

Das Grundgesetz

Dokumentation seiner Entstehung

Herausgegeben von
Hans-Peter Schneider und Jutta Kramer

Das Grundgesetz Dokumentation seiner Entstehung

Band 22

Artikel 86 bis 91

Bearbeitet von Sonja Lange
(nach Vorarbeiten von Jutta Kremer)

Das Werk „Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung“
wurde mit Unterstützung der VW-Stiftung erstellt.

Gesamtredaktion: Dr. Jutta Kramer
EDV: Mark Heisterkamp

CIP-Einheitsaufnahme

Vorwort

Wie alle Verfassungen moderner Staaten hat auch das Grundgesetz vom 23. Mai 1949 seine Geschichte. Zunächst als „Provisorium“ konzipiert und später als „Transitorium“ praktiziert, gilt es nicht nur seit der Wiederherstellung der staatlichen Einheit für das ganze Deutsche Volk, sondern ist vor allem im Laufe der Zeit zur endgültigen Verfassung der Bundesrepublik Deutschland geworden und hat 2006 die erste gesamtdeutsche Verfassung des monarchischen Bundesstaates von 1871 an Dauer und Lebenskraft bereits um mehr als zehn Jahre übertroffen: Grund genug also, um den Versuch zu unternehmen, alle zugänglichen amtlichen Quellen, Materialien und Dokumente zur Entstehung des Grundgesetzes zu sammeln, zu ordnen und in der Reihenfolge der einzelnen Artikel zu veröffentlichen. Diese Dokumentation ist für die verfassungsgeschichtliche Forschung ebenso wie für die aktuelle verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Diskussion und nicht zuletzt für die Verfassungsrechtsprechung, mithin für die gesamte Verfassungskultur in Deutschland von großer Bedeutung. Ihr besonderer Reiz liegt zunächst in der Herausgabe teilweise noch unveröffentlichter Texte, vor allem aber in deren sachlicher und thematischer Zuordnung zu den einzelnen Artikeln des Grundgesetzes, wodurch ihre Verwertung bei der Lösung konkreter verfassungsrechtlicher Probleme erleichtert, der rasche Zugriff auf bestimmte Detailfragen überhaupt erst ermöglicht, die Transparenz der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes erhöht und damit letztlich die historische Betrachtungsweise im Verfassungsrecht insgesamt gestärkt wird.

Band 22 dokumentiert die Entstehung der Artikel 86 bis 91 aus dem VIII. Abschnitt des Grundgesetzes über „Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung“. Dieser enthält die maßgeblichen Bestimmungen zur Ausführung der Bundesgesetze in bundeseigener Verwaltung (mit und ohne Verwaltungsunterbau) oder durch bundesunmittelbare Selbstverwaltungskörperschaften (Art. 86 und 87), die Bundesbank (Art. 88) sowie die Verwaltung der Bundeswasserstraßen (Art. 89) und der Autobahnen bzw. Fernverkehrsstraßen (Art. 90). Die Verwaltung als eigene Angelegenheit der Länder oder im Auftrage des Bundes sind in Artikel 83 bis 85 sind in Band 21 dokumentiert. Der Parlamentarische Rat wich mit der Zusammenfassung nahezu aller Zuständigkeiten über den Vollzug der Bundesgesetze in diesem Abschnitt von der vom Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vorgeschlagenen Systematik ab. Dieser hatte Bestimmungen über den Vollzug des Bundesrechts im Abschnitt „Bund und Länder“ verankert, die Mitwirkung der Länder im Bundesrat im Abschnitt „Gesetzgebung“ und weitere Detailregelungen im Abschnitt „Ausführung der Bundesgesetze und Bundesverwaltung“ zusammengefasst. Die hier dokumentierten Beratungen über Art und Ausmaß der Vollzugskompetenzen spiegeln das Ringen der Föderalisten auf der einen Seite und der Zentralisten auf der

anderen Seite um eine ausgewogene Machtverteilung zwischen Bund und Ländern wieder. Die Alliierten nahmen auch auf diesem Gebiet wie zuvor schon bei den Beratungen über die Verteilung der Gesetzgebungsrechte zwischen Bund und Ländern massiv Einfluss auf die Beratungen.

Die Herausgeber, darunter auch die Stellvertretende Leiterin des „Grundgesetz-Projekts“ in der Juristischen Fakultät der Universität Hannover, Frau Dr. Jutta Kramer, die am Gesamtwerk seit Beginn wesentlich mitgewirkt hat und mit der neben Dr. Sonja Lange eine jüngere Generation in die Edition eingebunden wird, haben in vieler Hinsicht zu danken. Vor allem gilt dieser Dank dem Deutschen Bundestag, der das Gesamtprojekt über fünf Jahre hinweg großzügig unterstützt hat und der Volkswagenstiftung, die es weiter fördert. Zu danken ist ferner dem Verlag Vittorio Klostermann für die Bereitschaft, ein so umfangreiches und aufwändiges Werk zu betreuen. Einen ganz besonderen Dank verdienen indes die zahlreichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die an der Erstellung der Dokumentation selbst maßgeblich beteiligt sind oder waren: vor allem für den vorliegenden Band die Bearbeiterin, Frau Dr. Sonja Lange (mit Vorarbeiten von Staatssekretärin Jutta Kremer), ferner aus der früheren „Forschungsstelle für Zeitgeschichte des Verfassungsrechts“ für ihre Mitarbeit an der Gesamtedition und an der Bearbeitung oder Vorbereitung einzelner Bände Ulrich Bachmann, Reinhard Lensch, Kirsten Nemitz, Dr. Rainer Schuckart und Dr. Klaus Seidel sowie namentlich bei den bis 1999 erschienenen Bänden Christina Blanke (Lektorat) und Dr. Winfried Bader (Programmierung). Auf die umfassenden und grundlegenden Arbeiten der Historikerin Dagmar Vorbeck (Erhebung und Erschließung nichtamtlicher Quellen) und Hartmut Ziesing (biographische Nachweise) wird laufend zurückgegriffen. Schließlich danke ich den weiteren Mitarbeitern im gegenwärtigen „Grundgesetz-Projekt“, vor allem Mark Heisterkamp für die Neuentwicklung der komplexen EDV-Software und André Weseloh für die Betreuung der EDV-Hardware sowie nicht zuletzt den zahlreichen Wissenschaftlichen Hilfskräften. Sie alle haben sich durch ihren unermüdlichen Einsatz, die bewundernswerte Ausdauer und ihr uneigennütziges Interesse am Zustandekommen des Gesamtwerks um die Verfassungsrechtswissenschaft verdient gemacht.

Hannover, im Februar 2018

Hans-Peter Schneider und Jutta Kramer

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	VIII
Abkürzungsverzeichnis	XXXIX
Artikel 86	1
Vorbemerkung	2
Dokumentation	10
Artikel 87	133
Vorbemerkung	135
Dokumentation	147
Artikel 88	349
Vorbemerkung	350
Dokumentation	352
Artikel 89	391
Vorbemerkung	392
Dokumentation	401
Artikel 90	579
Vorbemerkung	580
Dokumentation	588
Artikel 91	681
Vorbemerkung	682
Dokumentation	691
Verzeichnis der Archivalien	835
Biographischer Nachweis	839
Personenregister	865
Sachregister	870

Einleitung

Die Herausgabe der Materialien zur Entstehung des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 erfolgt in einer Zeit, die nicht nur mit der Vereinigung beider Teilstaaten nunmehr der Bundesrepublik Deutschland insgesamt endgültige Gestalt verliehen hat, sondern die darüber hinaus durch eine weitgehend unangefochtene, über ein halbes Jahrhundert hinweg bewährte Geltung und Anerkennung dieser zweiten freiheitlich-demokratischen Verfassung auf deutschem Boden gekennzeichnet ist. Würde bisher schon das Fehlen einer kompletten Edition der Akten und Protokolle aller am Prozess der Verfassungsgebung beteiligten Gremien, insbesondere des Parlamentarischen Rates, als schwerwiegende Lücke im Quellenbestand zur Zeitgeschichte des Verfassungsrechts empfunden, so ist die hier vorgelegte umfangreiche Dokumentation dieser Materialien nicht zuletzt dadurch angezeigt und gerechtfertigt, dass sie erstmals einen Gesamteindruck von der Entstehung jedes einzelnen Grundgesetz-Artikels vermittelt und damit vor allem für die verfassungsrechtliche Arbeit, soweit sie auf die Genese des Grundgesetzes zurückgreift, zu einem unentbehrlichen Handwerkszeug wird. Zwar konnte man sich bislang bei der im Auftrag der Abwicklungsstelle des Parlamentarischen Rates und des Bundesministers des Innern herausgegebenen Quellensammlung von *Klaus-Berto v. Doemming*, *Rudolf Werner Füsslein* und *Werner Matz* (Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JöR NF 1 [1951]) schon „artikelbezogen“ informieren, jedoch bietet diese Veröffentlichung neben der Kurzfassung einzelner Wortbeiträge meist nur Hinweise auf die jeweiligen *Beratungsergebnisse* und ist daher lediglich zur Entschlüsselung des Entstehungsprozesses bestimmter Regelungen, nicht aber zu dessen vollständigem inhaltlichen Nachvollzug zu gebrauchen.

Von ihrer Zielsetzung her strebt die vorliegende Dokumentation ein Vierfaches an: Sie will vor allem mit der nach Artikeln (bzw. Absätzen) geordneten Veröffentlichung der gesamten *amtlichen* Materialien zur Entstehung des Grundgesetzes in chronologischer Reihenfolge den Werdegang der Beratungen zu jeder Vorschrift des Grundgesetzes nachzeichnen, die verschiedenen Entwicklungsstufen der Formulierungen in Gestalt von Vorschlägen und Gegenvorschlägen hervorheben, die jeweiligen Begründungen aneinanderfügen und damit die Textgenese insgesamt transparent machen. Sie will zweitens mit dem Abdruck weiterer (*nichtamtlicher*) Dokumente den verfassungspolitischen Hintergrund bestimmter Regelungen ausleuchten und so das Verständnis oft nur schwer nachvollziehbarer Fassungs- oder Richtungsänderungen während der Beratungen erleichtern. Drittens soll durch den Abdruck *weiterer einschlägiger Verfassungstexte* (frühere deutsche Verfassungen, präkonstitutionelle Landesverfassungen nach 1945) über Vorläufer und Parallelvorschriften zu den einzelnen Grundgesetz-Artikeln informiert werden, zumal sich in den amtlichen Texten gelegentliche Bezugnahmen darauf finden. Und viertens schließlich werden die Textgenese, die jeweiligen Beratungsschwerpunkte, die Sachzusammenhänge mit anderen Bestimmungen und die Einbeziehung weiterer Materialien in sog. *editorischen Vorbemerkungen* zu den einzelnen Artikeln einleitend dargestellt. Mit dieser vierfachen Zielsetzung hat die vorliegende Dokumentation neben der vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv herausgegebenen Reihe „Der Parlamentarische Rat 1948(1949. Akten und Protokolle“ (Harald

Boldt Verlag, Boppard am Rhein 1975 ff.) ihren eigenständigen Wert und ihre besondere Bedeutung für die verfassungsrechtliche und verfassungsgeschichtliche Praxis, die mit ihrem Interesse an der Genese bestimmter *Verfassungstexte* auf eine artikelbezogene Dokumentation unverzichtbar angewiesen ist.

Ohne einer näheren Darstellung der historischen Ereignisse, die zur Schaffung des Grundgesetzes geführt haben, sowie der Organisation und Arbeitsweise des Parlamentarischen Rates und anderer Gremien vorgreifen zu wollen, die als Einführung in das Gesamtwerk dem *ersten* Band der Dokumentation beigelegt ist, soll hier zur Erleichterung der Benutzung jedes Einzelbandes wenigstens ein kurzer Überblick über die Entstehung des Grundgesetzes gegeben (A.) sowie über die Struktur und Anlage der Dokumentation informiert (B.) werden. Damit ist gleichzeitig die Einleitung in den vorliegenden Band verknüpft. Dem Leser wird kaum verborgen bleiben, dass die Zuordnung der jeweils einschlägigen Textpassagen zu den einzelnen Grundgesetz-Artikeln oder deren Absätzen gewisse „Schnitte“ im fortlaufenden Verhandlungsgeschehen notwendig machte, die – ohne den Sach- und Sinnzusammenhang der Beratungen zu gefährden oder gar zu zerstören – den Redefluss zwangsläufig unterbrechen und deshalb als problematisch empfunden werden könnten. Hier stets den richtigen Mittelweg zwischen der Erhaltung des Originaltextes der Quellen als vorgegebener „Sinneinheit“ einerseits und der Herstellung des Kompositionstextes als künstlich erzeugter „Sacheinheit“ andererseits zu finden, war eine der Hauptschwierigkeiten und Herausforderungen, denen sich die einzelnen Bearbeiterinnen und Bearbeiter gegenübergestellt sahen. Es ist nicht nur ihr Bestreben gewesen, sondern auch ihr Verdienst, diese „Gratwanderung“ zwischen Originaltreue und Artikeltreue in einer hoffentlich auch für Historiker akzeptablen Weise bewältigt zu haben.

A. Überblick über die Entstehung des Grundgesetzes

Nachdem der Zweite Weltkrieg am 8. Mai 1945 sein Ende gefunden hatte und mit der bedingungslosen Kapitulation des Deutschen Reiches alle Staatsgewalt auf die vier alliierten Besatzungsmächte übergegangen war, lag auch die Entscheidung über eine Verfassungsgebung zunächst in deren Händen. Da anfangs kaum Interesse an der raschen Wiederherstellung einer einheitlichen deutschen Staatlichkeit bestand, konzentrierten sich die Bemühungen der Alliierten um eine verfassungsrechtliche Erneuerung in Deutschland bis 1947 vor allem auf ihre Besatzungszonen, wobei die Amerikaner und Sowjets, gefolgt von den Franzosen, sehr viel stärker als etwa die Engländer bei der Bildung von „Ländern“ auf eine förmliche Verfassungsgebung durch gewählte deutsche Volksvertretungen drangen. Erst als sich mit dem Beginn des Kalten Krieges Ende 1947 eine Zweiteilung Deutschlands abzeichnete, fand die Idee einer provisorischen deutschen Teilverfassung bei den drei westlichen Alliierten immer mehr Anklang und Zustimmung.

I. Vorgeschichte

1. Die eigentliche Vorgeschichte des Grundgesetzes begann also mit einem politischen Misserfolg: dem Scheitern der *Londoner Außenministerkonferenz* vom 25. November bis zum 15. Dezember 1947 bei der Suche nach einer gemeinsamen Lösung für das Deutschlandproblem. Frankreich hatte seine Bereitschaft, weiter über die Schaffung einer deutschen Zentralregierung zu sprechen, an die Lösung der Saarfrage geknüpft, was die Sowjets ablehnten. Deren Vorwürfe, die westlichen Alliierten betrieben seit langem zumindest in wirtschaftlicher Hinsicht eine Abtrennung Westdeutschlands vom Osten, waren freilich seit der Gründung der sog. Bizone (dem vereinigten Wirtschaftsgebiet der amerikanischen und britischen Besatzungszone), insbesondere seit der Einsetzung des „Wirtschaftsrats“ als bizonalem Legislativorgan im Sommer 1947 nicht ganz unbegründet. Deshalb ergriffen nunmehr die drei westlichen Besatzungsmächte allein die Initiative: Es ging ihnen dabei nicht nur um die Wiederherstellung der deutschen Staatsgewalt, sondern auch um die Vermeidung politischer Nachteile für ganz Westeuropa, die mit jeder Verzögerung des Verfassungsprozesses unweigerlich verbunden gewesen wären. So kamen im Frühjahr 1948 (23.2.bis 6.3.1948 und 20.4.bis 1.6.1948) Vertreter der drei Westmächte - unter Einbeziehung Belgiens, Luxemburgs und der Niederlande - zur *Londoner Sechs-Mächte-Konferenz* zusammen, die letztlich den Startschuss zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland gab. Im Schlusskommuniqué vom 7. Juni 1948 wurde festgestellt, dass es in der gegenwärtigen politischen Situation notwendig sei, dem deutschen Volk Gelegenheit zu geben, „die gemeinsame Grundlage für eine freie und demokratische Regierungsform zu schaffen“. Zu diesem Zweck sollte eine gemeinsame Sitzung der westlichen Militärgouverneure mit den Ministerpräsidenten der Westzonen stattfinden, auf der letztere die Vollmacht erhalten würden, eine Verfassungsgebende Versammlung zu bilden, deren Verfassungsentwurf von den Ländern zu ratifizieren und von den Alliierten zu genehmigen sein werde.

2. Diese Sitzung fand bereits am 1. Juli 1948 in Frankfurt am Main statt. Auf ihr übergaben die Militärgouverneure den westlichen Länderchefs drei grundlegende Papiere, mit denen der Rahmen und die wesentlichen Inhalte einer westdeutschen Verfassung vorgegeben wurden (sog. *Frankfurter Dokumente*). Das Dokument Nr. 1 ermächtigte die Ministerpräsidenten, spätestens bis zum 1. September 1948 die Verfassungsgebende Versammlung einzuberufen und diese mit der Ausarbeitung einer demokratischen Verfassung föderalistischen Typs zu beauftragen, „die am besten geeignet ist, die gegenwärtig zerrissene deutsche Einheit schließlich wieder herzustellen, und die Rechte der beteiligten Länder schützt, eine angemessene Zentral-Instanz schafft und Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten enthält“. Voraussetzung einer solchen „Neukonstituierung“ Westdeutschlands war freilich die Konsolidierung der damals durch die Zoneneinteilung noch recht willkürlich erscheinenden Ländergrenzen. Daher ersuchten die Militärgouverneure im Dokument Nr. 2 die Länderchefs, diese Grenzen zu überprüfen und ggf. Änderungsvorschläge zu unterbreiten. Das Dokument Nr. 3 schließlich äußerte sich zu den Grundzügen des geplanten Besatzungsstatuts, das nach Inkrafttreten der neuen Verfassung die alliierten Vorbehaltsrechte für ganz Deutschland festlegen sollte. Die Ministerpräsidenten nahmen diesen Auftrag auf ihrer Koblenzer Konferenz vom

8. bis 10. Juli 1948 im Prinzip an, schränkten ihn jedoch mit dem Bemerken ein, dass die Einberufung einer deutschen Nationalversammlung und die Ausarbeitung einer Verfassung zurückgestellt werden müsse, bis die Voraussetzungen für eine gesamtdeutsche Regelung gegeben seien, und schlugen statt dessen die Schaffung eines von den Landtagen gewählten „Parlamentarischen Rates“ vor, der die Aufgabe haben solle, „ein Grundgesetz für die einheitliche Verwaltung des Besatzungsgebietes der Westmächte auszuarbeiten“.

3. Auf dieser Grundlage fanden im Juli 1948 eine Reihe von Konferenzen der Länderchefs statt, die sich mit der Umsetzung der Frankfurter Dokumente und vor allem mit der Frage beschäftigten, ob und in welcher Weise die Ländergrenzen revidiert werden könnten oder müssten. Bereits in ihrer Koblenzer Stellungnahme zum Dokument Nr. 2 hatten die Ministerpräsidenten erklärt, dass sie zwar eine Überprüfung der Ländergrenzen für zweckmäßig hielten, jedoch von sich aus keine Gesamtlösung unterbreiten könnten. Vielmehr erfordere dieses Problem eine sorgfältige Untersuchung, die in kurzer Zeit nicht zu leisten sei, auch wenn namentlich die Grenzen im Südwesten dringend und vorrangig einer Änderung bedürften. Nach weiteren Verhandlungen mit den Militärgouverneuren fanden die Länderchefs schließlich auf der sog. *Niederwald-Konferenz* am 21. und 22. Juli 1948 zu einem Kompromiss zwischen alliierten Empfehlungen und deutschen Vorstellungen, der die Grundlage der deutsch-alliierten Einigung in der abschließenden Konferenz der Militärgouverneure mit den Ministerpräsidenten am 26. Juli 1948 in Frankfurt bildete. Man kam überein, dass der Parlamentarische Rat bis spätestens zum 1. September 1948 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammentreten und Beratungen über das Grundgesetz als vorläufiger Verfassung der drei Westzonen aufnehmen solle. Ein von den Ministerpräsidenten eingesetzter Ausschuss erarbeitete am 27. Juli 1948 eine Art Musterentwurf für ein „Gesetz über die Errichtung des Parlamentarischen Rates“, das von den Länderparlamenten (mit Ausnahme Nordrhein-Westfalens) auch alsbald verabschiedet wurde. So war – wie schon in den Jahren 1867/1871 und 1918/1919 – die Vorbereitung einer neuen Verfassung wiederum im wesentlichen das Werk der Exekutive, während die Länderparlamente nur als „Legitimationsreserve“ benötigt wurden.

II. Verfassungsarbeiten im Vorfeld der Verhandlungen des Parlamentarischen Rates

1. Ungeachtet jener offiziellen Initiativen der westlichen Besatzungsmächte und der Reaktionen der Länderchefs hatten sich auch andere Instanzen bereits intensiv mit dem Problem einer künftigen Verfassunggebung in Deutschland beschäftigt, darunter deutsche Beratergremien der Alliierten, einzelne Länder (insbesondere Bayern) und nicht zuletzt die politischen Parteien. So setzte im Hinblick auf die Londoner Außenministerkonferenz vom November/Dezember 1947 im *Zonenbeirat* für die britische Zone eine rege Verfassungsdebatte über die künftige Neuordnung Deutschlands ein. Eine 1948 vom Rechts- und Verfassungsausschuss des Zonenbeirates entworfene Denkschrift mit dem Titel: „Der Zonenbeirat zur Verfassungspolitik“ lag später dem Parlamentarischen Rat als Material vor. Auch vom Stuttgarter *Länderrat*, dem gemeinsamen Gremium aller Länder der amerikanischen

Zone, gingen kräftige Impulse für einen föderalistischen Staatsaufbau und eine bürgerlich-liberale Verfassungskonzeption aus. Darüber hinaus hatte sich namentlich das *Deutsche Büro für Friedensfragen*, zunächst als bizonale Ländereinrichtung zur Erörterung von Problemen eines möglichen Friedensvertrages gedacht, eingehend auch mit Verfassungsfragen beschäftigt und Vorschläge ausgearbeitet, die ganz auf der föderalistischen Linie des Länderrats lagen. Obwohl alle diese Entwürfe und Konzepte keinerlei Verbindlichkeit besaßen, verstanden sich zu dieser Zeit vor allem die Ministerpräsidenten der westlichen Länder als „Treuhänder“ der deutschen Einheit und damit zugleich als die berufenen „Sachwalter“ der bevorstehenden Verfassungsberatungen.

Daneben hatten sich naturgemäß auch die *politischen Parteien* in Deutschland schon frühzeitig der Verfassungsfrage angenommen. Die Serie von Empfehlungen, Problemerkatalogen, Leitlinien und Textbausteinen eröffnete die *FDP* in der britischen Zone mit ihren „Programmatischen Richtlinien“ vom 4. Februar 1946. Als bald meldete sich auch die *CDU(D)* zu Wort: zunächst über „Verfassungsrechtliche Thesen“ am 23. April 1946, gefolgt vom „Entschluss des Zonenausschusses der CDU der britischen Zone“ vom 20. November 1947, bis hin zu den weit ausgreifenden „Grundsätzen für eine deutsche Bundesverfassung“, die als Vorschläge für die *CDU/CSU*-Arbeitsgemeinschaft auf der Tagung des Ellwanger Freundeskreises am 13. April 1948 in Bad Brückenau beschlossen wurden (sog. Ellwanger Entwurf). Bei der *SPD* standen anfangs die „Richtlinien für den Aufbau der Deutschen Republik“ vom März 1947 im Vordergrund, welche in die von Walter Menzel konzipierte „Westdeutsche Satzung“ vom 26. Juli 1948 (Erster Menzel-Entwurf) und später auch in den bereits mit „Grundgesetz“ überschriebenen Textvorschlag vom 2. September 1948 (Zweiter Menzel-Entwurf) Eingang fanden. Außerdem legten die *Deutsche Partei* durch Heinrich Hellwege am 5. August 1947 und die *Deutsche Zentrumspartei* durch Carl Spiecker am 12. August 1947 sog. Richtlinien für eine künftige deutsche Verfassung vor. Während sich die *Bayernpartei* mit dem „Entwurf einer Bundessatzung“ von Jakob Fischbacher im Januar 1949 erst spät in die Diskussion einschaltete, war die *KPD* über eine „Erklärung“ ihrer Fraktion im Zonenbeirat der britischen Zone vom 16. Oktober 1947 schon frühzeitig an die Öffentlichkeit getreten. Zuvor hatte bereits die *SED* in der sowjetischen Zone am 14. November 1946 über ihren „Entwurf einer Verfassung für die Deutsche Demokratische Republik“ (sog. Grotewohl-Entwurf) auf die deutsche Verfassungsentwicklung Einfluss zu nehmen versucht. Obwohl auch diese Vorschläge der Parteien keinerlei Verbindlichkeit besaßen, haben sie doch die allgemeine Verfassungsdebatte stark geprägt und so indirekt auch die Verhandlungen und Entscheidungen im Parlamentarischen Rat nicht unwesentlich beeinflusst.

Das gilt nicht zuletzt in besonderem Maße für die Verfassungsaktivitäten und -initiativen der deutschen *Länder* und ihrer Regierungschefs in den drei westlichen Besatzungszonen. Bereits auf der Niederwald-Konferenz vom 15./16. Juli 1948 hatten die Länderchefs beschlossen, ein „Büro der Ministerpräsidenten des amerikanischen, britischen und französischen Besatzungsgebiets“ einzurichten, das der hessischen Staatskanzlei in Wiesbaden angegliedert war und den gesamten Prozess der Verfassunggebung begleiten sollte. Die wichtigste Aufgabe bestand nämlich zunächst in der Ausarbeitung eines vollständigen, textlich ausformulierten Verfas-

sungsentwurfs, der dem Parlamentarischen Rat als Verhandlungsgrundlage dienen konnte. Zu diesem Zweck setzten die Ministerpräsidenten im Juli 1948 einen Sachverständigenausschuss ein, in dem jedes Land durch einen Bevollmächtigten vertreten war und der diese Arbeit auf Herrenchiemsee in kürzester Zeit erledigen sollte. Als Material wurden diesem Ausschuss ein von bayerischen Experten ausgearbeiteter „Entwurf eines Grundgesetzes“ sowie die „Bayerische[n] Leitgedanken für die Schaffung des Grundgesetzes“ an die Hand gegeben. Diese Schriftstücke waren jedoch nicht als Vorlage der bayerischen Staatsregierung, sondern als „private Arbeit“ einiger Ministerialbeamter deklariert worden. Sie spielten daher in den weiteren Beratungen sowohl dieses Ausschusses als auch des Parlamentarischen Rates nur eine geringe Rolle.

2. Weitaus größer war hingegen der Einfluss eben jenes „*Verfassungsausschusses*“, der eine Art „Regierungsvorlage“ der Länder für die Schaffung des Grundgesetzes erstellen sollte und in der Zeit vom 10. bis 23. August 1948 auf der Herreninsel im Chiemsee tagte (sog. Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee). In ihm waren die Länder durch folgende Bevollmächtigte vertreten:

Baden	<i>Dr. Paul Zürcher</i> , Freiburg i.Br.
Bayern	<i>Dr. Josef Schwalber</i> , München
Bremen	<i>Dr. Dr. h.c. Theodor Spitta</i> , Bremen
Hamburg	<i>Dr. Wilhelm Drexelius</i> , Hamburg
Hessen	<i>Dr. Hermann Louis Brill</i> , Wiesbaden
Niedersachsen	<i>Dr. Justus Danckwerts</i> , Hannover
Nordrhein-Westfalen	<i>Dr. Theodor Kordt</i> , Bonn
Rheinland-Pfalz	<i>Dr. Dr. h.c. Adolf Süsterhenn</i> , Koblenz
Schleswig-Holstein	<i>Dr. Dr. h.c. Fritz Baade</i> , Kiel
Württemberg-Baden	<i>Dr. Josef Beyerle</i> , Stuttgart
Württemberg-Hohenzollern	<i>Dr. Karl (Carlo) Schmid</i> , Tübingen

Als Berliner „Gast“ war *Dr. Otto Suhr* eingeladen worden. Die Beratungen fanden unter dem Vorsitz des bayerischen Ministers *Dr. Anton Pfeiffer* in mehreren Plenarversammlungen und Unterausschüssen statt. Letztere waren am 12. August eingesetzt worden und für Grundsatzfragen (Unterausschuss I), Zuständigkeitsfragen und Finanzverfassung (Unterausschuss II) sowie für Organisationsfragen (Unterausschuss III) vorgesehen. In ihnen arbeiteten weitere Personen mit, darunter als Sachverständige *Dr. Otto Barbarino*, *Dr. Herbert Fischer-Menshausen*, *Dr. Dr. h.c. Hans Nawiasky*, *Dr. Richard Ringelmann* und *Dr. Hans Storck* sowie als Mitarbeiter der Delegierten *Dr. Hans Berger*, *Klaus-Berto v. Doemming*, *Dr. Friedrich Edding*, *Dr. Hermann Fecht*, *Dr. Gerhart Feine*, *Dr. Kurt Held*, *Dr. Bernhard Hülsmann*, *Dr. Ulrich Jäger*, *Dr. Karl Kanka*, *Dr. Ottmar Kollmann*, *Otto Küster*, *Claus Leusser*, *Dr. Theodor Maunz*, *Dr. Johannes Praß* und *Dr. Gustav v. Schmoller*. Insgesamt war damit ein Großteil der politischen Prominenz jener Zeit und ein beträchtliches Potential an administrativem Sachverstand vertreten. Da die politische Zusammensetzung des Verfassungskonvents den Kräfteverhältnissen im Parlamentarischen Rat ohnehin nicht entsprach, verstand sich der „Ausschuss“ eher als ein Expertengremium, das sich ausschließlich der Sache und nicht irgendeiner Partei verpflichtet fühlte,

wenngleich man gerade unter diesem Deckmantel der Neutralität besonders effektiv Verfassungspolitik betreiben konnte.

Dem Verfassungskonvent war die Aufgabe zugewiesen worden, „Richtlinien für ein Grundgesetz“ zu erarbeiten, also lediglich Empfehlungen und ggf. Alternativvorschläge zu unterbreiten, nicht aber politische Streitfragen durch Mehrheitsbeschluss oder Kompromiss zu entscheiden. Obwohl die Parteien immer wieder an diesen Umstand erinnerten, weil sie sich nicht vorzeitig vereinnahmen lassen wollten, ging die Hoffnung der Ministerpräsidenten, die sie mit der Einsetzung des Verfassungskonvents verbanden, nämlich nach Art einer „Regierungsvorlage“ für den Parlamentarischen Rat eine zuverlässige Verhandlungsbasis zu schaffen, die vor allem ihren föderativen Interessen entgegenkam, weitgehend in Erfüllung. So entschied man sich für ein echtes Zwei-Kammer-System. Das Notverordnungsrecht sollte der Bundesregierung und dem Bundesrat als Ländervertretung gemeinsam zustehen. Ferner war eine Residualkompetenz der Länder für alle staatlichen Aufgaben vorgesehen: Soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmte oder zuließ, sollten die Zuständigkeiten für Gesetzgebung, Verwaltung, Justiz und Finanzen sämtlich bei den Ländern liegen. Im übrigen wurde ein parlamentarisches Regierungssystem vorgeschlagen, bei dem das Vertrauen der Mehrheit ausreichend, aber auch unerlässlich war, um einen Regierungschef zu wählen und im Amt zu halten. Eine arbeitsunfähige Mehrheit sollte dagegen nicht imstande sein, eine Regierungsbildung zu vereiteln oder eine bestehende Regierung zu stürzen. Auf diese Weise versuchte man, die nach den Weimarer Erfahrungen diskreditierte Präsidialregierung zu vermeiden. Es ist heute noch ein Rätsel und verdient höchste Anerkennung, wie der Verfassungskonvent in nur knapp zwei Wochen einen vollständig ausformulierten Verfassungsentwurf zustande brachte.

Das Ergebnis der Beratungen wurde als „Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee“ vom Büro der Ministerpräsidenten veröffentlicht und am 31. August 1948 dem Parlamentarischen Rat überreicht. Der Bericht besteht im wesentlichen aus drei Teilen: dem „Darstellenden Teil“, in dem der Beratungsverlauf referiert sowie ein Überblick über die wichtigsten Probleme und Lösungen gegeben wird, dem „Entwurf eines Grundgesetzes“, der den ausformulierten Verfassungstext mit Alternativvorschlägen enthält, und dem „Kommentierenden Teil“ mit den Einzelerläuterungen zu zahlreichen Artikeln des Entwurfs. Das Kernstück, der Grundgesetz-Entwurf (HChE), umfasst 149 Artikel und gliedert sich in die folgenden Abschnitte: Präambel – Grundrechte – Völkerrechtliche Verhältnisse des Bundes – Bund und Länder – Der Bundestag – Bundesrat oder Senat – Bundespräsident oder Bundespräsidium – Die Bundesregierung – Das Bundesverfassungsgericht – Die Gesetzgebung – Die Ausführung der Bundesgesetze – Das Finanzwesen – Die Rechtspflege – Übergangs- und Schlussbestimmungen. Es ist erstaunlich, wie weitgehend diese Einteilung bereits mit der späteren Gliederung des Grundgesetzes übereinstimmt. Insgesamt wird man feststellen können, dass weder einer der übrigen Vorentwürfe noch eines der Begleitkonzepte der Parteien, die ebenfalls dem Parlamentarischen Rat zugeleitet worden sind, auch nur annähernd so einflussreich gewesen ist wie der „Herrenchiemseer Entwurf“. Aus diesem Grund sind auch die Beratungen in den Unterausschüssen des Verfassungskonvents in die Dokumentation einbezogen worden. Der wichtigste Unterschied zwischen Herrenchiemsee und

Bonn bestand lediglich darin, dass hier zunächst die Probleme sachlich dargelegt und im Seminarstil erörtert werden konnten, während dort politische Kontroversen ausgefochten wurden und Kompromisse gefunden werden mussten.

III. Die Verfassungsgebung im Parlamentarischen Rat

1. Nachdem sich die Ministerpräsidenten der Länder am 13. August 1948 auf Bonn als Tagungsort geeinigt hatten (im Gespräch gewesen waren auch Celle, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Karlsruhe und Köln), wurde der Parlamentarische Rat am 1. September 1948 mit einem Festakt im Museum Koenig eröffnet und konnte bereits am Nachmittag in der Pädagogischen Akademie, dem alten Hauptgebäude des Deutschen Bundestages, zu seiner ersten, konstituierenden Sitzung zusammentreten. Unter dem Vorsitz des Alterspräsidenten *Adolf Schönfelder* (SPD) wurde *Konrad Adenauer* (CDU) zum Präsidenten gewählt und den Vertretern Groß-Berlins die Möglichkeit der Teilnahme mit beratender Stimme eingeräumt. Der Vorsitz im wichtigen Hauptausschuss fiel absprachegemäß später dem Abg. *Carlo Schmid* (SPD) zu. Im Einzelnen bestand der Parlamentarische Rat aus folgenden Mitgliedern (nach Fraktionen geordnet):

a) *Stimmberechtigte Mitglieder*

aa) CDU/CSU (27 Abgeordnete)

Dr. h.c. mult. Konrad Adenauer	Dr. Paul Binder
Adolf Blomeyer	Dr. Heinrich v. Brentano
Dr. Paul de Chapeaurouge	Dr. Hermann Fecht (ab
Dr. Albert Finck	7.3.1949: Anton Hilbert)
Theophil Kaufmann	Dr. Josef Ferdinand Kleindinst
Dr. Gerhard Kroll	Dr. Wilhelm Laforet
Dr. Dr. h.c. Robert Lehr	Karl Sigmund Mayr
Dr. Hermann v. Mangoldt	Heinrich Rönneburg
Dr. Anton Pfeiffer	(ab 24.2.1949:
Kaspar Gottfried Schlör	Dr. Werner Hofmeister)
Josef Schrage	Dr. Josef Schwalber
Carl Schröter	Dr. Walter Strauß
Dr. Kaspar Seibold	Felix Walter
Dr. Dr. h.c. Adolf Süsterhenn	(ab 23.2.1949:
(ab 5.5.1949: Hubert Hermans)	Adolf Kühn)
Dr. h.c. Helene Weber	Ernst Wirmer

bb) Deutsche Partei – DP – (2 Abgeordnete)

Wilhelm Heile	Dr. Hans-Christoph Seebohm
---------------	----------------------------

cc) FDP/LDP/DVP (5 Abgeordnete)

Dr. Max Becker	Dr. Thomas Dehler
----------------	-------------------

- | | | |
|-----|---|--|
| | Dr. Theodor Heuss | Dr. Dr. h.c. Hermann Höpker-Aschoff |
| | Dr. Hermann Schäfer | |
| dd) | KPD (2 Abgeordnete) | |
| | Hugo Paul (ab 7.10.1948:
Heinz Renner) | Max Reimann |
| ee) | SPD (27 Abgeordnete, später – nach dem Parteiaustritt von Fritz Löwenthal am 4.5.1949 – nur 26 Abgeordnete) | |
| | Hannsheinz Bauer | Dr. Ludwig Bergsträsser |
| | Dr. Georg Diederichs | Dr. Fritz Eberhard |
| | Adolf Ehlers | Andreas Gayk |
| | Dr. Otto Heinrich Greve (ab 20.5.1949: Erich Ollenhauer) | Rudolf Ernst Heiland |
| | Dr. Rudolf Katz | Dr. Fritz Hoch |
| | Dr. Fritz Löwenthal (bis zum 4.5.1949; danach parteilos) | Karl Kuhn |
| | Dr. Willibald Mücke | Friedrich Maier |
| | Hermann Runge | Dr. Walter Menzel |
| | Adolf Schönfelder | Friederike Nadig |
| | Dr. Elisabeth Selbert | Dr. Karl (Carlo) Schmid |
| | Jean Stock | Josef Seifried (ab 14.10.1948:
Albert Roßhaupter) |
| | Dr. Friedrich Wolff | Friedrich Wilhelm Wagner |
| | Gustav Zimmermann | Hans Wunderlich |
| | | Dr. h.c. Georg-August Zinn |
| ff) | Zentrum – Z – (2 Abgeordnete) | |
| | Johannes Brockmann | Helene Wessel |
| b) | <i>Mitglieder ohne Stimmrecht</i> (Berliner Abgeordnete) | |
| | Jakob Kaiser (CDU) | Paul Löbe (SPD) |
| | Dr. Hans Reif (FDP) | Ernst Reuter (SPD) |
| | Dr. Otto Suhr (SPD) | |

Dem Parlamentarischen Rat war außerdem ein Sekretariat (später Abwicklungsstelle) zugeordnet, das die Geschäfte führte. Eine vom Geschäftsordnungsausschuss in vier Sitzungen erarbeitete Geschäftsordnung wurde in der 5. Plenarsitzung am 22. September 1948 unverändert angenommen.

Als Arbeitsmaterial lagen dem Parlamentarischen Rat außer dem Herrenchiemseer Entwurf u.a. die Frankfurter Dokumente (Drs. 1 und Drs. 40), ein Vergleich der Verfassungsentwürfe von Arnold Brecht (Drs. 6), der Diskussionsbeitrag zum deutschen Verfassungsproblem von Theodor Steltzer (Drs. 14), der Erste Menzel-Entwurf (Drs. 39), der Zweite Menzel-Entwurf (Drs. 53), der Brief zum Wahlrecht von Walter Jellinek (Drs. 72), der Ellwanger Entwurf (Drs. 74) vor. Auch der UN- Kommissionsentwurf einer Charta der Menschenrechte vom Oktober 1948 (Drs. 144) gehörte dazu. Der bayerische „Entwurf eines Grundgesetzes“ und die bayerischen „Leitgedanken“ waren ebenfalls Gegenstand der Beratungen.

2. In seiner 3. Sitzung am 9. September 1948 richtete der Parlamentarische Rat folgende – ordentliche – *Ausschüsse* ein und beschloss zugleich über deren personelle Stärke und Besetzung:

- a) *Hauptausschuss*
(21 Mitglieder; CDU/CSU 8, SPD 8, FDP 2, DP 1, KPD 1, Zentrum 1)
- b) *Ausschuss für Grundsatz*
(12 Mitglieder; CDU/CSU 5, SPD 5, FDP 1, DP 1)
- c) *Ausschuss für Zuständigkeitsabgrenzung*
(10 Mitglieder; CDU/CSU 4, SPD 4; FDP 1, Zentrum 1)
- d) *Ausschuss für Finanzfragen*
(10 Mitglieder; CDU/CSU 4, SPD 4, FDP 1, DP 1)
- e) *Ausschuss für die Organisation des Bundes*
(10, später 12 Mitglieder; CDU/CSU [4] 5, SPD [4] 5, FDP 1, Zentrum 1)
- f) *Ausschuss für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege*
(10 Mitglieder; CDU/CSU 4, SPD 4, FDP 1, DP 1)
- g) *Ausschuss für das Besatzungsstatut*
(12 Mitglieder; CDU/CSU 5, SPD 5, FDP 1, KPD 1; DP 1 [nicht stimmberechtigt])
- h) *Ausschuss für Wahlrechtsfragen*
(10 Mitglieder; CDU/CSU 4, SPD 4, FDP 1, KPD 1)

Außer diesen – ordentlichen – Ausschüssen wurden im Verlauf der Beratungen weitere „Sonderausschüsse“ gebildet, namentlich der *Ältestenrat*, der *Geschäftsordnungsausschuss*, der *Allgemeine Redaktionsausschuss*, der *Fünferausschuss* und der spätere *Siebenerausschuss*.

Neben dem *Plenum* (12 Sitzungen) war der *Hauptausschuss* (59 Sitzungen) das wichtigste Koordinierungs- und (Vor-)Entscheidungsorgan des Parlamentarischen Rates. Unter dem Vorsitz von *Carlo Schmid* (SPD) wurden hier die Vorschläge der Fachausschüsse eingebracht, diskutiert, verändert und zu einem Gesamtentwurf verbunden, der vier Lesungen durchlief, bevor er dem Plenum im Mai 1949 zur zweiten und dritten Lesung vorgelegt wurde. So gesehen bildete der Hauptausschuss nicht nur das zentrale Arbeits- und Verhandlungsforum, sondern auch das eigentliche „Nadelöhr“, das jeder Beschluss eines Fachausschusses oder des Allgemeinen Redaktionsausschusses passieren musste, bevor er Bestandteil des Grundgesetz-Entwurfs wurde.

Unter den Fachausschüssen kam vor allem dem *Grundsatzausschuss* (36 Sitzungen) besondere Bedeutung zu. Er behandelte außer der Präambel namentlich die Abschnitte I, II und III des Herrenchiemseer Entwurfs, also die Grundrechte, die völkerrechtlichen Verhältnisse des Bundes (später gestrichen) und aus dem Abschnitt „Bund und Länder“ die Artikel 27, 28 und 29. Dabei orientierte er sich maßgeblich an den Grundrechtskatalogen der Paulskirchen-Verfassung sowie zum Teil auch der Weimarer Verfassung und am Entwurf einer „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ der Vereinten Nationen, der ihm bereits zu Beginn seiner Beratungen vorlag.

Im *Zuständigkeitsausschuss* (21 Sitzungen) wurde im wesentlichen die bundesstaatliche Ordnung, d.h. die Kompetenzzuweisung und -abgrenzung von Bund und Ländern, erörtert. Dazu zählten die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten (Art. 30 bis 43 HChE mit Ausnahme der Finanzgesetzgebung), der Zuständigkeiten für die Ausführung der Bundesgesetze einschließlich der Bundesverwaltung (Abschnitt X des HChE) und die normativen Vorgaben für die Landesverfassungen (sog. Homogenitätsklausel: Art. 29 HChE).

Der *Finanzausschuss* (20 Sitzungen) beschäftigte sich vorwiegend mit Fragen der Finanzverfassung, also der Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Steuern und Abgaben sowie mit der Zuweisung bestimmter Steuern an Bund oder Länder (sog. Ertragshoheit), außerdem mit Problemen des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs. Da die Ressourcenallokation im Bundesstaat zu den maßgeblichen Bestimmungsfaktoren der Machtbalance von Bund und Ländern gehört, war dieser Teil besonders umstritten und im Hinblick auf das Interesse der Alliierten an einem möglichst dezentralisierten Staatswesen auch in erhöhtem Maße deren Interventionen ausgesetzt.

Vom *Organisationsausschuss* (32 Sitzungen) wurden diejenigen Abschnitte der Verfassung erarbeitet, welche die Staatsorgane des Bundes betreffen: also Bundestag, Bundesrat, Bundespräsident und Bundesregierung (Abschnitte IV bis VII HChE), ferner die Vorschriften über das Gesetzgebungsverfahren (Art. 76 bis 82 GG) sowie die Übergangs- und Schlussbestimmungen (Art. 116 bis 146 GG). Hier kam es zu jenen großen Debatten über ein Bundesrats- oder Senatsmodell sowie für oder gegen eine direkte Wahl des Bundespräsidenten durch das Volk. Auch die Grundstrukturen des parlamentarischen Regierungssystems, etwa das Erfordernis eines „konstruktiven“ Misstrauensvotums, wurden in diesem Ausschuss festgelegt.

Der *Rechtspflegeausschuss* (10 Sitzungen; eigenständig konstituiert am 12.10.1948 und bis zur 15. Sitzung des Organisationsausschusses am 15.10.1948 als „Kombinierter Ausschuss für die Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege“ mit diesem verbunden) befasste sich mit der Organisation des Justizwesens, insbesondere mit der Errichtung und Besetzung der Bundesgerichte sowie mit der Schaffung und den Zuständigkeiten eines Bundesverfassungsgerichts (entspricht den Regelungen im Abschnitt IX des Grundgesetzes).

Im *Ausschuss für das Besatzungsstatut* (5 Sitzungen) wurde zunächst die Problematik und sodann die Vorlage eines Besatzungsstatuts der westlichen Alliierten erörtert, wie es schließlich in der Fassung vom 8. April 1949 zwei Tage später dem Präsidium des Parlamentarischen Rates überreicht worden war. Mit diesem Akt sollte dem deutschen Staatswesen wenigstens ein Teil seiner Souveränität zurückgegeben werden. Er war daher für den politischen Spielraum einer künftigen Bundesregierung von größter Bedeutung. Deshalb fanden im Anschluss an die Sitzungen des Ausschusses am 14. April noch zwei Besprechungen mit den Ministerpräsidenten der Länder einerseits und mit den drei westlichen Militärgouverneuren andererseits statt, bei denen Zweifelsfragen geklärt, aber keine Textänderungen mehr durchgesetzt werden konnten.

Der *Wahlrechtsausschuss* (25 Sitzungen) hatte die Aufgabe, das System, die Grundsätze und die Verfahrensvorschriften für ein künftiges Bundestagswahlrecht festzulegen,