

Der Parlamentarische Rat 1948–1949
Band 13

Der Parlamentarische Rat 1948–1949

Akten und Protokolle

herausgegeben
vom Deutschen Bundestag
und vom Bundesarchiv

unter Leitung von
Hans-Joachim Stelzl und Hartmut Weber

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

Teilband I

HARALD BOLDT VERLAG IM R. OLDENBOURG VERLAG
MÜNCHEN 2002

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme
*Deutschland (Gebiet unter Allierter Besatzung) /
Parlamentarischer Rat:*
Der Parlamentarische Rat : 1948–1949 ; Akten und Protokolle /
hrsg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv unter Leitung
von Hans-Joachim Stelzl und Hartmut Weber. – München :
Boldt im Oldenbourg-Verl.
Bis Bd. 4 hrsg. unter Leitung von Kurt G. Wernicke und Hans
Booms. – Bd. 4–10 unter Leitung von Rupert Schick und
Friedrich P. Kahlenberg

Bd. 13. Ausschuß für Organisation des Bundes /
Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege /
bearb. von Edgar Büttner und Michael Wettengel. – 2002
ISBN 3-486-56563-X

© 2002 Harald Boldt Verlag in der Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München
Internet: <http://www.oldenbourg.de>

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und die Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier (chlorfrei gebleicht)
Gesamtherstellung: R. Oldenbourg Graphische Betriebe Druckerei GmbH, München

ISBN 3-486-56563-X

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Einleitung	VII
1 Die Ausschüsse für Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege	VII
1.1 Einsetzung	VII
1.2 Personelle Zusammensetzung	VIII
1.2.1 Mitglieder des Ausschusses	VIII
1.2.2 Weitere Teilnehmer an den Sitzungen	XII
1.2.3 Kurzbiographien der Mitglieder der Ausschüsse	XV
1.2.3.1 Ausschuß für Organisation des Bundes	XV
1.2.3.2 Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege	XXV
1.2.4 Teilnahme an den Ausschußsitzungen	XXXIV
1.2.4.1 Kombiniertes Ausschuß und Ausschuß für Organisation des Bundes	XXXIV
1.2.4.2 Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege	XXXVII
1.2.5 Einschätzungen und Einstellungen der Abgeordneten	XXXIX
2 Aufgaben und Arbeitsschwerpunkte der Ausschüsse	XLII
2.1 Vorbemerkung	XLII
2.2 Kombiniertes Ausschuß und Ausschuß für Organisatio des Bundes	XLII
2.2.1 Aufgaben und Arbeitsweise	XLII
2.2.2 Gang der Beratungen	XLVI
2.2.3 Schwerpunkte der Arbeit	LI
2.2.3.1 Der Bundestag	LI
2.2.3.2 Der Bundesrat	LVII
2.2.3.3 Der Bundespräsident	LXVI
2.2.3.4 Die Bundesregierung	LXXII
2.2.3.5 Gesetzgebung sowie Übergangs- und Schluß- bestimmungen	LXXIX
2.3 Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege	XCII
2.3.1 Aufgaben, Arbeitsweise und Gang der Beratungen	XCII
2.3.2 Einzelne Beratungsgegenstände	CIV
2.3.2.1 Die Bundesgerichtsbarkeit: Bundesverfassungsgericht, Oberstes Bundesgericht, obere Bundesgerichte	CIV
2.3.2.2 Die Rechtsstellung der Richter	CIX
2.3.2.3 Grundrechtsnormen der Rechtspflege (Art. 101–104)	CXII

3	Auswahl der Dokumente und Einrichtung der Edition	CXIII
	Verzeichnis der Dokumente	CXIX
	Dokumente	
	Teilband I (Dokumente 1–24)	1
	Teilband II (Dokumente 25–62)	707
	Verzeichnis der Abkürzungen	1553
	Verzeichnis der ungedruckten Quellen	1557
	Verzeichnis der gedruckten Quellen und der Literatur	1559
	1. Dokumentationen, Dokumentensammlungen	1559
	2. Memoiren, Darstellungen	1563
	Personenindex	1575
	Sachindex	1585

EINLEITUNG

1 DIE AUSSCHÜSSE FÜR ORGANISATION DES BUNDES UND FÜR VERFASSUNGSGERICHTSHOF UND RECHTSPFLEGE

1.1 *Einsetzung*

Die Zusammensetzung und die Befugnisse der Verfassungsorgane, ihr Zusammenwirken, ihre staatsrechtliche Stellung und ihre innere Organisation stellen zentrale Strukturelemente demokratischer Verfassungsordnungen dar. Es ist daher nicht verwunderlich, daß bereits der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee einen Unterausschuß für „Organisationsfragen“ (Unterausschuß III) zur Beratung von „Aufbau, Gestaltung und Funktionen“ der Verfassungsorgane eingerichtet hatte.¹⁾ Auch im Parlamentarischen Rat war die Bildung eines entsprechenden Fachausschusses beabsichtigt. In der interfraktionellen Besprechung, die am 1. Sept. 1948 im Zimmer des gerade gewählten Präsidenten des Parlamentarischen Rates stattfand, wurde grundsätzliche Einigkeit über die Zahl der Fachausschüsse und ihre Zusammensetzung erzielt. Vorgesehen war ein „Ausschuß für Aufbau und Gestaltung der Organe“, jedoch noch kein besonderer Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege.²⁾ Dagegen erwogen die Teilnehmer der Besprechung die Einrichtung eines Ausschusses für Parlamentsfragen, der allerdings nicht einberufen wurde.³⁾ In den Beratungen des Ältestenrates am 8. und 9. Sept. 1948 wurde schließlich die Einrichtung zweier Ausschüsse für „die Organisation des Bundes“ und „für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege“ beschlossen, die zunächst gemeinsam als Kombinierte Ausschuß tagen sollten. Außerdem wurde auch die Mitgliederzahl in den Ausschüssen und der jeweilige Anteil der Parteien festgelegt.⁴⁾ Die Beschlüsse des Ältestenrates wurden vom Plenum in seiner dritten Sitzung am 9. Sept. 1948 angenommen.⁵⁾

Am 15. Sept. 1948 wurde um 15.00 Uhr die konstituierende Sitzung des Kombinierten Ausschusses für die Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege eröffnet. Mit 20, seit dem 7. Okt. 1948 22 stimmberechtigten Mitgliedern war der Kombinierte Ausschuß der größte Ausschuß nach dem Hauptausschuß. Auch angesichts der Zahl und des Umfangs der zu behandelnden Abschnitte des Grundgesetzes sowie der kontroversen Fragen, wie sie insbesondere die Schaffung einer Länderkammer darstellte, nahm der Kombinierte Ausschuß eine herausgehobene Stellung ein. Als eine Art „kleiner Hauptausschuß“ genossen

¹⁾ Der Parl. Rat Bd. 2, S. LXXIII, Dok. Nr. 4, S. 177.

²⁾ Der Parl. Rat Bd. 11, Dok. Nr. 1, S. 3.

³⁾ Ebenda, S. 4.

⁴⁾ Der Parl. Rat Bd. 10, Teil A, Dok. Nr. 1, S. 3, Dok. Nr. 4, S. 9f.

⁵⁾ Der Parl. Rat Bd. 9, Dok. Nr. 3, TOP 3, S. 148.

seine Beratungen bis zum Beginn der ersten Lesung im Hauptausschuß am 11. Nov. 1948 besondere Aufmerksamkeit. An den Sitzungen des Kombinierten Ausschusses nahmen daher ungewöhnlich viele Abgeordnete teil.

Gemäß dem in der Ältestenrat-Sitzung am 8. und 9. Sept. 1948 beschlossenen Parteienproporz nahmen jeweils acht Mitglieder für die CDU/CSU- und die SPD-Fraktion, zwei für die FDP und je ein Mitglied für das Zentrum und die DP teil. Bei der konstituierenden Sitzung wurden Dr. Robert Lehr (CDU) zum Vorsitzenden, Dr. Rudolf Katz (SPD) zum stellvertretenden Vorsitzenden und Hermann Runge (SPD) zum Schriftführer des Kombinierten Ausschusses und zugleich auch des Ausschusses für Organisation des Bundes gewählt.⁶⁾ Bei Abwesenheit der Abgeordneten Lehr und Katz übernahm Dr. Fecht (CDU) den Vorsitz des Kombinierten Ausschusses.⁷⁾ Der Abgeordnete Felix Walter (CDU) wurde Berichterstatter und Dr. Fritz Löwenthal (SPD) Mitberichterstatter des Kombinierten Ausschusses. Zumindest Vorsitzende und Stellvertreter scheinen aber bereits im Vorfeld der Konstituierung der Ausschüsse zwischen den Fraktionen ausgehandelt worden zu sein. Deutlich wurde dieses Verfahren im Falle des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege: Georg August Zinn (SPD) wurde bereits am 16. Sept. als künftiger Vorsitzender dieses Ausschusses genannt,⁸⁾ obgleich die konstituierende Sitzung, bei der Zinn zum Vorsitzenden und Dr. Max Becker (FDP) zum Schriftführer gewählt wurden, erst am 12. Okt. 1948 stattfand. Auf Anregung des Abgeordneten Strauß (CDU) wurde in dieser Sitzung allerdings die Wahl des stellvertretenden Vorsitzenden zurückgestellt, da seitens der CDU/CSU-Fraktion noch keine Benennung erfolgt war⁹⁾. Erst zu Beginn der zweiten Sitzung wurde Dr. Walter Strauß zum stellvertretenden Vorsitzenden gewählt.¹⁰⁾

1.2 Personelle Zusammensetzung

1.2.1 Mitglieder des Ausschusses

Bis zu 23 Abgeordnete, durchschnittlich 18 bis 19, nahmen an den Sitzungen des Kombinierten Ausschusses teil, bis zu 23 Abgeordnete, durchschnittlich 15, waren bei den Verhandlungen des Ausschusses für Organisation des Bundes und bis zu 15 Abgeordnete, durchschnittlich zehn bis elf, bei den Sitzungen des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege anwesend. Oft wechselten beim Kombinierten Ausschuß ordentliche Mitglieder, Stellvertreter und Abgeordnete mit beratender Stimme von Sitzung zu Sitzung. Insgesamt nahmen 53 Abgeordnete des Parlamentarischen Rates wenigstens einmal an den Sitzungen des Kombinierten Ausschusses oder der beiden getrennten Ausschüsse teil. Manche der Gäste, wie beispielsweise Löbe, Menzel und Suhr, bestimmten die Arbeit der Ausschüsse

⁶⁾ Siehe Dok. Nr. 1.

⁷⁾ So in der achten Sitzung am 30. Sept. 1948; Dok. Nr. 9, Anm. 5.

⁸⁾ So in einer Einladung zu einer Sitzung sämtlicher Ausschuß-Vorsitzender und deren Stellvertreter am 16. Sept. 1948, Z 5/10. Siehe auch die Nennung Zinns als Vorsitzender des Ausschusses in Dok. Nr. 14, S. 396.

⁹⁾ Siehe Dok. Nr. 50.

¹⁰⁾ Siehe Dok. Nr. 51, TOP 1.

durch ihre Beiträge maßgeblich mit. Der Ausschußvorsitzende Lehr bezeichnete das Verfahren des Ausschusses, „bei welchem wir sehr großzügig vorgegangen sind und Gäste willkommen heißen haben, die etwas zu sagen hatten,“ in der 10. Sitzung am 6. Okt. 1948 als geeignete Form, eine zahlenmäßige Ausdehnung der Mitgliederzahl zu vermeiden.¹¹⁾ Damit wurde zu speziellen Fragen den dafür kompetenten Abgeordneten eine Mitwirkung ermöglicht, ohne sie zur förmlichen Mitgliedschaft im Ausschuß zu verpflichten. Außerdem konnte die Zulassung von Gästen als Instrument zur Abstimmung und Koordinierung zwischen den Fachausschüssen dienen. Auch dem Abgeordneten Renner (KPD) wurde – „nach Rücksprache mit dem Herrn Präsidenten unseres Rates“ – eine Teilnahme an den Sitzungen des Ausschusses gestattet, die er jedoch nur einmal wahrnahm.¹²⁾ Folgende Mitglieder wurden nach dem Stand vom September 1948 für den *Kombinierten Ausschuß* benannt:¹³⁾

„Ordentliche Mitglieder:

Stellvertreter:

CDU/CSU:	1. Dr. Lehr	Schrage
	2. Dr. Finck	Dr. Süsterhenn
	3. Dr. de Chapeaurouge	Blomeyer
	4. Dr. Fecht	Dr. Strauß
	5. Dr. Schwalber	Dr. Laforet
	6. Walter	Kaufmann
	7. Wirmer	Dr. Seibold
	8. Schröter	Dr. von Mangoldt
SPD:	1. Dr. Schmid	Schönfelder
	2. Dr. Katz	Seifried
	3. Runge	Dr. Hoch
	4. Dr. Mücke	Dr. Löwenthal
	5. Zinn	Heiland
	6. Wagner	Gayk
	7. Dr. Löwenthal	Dr. Mücke
	8. Dr. Selbert	Dr. Greve
FDP:	Dr. Dehler	
	Dr. Becker	
DP:	Heile	
Zentrum:	Brockmann“	

Die personelle Zusammensetzung der Ausschüsse für die Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege wurde bereits in der vierten Sitzung des Plenums im Grundsatz festgelegt.¹⁴⁾ Während die CDU/CSU-Fraktion zu-

¹¹⁾ Dok. Nr. 13, S. 392.

¹²⁾ Dok. Nr. 19, S. 571.

¹³⁾ Drucks. Nr. 22, Z 5/139, Bl. 30; Drucks. Nr. 51, Z 5/126, Bl. 136.

¹⁴⁾ Der Parl. Rat Bd. 9, Dok. Nr. 4, TOP 4.

nächst noch keine getrennte Zuordnung zu den beiden Ausschüssen vornahm, wurden Schmid, Katz, Runge und Mücke mit ihren Stellvertretern Schönfelder, Seifried, Hoch und Löwenthal sowie Dehler und Brockmann für den Ausschuß für Organisation des Bundes, Zinn, Wagner, Löwenthal und Selbert mit ihren Stellvertretern Heiland, Gayk, Mücke und Greve sowie Becker und Heile für den Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege nominiert.¹⁵⁾ Anfang Oktober 1948 schied Schmid aufgrund seiner vielfältigen Aufgaben aus dem Ausschuß für Organisation des Bundes aus. Ihm folgte Greve bzw. Heiland als ordentliches Ausschußmitglied nach.¹⁶⁾

In der Sitzung am 7. Okt. wurde der Kombinierte Ausschuß in Vorbereitung der bevorstehenden Trennung um je ein stimmberechtigtes Mitglied und einen Stellvertreter für die CDU/CSU- und die SPD-Fraktion erweitert, so daß er nun insgesamt 22 Mitglieder zählte. Bei den neu benannten stimmberechtigten Mitgliedern handelte es sich um die Abgeordneten Dr. Strauß (CDU/CSU) und Kuhn (SPD), ihre Stellvertreter waren Dr. von Mangoldt (CDU/CSU) und Wagner (SPD).¹⁷⁾ Die CDU/CSU-Fraktion benannte am 7. Okt. 1948 zugleich auch ihre Mitglieder für die beiden gesonderten Ausschüsse.¹⁸⁾ Die endgültige Zusammensetzung der Ausschüsse wurde zwar erst am 12. Okt. 1948 bekanntgegeben,¹⁹⁾ sie stand jedoch spätestens bei der am 9. Okt. 1948 verfaßten Einladung zur konstituierenden Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege bereits fest.²⁰⁾

In der Übergangszeit bis zur endgültigen Trennung der beiden Ausschüsse traten während der 14. Sitzung Unsicherheiten über die Zusammensetzung des Kombinierten Ausschusses auf, da bei Abwesenheit von Ausschußmitgliedern und Vertretern andere Abgeordnete ersatzweise an den Sitzungen teilnahmen.²¹⁾ Auch wurde die Unterscheidung zwischen ordentlichen Mitgliedern und Stellvertretern nicht immer ganz genau genommen. Obgleich der Abgeordnete Kuhn nominell ordentliches Mitglied und Löwenthal Stellvertreter im Organisationsausschuß waren, tauschten sie diese Rollen in der 28. Sitzung.²²⁾ Auf die Wahrung des Parteienproporz zwischen den Fraktionen wurde dagegen geachtet.

¹⁵⁾ Drucks. Nr. 22, Z 5/139, Bl. 30 (mit handschr. Ergänzungen); Drucks. Nr. 51, BArch Z 5/126, Bl. 136.

¹⁶⁾ Drucks. Nr. 129, Z 5/10; Vermerk vom 23. Sept. 1948, Abt. II des Sekretariats, BArch Z 5/226, Bl. 233. Kurzfristig entstanden Irritationen darüber, ob Dr. Greve oder Heiland Nachfolger von Dr. Schmid sein sollte, siehe auch Drucks. Nr. 168 sowie das Schreiben der SPD-Fraktion an das Sekretariat vom 20. Okt. 1948, Z 5/10.

¹⁷⁾ Kurzprot. der 11. Sitzung, Drucks. Nr. 167, Z 12/40, Bl. 119; Dok. Nr. 13, S. 392; Dok. Nr. 14, TOP 2. In dem Bericht des Protokollführers an den Sekretär der Abt. II, von Perbandt, über die Sitzung vom 7. Okt. 1948 wurden Walter (CDU) und Kuhn (SPD) als zusätzliche Mitglieder sowie Wirmer (CDU) und Wagner (SPD) als zusätzliche Stellvertreter im Organisationsausschuß genannt, Z 5/226, Bl. 238.

¹⁸⁾ Dok. Nr. 14, TOP 2.

¹⁹⁾ Drucks. Nr. 180, Z 5/127, Bl. 51.

²⁰⁾ Z 5/207, Bl. 3.

²¹⁾ So in einer Diskussion zwischen den Abgeordneten Lehr und Mücke, siehe Dok. Nr. 19, S. 570.

²²⁾ Siehe Dok. Nr. 39. Möglicherweise konnte Kuhn nur zeitweise in der Sitzung anwesend sein; so tauschten aus diesem Grund in der 22. Sitzung auch Dr. Becker und Dr. Dehler die Rollen, siehe Dok. Nr. 30.

Am 6. Okt. 1948 kündigte der Ausschußvorsitzende Lehr die baldige Trennung beider Ausschüsse an und am Tag darauf wurde die Arbeitsteilung zwischen beiden Ausschüssen besprochen.²³⁾ Die konstituierende Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege fand jedoch erst am 12. Okt. 1948 statt, und die Wortprotokolle des Organisationsausschusses trugen noch bis zur 16. Sitzung am 20. Okt. 1948 die Bezeichnung „Kombinierter Ausschuß“.²⁴⁾ Während der Ausschuß für Organisation des Bundes entgegen der ursprünglichen Verabredung „im Hinblick auf die große Bedeutung dieses Ausschusses“ zwölf Mitglieder hatte, gehörten dem Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege zehn Mitglieder an.²⁵⁾ Folgende Mitglieder wurden für diese Ausschüsse benannt:

Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege:

„Vorsitzender:	Zinn (SPD)
Stellvertretender Vorsitzender:	noch nicht benannt
Schriftführer:	Dr. Becker (FDP)

Ordentliche Mitglieder:

Stellvertreter:

CDU/CSU:	1. Dr. Strauß	Dr. von Mangoldt
	2. Dr. de Chapeaurouge	Blomeyer
	3. Wirmer	Kaufmann
	4. Dr. Laforet	Walter
SPD:	1. Zinn	Heiland
	2. Wagner	Gayk
	3. Dr. Löwenthal	Dr. Mücke
	4. Dr. Selbert	Dr. Greve
FDP:	Dr. Becker	
DP:	Heile ²⁶⁾	

Ausschuß für die Organisation des Bundes:

„Vorsitzender:	Dr. Lehr (CDU)
Stellvertretender Vorsitzender:	Dr. Katz (SPD)
Schriftführer:	Runge (SPD)

²³⁾ Dok. Nr. 13, S. 350 f.; Dok. Nr. 14, S. 396 f.

²⁴⁾ Das Kurzprotokoll der 16. Sitzung verwendete dagegen bereits die Bezeichnung Organisationsausschuß, Drucks. Nr. 218, Z 12/40, Bl. 105.

²⁵⁾ Dok. Nr. 5, S. 114 f. Dr. Lehr trug bereits am 23. Sept. 1948 im Kombinierten Ausschuß einen Vorschlag aus der CDU/CSU-Fraktion vor, den Organisationsausschuß um ein ordentliches und ein stellvertretendes Mitglied zu vergrößern, Dok. Nr. 5, TOP 1, siehe auch Dok. Nr. 13, S. 392; Dok. Nr. 14, TOP 2. Siehe zu der Vereinbarung der Erhöhung der Mitgliederzahl Drucks. Nr. 167, Z 12/40, Bl. 119; ferner Drucks. Nr. 180, Z 5/127, Bl. 51.

²⁶⁾ Drucks. Nr. 180, Z 5/127, Bl. 50.

Ordentliche Mitglieder:

CDU/CSU: 1. Dr. Fecht
2. Dr. Schwalber
3. Dr. Finck
4. Dr. Lehr
5. Walter

SPD: 1. Dr. Greve²⁷⁾
2. Dr. Katz
3. Runge
4. Dr. Mücke
5. Kuhn

FDP: Dr. Dehler

Zentrum: Brockmann²⁹⁾

Stellvertreter:

Schröter
Dr. Seibold
Dr. Süsterhenn
Schrage
Wirmer

Schönfelder
Seifried²⁸⁾
Dr. Hoch
Dr. Löwenthal
Wagner

Im Kombinierten Ausschuß bzw. im Organisationsausschuß, wo die Frage der Zweiten Kammer und des föderalen Aufbaus der Verfassung behandelt wurde, waren süddeutsch-föderalistisch eingestellte Abgeordnete der CDU/CSU-Fraktion stark vertreten. Genau die Hälfte der Mitglieder und der Stellvertreter der CDU/CSU-Fraktion im Kombinierten Ausschuß (Finck, Fecht, Schwalber, Walter sowie Süsterhenn, Strauß, Laforet und Seibold) wurden von bayerischer Seite als Föderalisten angesehen; beim Organisationsausschuß gehörten sogar mit Ausnahme Lehrs alle CDU/CSU-Mitglieder und zwei der Stellvertreter zu dieser Gruppe.³⁰⁾ Eine extrem föderalistische Haltung bezogen im Ausschuß jedoch nur die Abgeordneten Schwalber und Laforet.

1.2.2 Weitere Teilnehmer an den Sitzungen

Einer Beteiligung von Ländervertretern an den Sitzungen der Fachausschüsse standen viele Abgeordnete des Parlamentarischen Rates reserviert gegenüber, da eine zu starke Einflußnahme auf die Beratungen befürchtet wurde.³¹⁾ Als Claus Leusser, Beauftragter der Bayerischen Staatsregierung beim Parlamentarischen

²⁷⁾ Nach dem 20.10.48 ersetzt durch Heiland.

²⁸⁾ Nach dem 14.10.48 ersetzt durch Roßhaupter.

²⁹⁾ Drucks. Nr. 180, Z 5/127, Bl. 51. Zu den Ausschußmitgliedern aus der CDU/CSU-Fraktion siehe auch Dok. Nr. 14, TOP 2.

³⁰⁾ Bayer. HStA Nachlaß Peiffer/213, Aufstellung der von bayerischer Seite als Föderalisten bezeichneten Mitglieder des Parl. Rates vom 2. Dez. 1948, vermutlich von Leusser verfaßt. Einige seien jedoch kompromißfreudig oder nicht in allen Punkten föderalistisch gesonnen.

³¹⁾ So der Abgeordnete de Chapeaurouge gegenüber Leisewitz von der Außenstelle Bad Godesberg des Büros der Ministerpräsidenten am 18. Sept. 1948; Z 12/118, Bl. 132 ff. Siehe Udo Wengst: Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948–1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland. Düsseldorf 1984, S. 60; Karl-Ulrich Gelberg: Hans Ehard. Die föderalistische Politik des bayerischen Ministerpräsidenten 1946–1954. Düsseldorf 1992, S. 190 ff.; Michael F. Feldkamp: Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Die Entstehung des Grundgesetzes. Göttingen 1998, S. 53 ff.

Rat,³²⁾ mit Unterstützung von Abgeordneten der CDU/CSU an der vierten Sitzung des Kombinierten Ausschusses am 22. Sept. 1948 als Beobachter teilnehmen wollte, lehnten dies SPD-Abgeordnete im Ausschuß mit der Begründung ab, daß damit einer Entscheidung des Geschäftsordnungsausschusses in der Frage der Teilnahme von Landesvertretern vorgegriffen werde.³³⁾ Eine Entscheidung in dieser Frage wurde jedoch vom Geschäftsordnungsausschuß nicht getroffen.³⁴⁾ Allerdings wurde offenbar die Zurückweisung Leussers von Carlo Schmid und den anderen Fraktionsvorsitzenden im Parlamentarischen Rat nicht gebilligt.³⁵⁾

Dagegen konnte Dr. Richard Ringelmann, der ebenfalls offizieller Beauftragter der Bayerischen Staatsregierung beim Parlamentarischen Rat war,³⁶⁾ an der 30. und 31. Sitzung des Organisationsausschusses am 13. und 14. Jan. 1949 als Sachverständiger teilnehmen. Aufgrund seiner Kompetenz als Beamter im bayerischen Finanzministerium durfte er sogar mit ausdrücklicher Zustimmung der SPD-Fraktion an einem Unterausschuß zu Fragen der Überleitung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes (Art. 143 c–1 und 143 c–2) mitarbeiten.³⁷⁾ Der Abgeordnete Dehler wollte Leusser am 23. Sept. einladen, sich als Sachverständiger an einem Unterausschuß des Kombinierten Ausschusses über den Abschnitt „Das Bundesverfassungsgericht“ zu beteiligen.³⁸⁾

Die Hinzuziehung von Sachverständigen wurde formal durch den § 19 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Parlamentarischen Rates vom 22. Sept. 1948 geregelt.³⁹⁾ Als Sachverständige beteiligten sich außer Ringelmann noch Prof. Dr. Richard Thoma⁴⁰⁾ an der 26. Sitzung des Organisationsausschusses am 3. Dez. 1948 bei der Beratung der Notstandsgesetzgebung und der Direktor beim Rechnungshof in Hamburg, Dr. Arthur Fuchs⁴¹⁾, an der 27. Sitzung am 3. Dez. 1948 bei Fragen der Übergangs- und Schlußbestimmungen.⁴²⁾ Beide hatten auch durch Gutachten, die im Organisationsausschuß als Vorlagen verteilt und erörtert wurden, einen wichtigen Anteil an der Arbeit des Ausschusses.⁴³⁾ An der fünften Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege am 10. Nov. 1948 nahmen der Präsident des Deutschen Obergerichts in Köln, Dr. Herbert Ruscheweyh⁴⁴⁾, und der Präsident des Obersten Gerichtshofes für die Britische Zone, Dr. Ernst Wolff⁴⁵⁾, als

³²⁾ Kurzbiographie von Claus Leusser siehe Dok. Nr. 4, Anm. 6.

³³⁾ Dok. Nr. 4, TOP 1.

³⁴⁾ Siehe Dok. Nr. 4, Anm. 7; Der Parl. Rat Bd. 10, Teil B, S. 182.

³⁵⁾ Dok. Nr. 5, S. 154.

³⁶⁾ Kurzbiographie von Dr. Richard Ringelmann siehe Dok. Nr. 44, Anm. 108.

³⁷⁾ Dok. Nr. 44, S. 1090; Dok. Nr. 46, TOP 2a und 2b.

³⁸⁾ Dok. Nr. 5, TOP 7. Die Formulierung der Abschnitte „Bundesverfassungsgerichtshof“ und „Rechtspflege“ beim Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee folgte der Vorlage der von Leusser formulierten entsprechenden Passagen des Bayerischen Grundgesetzentwurfes, siehe Dok. Nr. 5, Anm. 102.

³⁹⁾ Der Parl. Rat Bd. 10, Dok. Nr. B 5, S. 192.

⁴⁰⁾ Kurzbiographie von Prof. Dr. Richard Thoma siehe Dok. Nr. 35, Anm. 3.

⁴¹⁾ Kurzbiographie von Dr. Arthur Fuchs siehe Dok. Nr. 36, Anm. 1.

⁴²⁾ Dok. Nr. 35 und 37.

⁴³⁾ Siehe Dok. Nr. 36; Dok. Nr. 37, Anm. 25; Dok. Nr. 41, Anm. 65, Anm. 70 und Anm. 142.

⁴⁴⁾ Kurzbiographie von Dr. Herbert Ruscheweyh siehe Dok. Nr. 53, Anm. 22.

⁴⁵⁾ Kurzbiographie von Dr. Ernst Wolff siehe Dok. Nr. 55, Anm. 9.

Sachverständige teil.⁴⁶⁾ Einige dieser Sachverständigen, wie Ringelmann und Professor Thoma, übten darüber hinaus auch in anderen Ausschüssen des Parlamentarischen Rates eine einflußreiche gutachterliche Tätigkeit aus.⁴⁷⁾

Eine Mitwirkung des Sekretariates bei den Beratungen war in der Geschäftsordnung des Parlamentarischen Rates nicht vorgesehen. Dennoch beteiligten sich Sekretariatsmitarbeiter an der Arbeit des Organisationsausschusses und beschränkten sich dabei nicht auf eine reine Dienstleistungsfunktion. Der als Protokollführer im Ausschuß tätige Dr. Rudolf Werner Fülleln assistierte beispielsweise dem am 27. Okt. 1948 eingesetzten Unterausschuß und trug am 3. Nov. 1948 den Bericht über dessen Arbeit im Organisationsausschuß mit vor.⁴⁸⁾ Fülleln wirkte auch an der vom Sekretariat erstellten Ausarbeitung über „Ergebnisse und Probleme aus der bisherigen Arbeit der Fachausschüsse des Parlamentarischen Rates“ vom 22. Okt. 1948 mit, die im Auftrag des Präsidenten Adenauer angefertigt wurde.⁴⁹⁾ In der 13. Sitzung des Kombinierten Ausschusses am 13. Okt. 1948 stellte Lehr als Ausschußvorsitzender Vorarbeiten zu den „Ergebnissen und Problemen“ mit den Worten vor: „Das Sekretariat hat nach Durchsicht unserer Protokolle auf einige Punkte aufmerksam gemacht, in denen wir von den Beratungen in Herrenchiemsee besonders abweichen.“⁵⁰⁾ Darauf protestierte Katz (SPD) entschieden dagegen, „daß wir einer Zensur gewissermaßen des Sekretariats auch in unserer Arbeit unterworfen sind.“ Dieses Papier „hätte eines der Mitglieder [des Ausschusses] vorbringen sollen“ – nicht ein Mitarbeiter des Sekretariats.⁵¹⁾ Für Katz und andere SPD-Abgeordnete war es inakzeptabel, daß Sekretariatsmitglieder in die Arbeit des Parlamentarischen Rates eingriffen und diese einer kritischen Betrachtung unterzogen.⁵²⁾

Dieser Auffassung schloß sich die SPD-Fraktion in der Beurteilung eines Nachtrags zu „Ergebnisse und Probleme“ vom 31. Okt. 1948 unter dem Titel „Probleme aus der Arbeit der Fachausschüsse“⁵³⁾ an: „Wenn das Sekretariat eine Zusammenstellung macht, muß diese sich auf das bisher in den Ausschüssen Erarbeitete beschränken. Kritik wie Vorschläge stehen dem Sekretariat als solchem nicht zu, unbeschadet des Rechtes, das jedes Mitglied des Sekretariats natürlich als Privatperson und Staatsbürger hat.“⁵⁴⁾ Vor allem kritisierte die SPD die politische Einseitigkeit der Ausarbeitung des Sekretariats, die von Adenauer veranlaßt worden war. Diese dürfe daher nicht als offizielle Ausarbeitung des Parlamentarischen Rates gelten.

⁴⁶⁾ Dok. Nr. 55.

⁴⁷⁾ Siehe u. a. Der Parl. Rat Bd. 3; Der Parl. Rat Bd. 5; Der Parl. Rat Bd. 6, bes. Dok. Nr. 2 und 3; Der Parl. Rat Bd. 12, S. XXVff., passim.

⁴⁸⁾ Dok. Nr. 25, TOP 2; Kurzbiographie siehe Dok. Nr. 14, Anm. 11.

⁴⁹⁾ Drucks. Nr. 228, Z 5/127, Bl. 156–166; Nachtrag als Drucks. Nr. 247, Z 5/127, Bl. 209–218. Vorarbeit von Dr. Fülleln vom 18. Okt. 1948 unter dem Titel „Grundprobleme und wichtigste Ergebnisse der bisherigen Arbeit“, Z 5/257, Bl. 81–91. Als Verfasser der „Ergebnisse und Probleme“ zeichnete von Perbandt, Z 5/257, Bl. 92.

⁵⁰⁾ Dok. Nr. 18, S. 503 f.

⁵¹⁾ Dok. Nr. 18, S. 505.

⁵²⁾ Der Parl. Rat, Bd. 10, S. LIIf.

⁵³⁾ Drucks. Nr. 247, Z 5/127, Bl. 209–218.

⁵⁴⁾ Entwurf eines von Dr. Ludwig Bergsträsser verfaßten Schreibens der SPD-Fraktion an den Präsidenten des Parlamentarischen Rates vom 10. Nov. 1948, der aber nicht ausgefertigt und abgeschickt wurde, FES Nachlaß Kurt Schumacher/238.

1.2.3 Kurzbiographien der Mitglieder der Ausschüsse⁵⁵⁾

1.2.3.1 Ausschuß für Organisation des Bundes

Auf Seiten der CDU/CSU-Fraktion gehörten dem Ausschuß für Organisation des Bundes an:

Dr. Dr. h.c. Robert Lehr (20. Aug. 1883 – 13. Okt. 1956), Nordrhein-Westfalen⁵⁶⁾

Nach dem Jurastudium an den Universitäten Marburg, Berlin und Bonn und seiner Promotion in Heidelberg zum Dr. iur. wurde der Sohn eines preußischen Generals 1912 Gerichtsassessor in Kassel, danach juristischer Hilfsarbeiter der Stadt Rheydt und schließlich 1913 Assessor in Düsseldorf, wo er 1914 das Polizeidezernat übernahm. Seit 1915 war Lehr als Beigeordneter in der Düsseldorfer Kommunalpolitik tätig und wurde schließlich 1924 Oberbürgermeister von Düsseldorf. In seiner Amtszeit von 1924 bis 1933 förderte Lehr die wirtschaftliche Entwicklung Düsseldorfs durch Industrieansiedlungen, Bauprojekte, Eingemeindungen und den Ausbau des Flughafens. Diese Erfahrungen in der kommunalen Verwaltung und als rheinischer Oberbürgermeister prägten ihn und bildeten einen häufigen Anknüpfungspunkt. Lehr gehörte dem Rheinischen Provinziallandtag an, wurde Vorstandsmitglied des Deutschen, Preußischen und Rheinischen Städtetages. Zu rheinischen Industriellen verfügte er über vorzügliche Verbindungen; so war er Mitglied des Düsseldorfer Industrieclubs. 1929 trat er der DNVP bei. Im April 1933 enthoben ihn die Nationalsozialisten seiner Ämter und inhaftierten ihn für mehrere Monate. Nach seiner Freilassung knüpfte er Kontakte zu Widerstandskreisen. 1945 wurde Lehr von der amerikanischen Militärregierung zunächst als Bürgermeister in Oberbrügge (Westfalen) eingesetzt, dann mit der Leitung der inneren

⁵⁵⁾ Als Grundlage für die folgenden biographischen Angaben dienten vor allem: Biographies of Members of the Parliamentary Council in: Documents on the Creation of the German Federal Constitution, hrsg. von der Civil Administration Division. Office of Military Government for Germany (US) (OMGUS). Berlin 1949; Deutscher Presse Dienst: dpd-Brief, Die 65 Abgeordneten des Parlamentarischen Rates. Bonn 1948; Drucks. Nr. 93 (Lebensläufe der Berliner Abgeordneten des Parlamentarischen Rates, hrsg. vom dpd), Z 5/126; Drucks. Nr. 21 (Alphabetisches Verzeichnis der Mitglieder des Parlamentarischen Rates), Z 5/126; Lebensläufe der Mitglieder des Parlamentarischen Rates, zusammengestellt von Anton Pfeiffer, Z 5 Anhang/1; Zusammenstellung von Kurzbiographien der Mitglieder des Parlamentarischen Rates im Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, PA Bestand 5; Reiner Pommerin: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates. Porträtskizzen des britischen Verbindungsoffiziers Chaput de Saintonge, in: VfZ Bd. 36, (1988), S. 557–588; Nordrhein-Westfalen und die Entstehung des Grundgesetzes, hrsg. von Karl Josef Denzer. Düsseldorf 1989. S. 121–192; Erhard H. M. Lange: Gestalter des Grundgesetzes. Die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates, 15 historische Biografien. Brühl 1999; Heidenreich, Bernd / Mühlhausen, Walter (Hrsg.): Einheit und Freiheit. Hessische Persönlichkeiten und der Weg zur Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden 2000.

⁵⁶⁾ Siehe u. a. Brigitte Kaff: Robert Lehr, in: NDB 14, 1985, S. 112 f.; Walter Först: Robert Lehr als Oberbürgermeister. Ein Kapitel deutscher Kommunalpolitik. Düsseldorf/Wien 1962; ders.: Robert Lehr, in: Ders. (Hrsg.): Aus dreißig Jahren. Rheinisch-Westfälische Politiker-Porträts. Köln/Berlin 1979, S. 66–83; ders.: Robert Lehr (1883–1956), in: Bernhard Poll (Hrsg.): Rheinische Lebensbilder, Bd. 3. Düsseldorf 1968, S. 249–269.

Verwaltung der Provinz Nordrhein betraut und bereits im November 1945 zum Oberpräsidenten dieser Provinz ernannt. Er wurde 1946 stellvertretender Vorsitzender des Zonenbeirates der britisch besetzten Zone und Vorsitzender des Rechts- und Verfassungsausschusses, zeitweise auch des Finanzausschusses des Zonenbeirates. Lehr gehörte zu den Mitbegründern der CDU in Nordrhein-Westfalen und war ihr stellvertretender Vorsitzender. Seine Hoffnungen, Ministerpräsident der ersten Landesregierung zu werden, erfüllten sich jedoch nicht. Einen Ministerposten im Kabinett Amelunxen lehnte er deshalb ab. Von 1946 bis 1950 gehörte er dem Landtag von Nordrhein-Westfalen an und war von 1946 bis 1947 dessen Präsident.

Lehr war ein großbürgerlicher evangelischer Konservativer mit tiefer religiöser Überzeugung. Er war Mitbegründer und Vorsitzender der „Schutzgemeinschaft deutscher Wald“.

Im Parlamentarischen Rat war Lehr Vorsitzender des Ausschusses für Organisation des Bundes sowie Mitglied des Hauptausschusses und des Überleitungsausschusses. Er war Stellvertreter im Ausschuß für Finanzfragen, an dessen Sitzung vom 7. Apr. 1949 er teilnahm. Obgleich er kein förmliches Mitglied war, wurde er zu den Beratungen des Fünfer- und Siebenerausschusses hinzugezogen.

Lehr übte den Vorsitz im Kombinierten Ausschuß und im Organisationsausschuß mit großer Souveränität aus. Seine Verhandlungsführung war ergebnisorientiert, gelegentlich auch dominant, doch übte sein ausgleichendes und verbindliches Wesen einen günstigen Einfluß auf das Arbeitsklima im Ausschuß aus. Bei den strittigen Fragen zeigte sich auch sein Vermittlertalent. In der Einschätzung des britischen Verbindungsoffiziers Chaput de Saintonge spielte er in dieser Hinsicht „eine äußerst nützliche Rolle.“⁵⁷⁾ Bei den Diskussionen um den abschließenden Kompromiß sei er der Wortführer seiner Fraktion gewesen. Zur erfolgreichen Bewältigung des umfangreichen Arbeitspensums des Organisationsausschusses trug Lehr als Vorsitzender wesentlich bei.

In sozialpolitischer Hinsicht gehörte Lehr zum rechten Flügel der CDU, daher lehnte er die diesbezüglichen Vorstellungen der SPD nachdrücklich ab. Lehr vertrat innerparteilich die Positionen Adenauers, zu dessen wichtigsten Vertrauten er in jener Zeit zählte. Er war ein Befürworter des Senatsprinzips und ein Gegenspieler der süddeutschen Föderalisten innerhalb seiner Fraktion. Seine Haltung in dieser Frage führte Chaput de Saintonge auch auf seine engen Verbindungen zur Schwerindustrie zurück, da ein extremer Föderalismus den wirtschaftlichen Interessen in einem modernen Staat zuwiderliefe.⁵⁸⁾ Lehr sei sehr umgänglich und humorvoll gewesen. Carlo Schmid bezeichnete Lehr als einen „der kundigsten Gegenspieler von Rudolf Katz“, einen klugen Juristen und erfahrenen Praktiker der Verwaltung.⁵⁹⁾

Von 1949 bis 1953 gehörte Lehr dem Deutschen Bundestag an. Unter der ersten Regierung Adenauer war er von 1950 bis 1953 Bundesminister des Innern.

⁵⁷⁾ Pommerin: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates, S. 574.

⁵⁸⁾ Ebenda.

⁵⁹⁾ Carlo Schmid: Erinnerungen. Bonn/München/Wien 1979, S. 407.

Dr. Hermann Fecht (20. Mai 1880 – 4. Febr. 1952), Baden

Fecht studierte Jura in Heidelberg, Berlin und Straßburg. 1902 wurde er in Heidelberg zum Dr. iur. promoviert. Seit 1906 war er im badischen Staatsdienst tätig, unter anderem als Ministerialsekretär, dann als Regierungsrat im Badischen Ministerium des Innern. Im Juli 1918 wurde er zum Ministerialrat und stellvertretenden Bevollmächtigten des Großherzogs von Baden beim Bundesrat, 1919 zum stellvertretenden Bevollmächtigten Badens im Reichsrat ernannt. 1927 erhielt er seine Beförderung zum Ministerialdirektor und war seit 1931 stimmführender Bevollmächtigter Badens im Reichsrat sowie Leiter der Vertretung Badens beim Reich. Mit dem Beginn der nationalsozialistischen Herrschaft erfolgte 1933 seine vorzeitige Versetzung in den Ruhestand. Fecht nahm während der Kriegsjahre eine ehrenamtliche Tätigkeit im Badischen Finanz- und Wirtschaftsministerium auf und war von Ende 1944 bis Oktober 1945 ehrenamtlicher Polizeidirektor von Baden-Baden.

Nach dem Kriegsende schloß sich Fecht der CDU an, wurde Stadtrat in Baden-Baden und Mitglied der Kreisversammlung. 1946/47 gehörte er der Beratenden Landesversammlung des Landes Baden und von 1947 bis 1952 dem Badischen Landtag an. Seit dem 4. Febr. 1948 war Fecht Justizminister und stellvertretender Staatspräsident des Landes Baden. 1949 wurde er Vertreter Badens im Bundesrat. Fecht gehörte dem Parlamentarischen Rat nur bis zum 7. März 1949 an, da er sein Mandat wegen Krankheit niederlegen mußte. Neben seiner Mitgliedschaft im Ausschuß für Organisation des Bundes war er Stellvertreter im Hauptausschuß.

Fecht war ein überzeugter süddeutscher Föderalist mit liberalen Auffassungen. Das Urteil des britischen Verbindungsoffiziers Chaput de Saintonge, Fecht habe sich kaum an den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates beteiligt⁶⁰⁾, kann für den Ausschuß für Organisation des Bundes, in dem er zu den aktiven und gestaltenden Mitgliedern gehörte, nicht bestätigt werden.

Dr. Josef Schwalber (19. März 1902 – 16. Aug. 1969), Bayern

Nach seinem Studium der Rechtswissenschaften und Volkswirtschaft an der Universität München, das er mit dem Staatsexamen für den höheren Justiz- und Verwaltungsdienst abschloß, und seiner Promotion zum Dr. oec. publ. ließ sich Schwalber als Rechtsanwalt in Dachau nieder. Seit 1929 gehörte er der Bayerischen Volkspartei an und wurde 1933 in den Stadtrat und in den Bezirksrat von Dachau gewählt. Die Nationalsozialisten nahmen Schwalber 1933 in „Schutzhaft“, und 1943 wurde er in die Wehrmacht eingezogen.

Nach dem Krieg beteiligte sich Schwalber maßgeblich am Aufbau der CSU und gehörte von 1947 bis 1952 ihrem Landesvorstand an. Seit 1945 war er erster Bürgermeister von Dachau und 1947 Landrat in Dachau. Schwalber gehörte 1946 der Verfassungsgebenden Landesversammlung von Bayern und von 1946 bis 1950 dem Bayerischen Landtag an. Im Sept. 1947 wurde er zum Staatssekretär im bayerischen Staatsministerium des Innern ernannt. Schwalber gehörte dem Verfassungs-

⁶⁰⁾ Pommerin: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates, S. 568.

politischen Ausschuß der CDU/CSU und dem „Ellwanger Kreis“ an. Er arbeitete als Mitglied des Unterausschusses I (Grundsatzfragen) in Herrenchiemsee mit. Neben seiner Mitgliedschaft im Ausschuß für Organisation des Bundes war Schwalber Stellvertreter im Hauptausschuß, im Ausschuß für Wahlrechtsfragen und im Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung. Schwalber war ein überzeugter Föderalist und vertrat kompromißlos den bayerischen Standpunkt. An der Ausschubarbeit hatte Schwalber regen Anteil, wurde aber aufgrund seiner wenig verbindlichen Haltung häufig von SPD-Mitgliedern angegriffen und fand auch nicht immer die Unterstützung seiner Fraktionskollegen. Nach Auffassung von Chaput de Saintonge sei Schwalber der Gedanke an einen Kompromiß niemals in den Sinn gekommen. Daher sei auch er und nicht der Fraktionsvorsitzende Pfeiffer dafür ausersehen worden, die Begründung für die Ablehnung des Grundgesetzes durch die CSU zu verlesen.⁶¹⁾

Schwalber war von 1951 bis 1954 Bayerischer Staatsminister für Unterricht und Kultus; danach erneut Rechtsanwalt und von 1957 bis 1963 Landrat von Dachau.

Dr. Albert Finck (15. März 1895 – 3. Aug. 1956), Rheinland-Pfalz

Nach einem philologischen Studium an der Universität München nahm Finck am Ersten Weltkrieg teil. 1920 wurde er zum Dr. phil. promoviert. Er engagierte sich in der Bayerischen Volkspartei und wurde ihr Parteisekretär in der Rheinpfalz. Finck löste sich in den folgenden Jahren von der Bayerischen Volkspartei und näherte sich dem Zentrum an, das mit dieser um die katholische Wählerschaft in der Rheinpfalz konkurrierte. Er übernahm schließlich die Chefredaktion der „Neuen Pfälzischen Landeszeitung“ in Ludwigshafen, einem Parteiorgan des Zentrums. 1933 wurden die Verlagsräume der Zeitung von den Nationalsozialisten besetzt und Finck vorübergehend in „Schutzhaft“ genommen. 1936 erfolgte die endgültige Auflösung der „Neuen Pfälzischen Landeszeitung“.⁶²⁾ Finck fand nach unterschiedlichen Tätigkeiten 1942 eine Anstellung als Aushilfslehrer am humanistischen Gymnasium in Neustadt an der Weinstraße, wo er 1946 zum Studienrat ernannt wurde. Er gehörte nach dem Krieg zu den Gründungsmitgliedern der CDU und war einer ihrer prominentesten Vorstandsmitglieder in der Rheinpfalz. Auf die Verhandlungen im Ausschuß für Organisation des Bundes, dessen Mitglied er war, hatte er nur geringen Einfluß. Finck nahm auch an einzelnen Sitzungen des Ausschusses für Wahlrechtsfragen und des Hauptausschusses teil. Er galt aus bayerischer Perspektive als Föderalist.⁶³⁾ Chaput de Saintonge bezeichnete ihn als einen guten Redner und Konversationspartner, aber wenig ergiebige Informationsquelle.⁶⁴⁾ Finck war von 1951 bis 1956 Kultusminister von Rheinland-Pfalz.

⁶¹⁾ Ebenda, S. 582.

⁶²⁾ Siehe Stefan Mörz: Vom Westboten zur Rheinpfalz. Die Geschichte der Presse im Raum Ludwigshafen von den Anfängen bis zur Gegenwart. Ludwigshafen 1994, S. 85 ff., 118 f.

⁶³⁾ Bayer. HStA Nachlaß Peiffer/213.

⁶⁴⁾ Pommerin: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates, S. 568.

Felix Walter (19. Sept. 1880 – 17. Febr. 1949), Württemberg-Baden⁶⁵⁾

Im Anschluß an sein Studium der Rechts- und Staatswissenschaften in Tübingen und Berlin, das er mit dem zweiten juristischen Staatsexamen 1917 abschloß, trat der Sohn eines Ellwanger Landgerichtsdirektors und Zentrumspolitikers in den Justizdienst des Landes Württemberg ein. Seit 1919 war er im württembergischen Staatsministerium tätig, seit 1929 als Oberregierungsrat. Walter gehörte seit 1919 der Zentrumsparlei an und war von 1924 bis 1933 deren erster Vorsitzender im Bezirk Groß-Stuttgart. 1933 wurde er von den Nationalsozialisten aus politischen Gründen aus dem Staatsministerium entfernt und auf eine Landgerichtsratsstelle beim Landgericht Stuttgart versetzt.

1945 wurde Walter zunächst als Oberregierungsrat zum Landesdirektor für Justiz berufen, später zum Ministerialrat im Justizministerium von Württemberg-Baden ernannt und hatte am Wiederaufbau der württembergischen Justizverwaltung maßgeblichen Anteil. Obgleich Walter für eine Wiedergründung des Zentrums eintrat, beteiligte er sich an der neu gegründeten CDU in Württemberg (zunächst als Christlich-Soziale Volkspartei) und gehörte zu ihrem engeren Parteivorstand. 1946 wurde er in die Verfassungsgebende Landesversammlung von Württemberg-Baden gewählt, war seit 1946 Mitglied des Landtags in Stuttgart und stellvertretender Vorsitzender des Verfassungsausschusses sowie Mitglied zahlreicher anderer Landtagsausschüsse. Walter gehörte zu den Mitinitiatoren des im März 1948 gegründeten „Ellwanger Kreises“.

Im Parlamentarischen Rat gehörte Walter neben dem Ausschuß für Organisation des Bundes noch dem Ausschuß für Wahlrechtsfragen an und war Stellvertreter im Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege sowie im Hauptausschuß. Im Gegensatz zu seiner eher zurückhaltenden Rolle im Wahlrechtsausschuß⁶⁶⁾ zählte er im Ausschuß für Organisation des Bundes zu den aktiveren Mitgliedern. Er wirkte an der Ausschubarbeit maßgeblich mit und beteiligte sich häufig an den Diskussionen. Walter starb unerwartet kurz nach Abschluß der Beratungen im Ausschuß für Organisation des Bundes am 17. Febr. 1949.

Als stellvertretende Mitglieder waren von der CDU/CSU-Fraktion benannt worden:

Carl Schröter (29. Mai 1887 – 25. Febr. 1952), Schleswig-Holstein

Dr. Kaspar Seibold (geb. 14. Okt. 1914), Bayern

Prof. Dr. Adolf Süsterhenn (31. Mai 1905 – 24. Nov. 1974), Rheinland-Pfalz

Josef Schrage (6. Mai 1881 – 27. Nov. 1953), Nordrhein-Westfalen

Ernst Wirmer (7. Jan. 1910 – 19. Aug. 1981), Niedersachsen

Von der SPD-Fraktion waren folgende Abgeordnete in den Ausschuß für Organisation des Bundes entsandt worden:

⁶⁵⁾ Siehe insb. Frank Raberg: Felix Walter (1890–1949). Mitgestalter des demokratischen Neubeginns im Südwesten und Gründervater der Bundesrepublik Deutschland, in: Ellwanger Jb., Bd. 37 (1997–1998), S. 152–163.

⁶⁶⁾ Der Parl. Rat Bd. 6, S. XVI.

Dr. Rudolf Katz (30. Sept. 1895 – 23. Juli 1961), Schleswig-Holstein

Katz stammte aus einer jüdischen Familie und studierte zunächst Rechts- und Staatswissenschaften an der Universität Kiel. Er nahm als Kriegsfreiwilliger am Ersten Weltkrieg teil, zuletzt als Leutnant, und wurde mehrfach verwundet. Nach dem Krieg nahm er sein Jurastudium wieder auf und schloß es 1920 mit der Promotion zum Dr. iur. ab. Als Referendar und Assessor war er an verschiedenen Gerichten tätig, von 1923 bis 1924 Syndikus in Lübeck. Seit 1924 ließ sich Katz als Rechtsanwalt, seit 1929 auch als Notar in Altona nieder. Von 1929 bis 1933 war er Abgeordneter und Fraktionsvorsitzender der SPD in der Stadtverordnetenversammlung von Altona, 1932/33 als Stadtverordnetenenvorsteher, und wurde Mitglied des Schleswig-Holsteinischen Städtetages.

1933 emigrierte Katz zusammen mit dem Altonaer Bürgermeister Max Brauer, mit dem ihn eine enge Freundschaft verband, nach Nanking, wo er im Auftrag des Völkerbundes die chinesische Regierung unter Chiang Kai-shek in Munizipalangelegenheiten beraten sollte und im Nationalen Wirtschaftsrat von China mitwirkte. 1934 ging Katz in die Vereinigten Staaten von Amerika und wurde Assistent an der Columbia-University. Von 1938 bis 1946 arbeitete er als Redakteur bei der deutschsprachigen „Neuen Volkszeitung“ in New York und erwarb 1941 das amerikanische Bürgerrecht. Katz wurde Direktoriumsmitglied der Zeitschrift „New Leader“. Außerdem war er Sekretär der zu dem Gewerkschaftsbund American Federation of Labor gehörenden German Labor Delegation in USA, als deren Delegierter er 1946 zusammen mit Brauer nach Deutschland kam.

Im November 1947 nahm der 1938 ausgebürgerte Katz wieder die deutsche Staatsbürgerschaft an. Von 1947 bis 1950 war er Justizminister und 1949 zusätzlich Minister für Volksbildung von Schleswig-Holstein. Er wurde 1947 in den schleswig-holsteinischen Landtag gewählt und war außerdem Mitglied des Länderrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes.

Katz besaß eingehende Kenntnisse des amerikanischen Staatswesens, die er in die Beratungen des Parlamentarischen Rates einbrachte. Er war ein aktiver und durchsetzungsfähiger Diskussionsteilnehmer in den Ausschußdebatten. Als stellvertretender Vorsitzender des Organisationsausschusses stellte Katz ein starkes Gegengewicht zu dem Vorsitzenden Lehr dar. Mit ihm arbeitete Katz aber in der Regel konstruktiv zusammen und brachte die Ausschußarbeit durch seinen ergebnisorientierten, pragmatischen Stil voran. Dies galt insbesondere bei der Regelung des Notstandsrechts, an der er maßgeblichen Anteil hatte. Nicht frei von Spannungen gestaltete sich dagegen sein Verhältnis zu seinem Fraktionskollegen Zinn. Katz war außerdem Mitglied des Überleitungsausschusses sowie stellvertretendes Mitglied des Hauptausschusses, an dessen Sitzungen er häufig teilnahm. Chaput de Saintonge schildert ihn als einen reservierten Gesprächspartner und einen der vielversprechenden Mitglieder der SPD.⁶⁷⁾ Sein Fraktionskollege Schmid maß ihm eine bedeutende Rolle bei der Beratung des Grundgesetzes bei.⁶⁸⁾ Katz wurde 1951 Vi-

⁶⁷⁾ Pommerin: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates, S. 572.

⁶⁸⁾ Schmid: Erinnerungen, S. 406 f.

zepräsident des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe; 1960 erhielt er die Berufung in die Internationale Juristenkommission der Vereinten Nationen.

Dr. Otto Heinrich Greve (30. Jan. 1908 – 11. Juni 1968), Niedersachsen

Nach dem Studium der Rechts- und Staatswissenschaften in München, Heidelberg, Paris, Nancy und Rostock wurde Greve 1935 zum Dr. iur. promoviert und legte 1936 das Assessorexamen in Berlin ab. Er war zunächst im Schweriner Justizministerium beschäftigt, danach in der Staatsanwaltschaft in Rostock. Seit 1926 gehörte Greve der DDP bzw. der DSP und dem Reichsbanner Schwarz-Rot-Gold an. 1933 wurde er Mitglied des Reichsvorstandes der Jungdemokraten. Von den Nationalsozialisten wurde er 1938 aus politischen Gründen aus dem Justizdienst entlassen. Greve beteiligte sich an einer Widerstandsgruppe gegen das NS-Regime. Bis 1945 war er in verschiedenen Industrieunternehmen tätig.

1945 wurde Greve während der Besetzung Thüringens durch amerikanische Truppen Landrat in Greiz. Greve zog 1946 nach Hannover um, wo er als Rechtsanwalt und seit 1948 auch als Notar tätig war. Greve gehörte zu den Gründern der FDP in Niedersachsen und war bis 1947 Mitglied ihres Vorstandes in der britischen Zone. Von 1947 bis 1951 war er Abgeordneter des Niedersächsischen Landtags. Am 1. Mai 1948 trat er der SPD bei.

Im Parlamentarischen Rat war Greve Mitglied des Ausschusses für Finanzfragen und des Hauptausschusses, Stellvertreter im Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege sowie kurzfristig Nachfolger für Schmid im Ausschuß für Organisation des Bundes. Nach dem 20. Okt. 1948 wurde der Abgeordnete Heiland⁶⁹⁾ an seiner Stelle ordentliches Mitglied des Organisationsausschusses.⁷⁰⁾ Er war außerdem noch stellvertretendes Mitglied im Zuständigkeitsausschuß und im Ausschuß für das Besatzungsstatut. Am 20. Mai 1949 schied Greve aus dem Parlamentarischen Rat aus und räumte seinen Platz dem stellvertretenden Parteivorsitzenden der SPD Erich Ollenhauer,⁷¹⁾ um diesem die Teilnahme an den Beratungen des

⁶⁹⁾ Rudolf-Ernst Heiland (8. Sept. 1910 – 6. Mai 1965), deutscher Politiker (SPD), von 1925 bis 1933 Arbeiter beim Städtischen Elektrizitätswerk in Marl. Er gehörte seit 1924 zur Sozialistischen Arbeiterjugend und trat 1928 der SPD bei. 1931 schloß er sich vorübergehend der Sozialistischen Arbeiterpartei an. Nachdem er 1933 aus politischen Gründen entlassen wurde, beteiligte er sich am Widerstand gegen den Nationalsozialismus und wurde 1936 inhaftiert. Während des Krieges wurde er dienstverpflichtet. 1946 wurde er Bürgermeister von Marl. Er war Vorsitzender der SPD in Marl und stellvertretender Vorsitzender des SPD-Bezirk Westliches Westfalen. Heiland gehörte dem Kreistag Recklinghausen als Fraktionsvorsitzender der SPD an und wurde als Abgeordneter in den Nordrhein-Westfälischen Landtag gewählt, wo er im Verfassungsausschuß und Wahlprüfungsausschuß tätig war. Er war Vorstandsmitglied des Gemeindetages Westfalen-Lippe und Vizepräsident des Deutschen Gemeindetages. Im Parl. Rat war Heiland Mitglied des Ausschusses für Wahlrechtsfragen und Stellvertreter im Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. Er gehörte 1949–1965 dem Deutschen Bundestag an.

⁷⁰⁾ Am 20. Okt. teilte die SPD-Fraktion dem Sekretariat des Parlamentarischen Rates mit, daß der Abgeordnete Heiland und nicht der Abgeordnete Dr. Greve als Nachfolger von Schmid Mitglied des Organisationsausschusses sei, Z 5/10.

⁷¹⁾ Erich Ollenhauer (27. März 1901 – 14. Dez. 1963), deutscher Politiker (SPD), 1921–1945 Sekretär der Sozialistischen Jugendinternationale, 1933 Mitglied des SPD-Parteivor-

Überleitungsausschusses zu ermöglichen. Greve war selten in den Sitzungen des Ausschusses für Organisation des Bundes anwesend, nahm dann aber gerne an Diskussionen teil, wobei ihn sein leicht erregbares Temperament zu schroffen Stellungnahmen verleiten konnte. Greve gehörte außerdem dem Hauptausschuß und dem Ausschuß für Finanzfragen sowie als Stellvertreter dem Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung an. Nach der Aussage von Chaput de Saintonge folgte Greve nicht immer der Parteilinie und mußte von Schmid zur Ordnung gerufen werden, wenn seine scharfen Attacken gegen CDU/CSU-Positionen die Zusammenarbeit zwischen den Fraktionen gefährdeten.⁷²⁾ Greve gehörte von 1949 bis 1961 dem Deutschen Bundestag an.

Hermann Runge (28. Okt. 1902 – 3. Mai 1975), Nordrhein-Westfalen

Runge war gelernter Schlosser. Er war seit 1920 Mitglied der SPD und der Freien Gewerkschaften. Seit 1929 gehörte er dem Gemeinderat von Rheinkamp und dem Kreistag von Moers an. 1933 schloß er sich dem Widerstand gegen die Nationalsozialisten an, wurde verhaftet und vom Volksgerichtshof zu einer mehrjährigen Gefängnisstrafe verurteilt.

Nach 1945 erneut Mitglied des Kreistages von Moers, übernahm Runge dort den Vorsitz der SPD-Fraktion. Er wurde Mitglied des Provinzialrates für die Rheinprovinz und 1946 in den Nordrhein-Westfälischen Landtag gewählt. Runge gehörte dem Bezirksvorstand Niederrhein und dem Parteiausschuß der SPD an und war Bezirkssekretär für den Bezirk Niederrhein. Runge war zwar Schriftführer im Ausschuß für Organisation des Bundes und nahm regelmäßig an den Sitzungen teil, äußerte sich aber kaum. Er war außerdem noch Stellvertreter im Ausschuß für Grundsatzfragen. Runge gehörte von 1949 bis 1957 dem Deutschen Bundestag an.

Dr. Willibald Mücke (28. Aug. 1904 – 25. Nov. 1984), Bayern

Nach dem Jurastudium an den Universitäten Greifswald und Breslau ließ sich Mücke 1933 als Rechtsanwalt in Breslau nieder. 1939 bis 1942 arbeitete er als Wirtschaftsjurist in Berlin in der Geschäftsführung der Deutschen Lokomotivbauvereinigung und wurde danach zum Wehrdienst einberufen. 1945 kam er als Flüchtling nach München, wo er 1946 eine Anwaltspraxis eröffnete. 1945 trat er der SPD bei, wurde Mitglied des Landesvorstandes der SPD in Bayern, des Landesflüchtlingsausschusses der SPD und des Flüchtlingsbeirats beim Parteivorstand. Im Hauptausschuß der Flüchtlinge und Ausgewiesenen in Bayern übernahm Mücke den Vorsitz.

Im Parlamentarischen Rat war er Mitglied im Ausschuß für Organisation des Bundes sowie Stellvertreter im Ausschuß für Grundsatzfragen, im Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege, im Ausschuß für das Besatzungsstatut sowie im Überleitungsausschuß. Die Flüchtlingsfrage stellte für Mücke das wichtig-

stands, 1933 Emigration nach Prag, 1938 nach Paris, 1940 nach London; 1946 Rückkehr nach Deutschland, 1946 stellvertretender Parteivorsitzender der SPD, 1949–1963 Mitglied des Deutschen Bundestages, 1963 Vorsitzender der sozialistischen Internationale.

⁷²⁾ Pommerin: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates, S. 569.

ste Thema dar, für das er sich nachhaltig engagierte, während er sich sonst bei den Verhandlungen eher zurückhielt. Mücke gehörte von 1949 bis 1953 dem Deutschen Bundestag an. Von 1956 bis 1969 war er Referatsleiter im Bundesministerium der Verteidigung, seit 1957 als Ministerialrat.

Karl Kuhn (14. Febr. 1898 – 18. Okt. 1986), Rheinland-Pfalz

Kuhn besuchte zunächst die Präparandenanstalt und das Lehrerseminar und nahm anschließend am Ersten Weltkrieg teil. 1919 legte er die Erste Lehrprüfung ab und lehrte bis 1933 als Volksschullehrer im Regierungsbezirk Köln. Von 1926 bis 1929 studierte er daneben noch Sozialpädagogik, Soziologie, Wirtschaftsgeschichte und Ethnologie an der Universität Köln. 1922 trat Kuhn der SPD bei und wurde 1929 Kreistagsabgeordneter im Siegburgkreis. 1933 wurde er von den Nationalsozialisten aus dem öffentlichen Dienst entlassen und zeitweilig in „Schutzhaft“ genommen. Von 1935 bis 1937 studierte Kuhn Betriebswirtschaftslehre an der Universität Köln und nahm 1938 eine Beschäftigung als Angestellter im Großhandel auf.

Nach dem Krieg leitete Kuhn das Kreisernährungsamt in Bad Kreuznach und war erneut in der SPD und den Gewerkschaften tätig. 1946 wurde er in die Beratende Landesversammlung von Rheinland-Pfalz berufen und 1947 in den Landtag von Rheinland-Pfalz gewählt, dem er bis 1967 angehörte. Zugleich wurde er Stadtverordneter, später Bürgermeister von Bad Kreuznach und Kreistagsmitglied. Kuhn nahm an 18 Sitzungen des Organisationsausschusses teil, trat allerdings kaum aktiv hervor. Er war auch stellvertretendes Mitglied im Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung und im Ausschuß für das Besatzungsstatut. Nach Aussagen von Chaput de Saintonge besaß er die Neigung, die gegnerischen Parteien bei den Alliierten durch Skandalnachrichten herabzuwürdigen.⁷³⁾

Die SPD benannte als stellvertretende Mitglieder:

Adolf Schönfelder (5. Apr. 1875 – 3. Mai 1966), Hamburg

Josef Seifried (9. Mai 1892 – 9. Juli 1962), Bayern

Dr. Fritz Hoch (21. Okt. 1896 – 20. Okt. 1984), Hessen

Dr. Fritz Löwenthal (15. Sept. 1888 – 28. Aug. 1956), Nordrhein-Westfalen

Friedrich Wilhelm Wagner (28. Febr. 1894 – 17. März 1971), Rheinland-Pfalz

Aufgrund seiner Krankheit wurde der Abgeordnete Josef Seifried seit dem 7. Okt. 1948 durch Jean Stock (7. Juni 1893 – 13. Jan. 1965) vertreten,⁷⁴⁾ nach dem 14. Okt. durch Albert Roßhaupter (8. Apr. 1878 – 14. Dez. 1949), Bayern, SPD, ersetzt.⁷⁵⁾

Für die FDP war im Ausschuß für Organisation des Bundes tätig:

⁷³⁾ Ebenda, S. 573.

⁷⁴⁾ PA 5/Anhang Bd. 54.

⁷⁵⁾ Drucks. Nr. 190, Z 5/127, Bl. 57. Der SPD-Landesverband Bayern und die bayerische Landtagsfraktion der SPD teilten der SPD-Fraktion im Parlamentarischen Rat am 14. Okt. 1948 die Wahl von Roßhaupter als Ersatzmann für Seifried mit, FESt Nachlaß Schumacher/239. Im Ausschuß für Organisation des Bundes wurde dies am 22. Okt. bekanntgegeben, siehe Dok. Nr. 22, Anm. 4; ferner die Bekanntmachung der SPD-Fraktion vom 28. Okt. 1948, Z 5/10.

Dr. Thomas Dehler (14. Dez. 1897 – 21. Juli 1967), Bayern

Nach seiner Teilnahme am Ersten Weltkrieg studierte Dehler Rechts- und Staatswissenschaften an den Universitäten Würzburg, Freiburg und München und wurde in Würzburg zum Dr. iur. promoviert. Er ließ sich zunächst in München, seit 1925 in Bamberg als Rechtsanwalt nieder. Schon als Student war Dehler politisch aktiv; er beteiligte sich an der „Arbeitsgemeinschaft republikanischer Studierender“ und dem „Club demokratisch gesinnter Studenten“. Außerdem wirkte er an der Gründung des Reichsbanners Schwarz-Rot-Gold in München mit. Seit 1919 arbeitete Dehler in der DDP bzw. der DSP mit. Er gehörte ihrem Reichsvorstand an und war seit 1926 Vorsitzender der Ortsgruppe Bamberg. Dehler besaß unter dem nationalsozialistischen Regime Verbindungen zu Widerstandskreisen. Er wurde zunächst in „Schutzhaft“ genommen und 1944 in einem Zwangsarbeitslager inhaftiert. Aufgrund der jüdischen Herkunft seiner Frau Irma war die Familie Diskriminierungen der nationalsozialistischen Machthaber ausgesetzt.

1945 wurde Dehler von der amerikanischen Militärregierung als Landrat in Bamberg, im Jahr darauf als Generalstaatsanwalt beim Oberlandesgericht in Bamberg eingesetzt. Seit 1947 war Dehler Präsident des Oberlandesgerichts in Bamberg. Nachdem er sich zunächst um die Bildung eines überparteilichen „Demokratischen Blocks“ bemüht hatte, gehörte er 1946 zu den Gründern der FDP in Bayern und wurde deren erster Landesvorsitzender. Seit der Gründung der FDP als Bundespartei 1948 war Dehler auch Mitglied des engeren Bundesvorstandes. Er war Mitglied der Verfassungsgebenden Landesversammlung in Bayern und wurde 1946 in den bayerischen Landtag gewählt, dem er bis 1949 angehörte. 1947 lehnte er das ihm angebotene Amt des bayerischen Justizministers ab, da sich die FDP nicht an der Regierung beteiligen wollte. Auch die Wahl zum Präsidenten des bayerischen Verfassungsgerichtshofs nahm er nicht an, da er dieses Amt für unvereinbar mit seinem parteipolitischen Engagement hielt.

Dehler gehörte im Parlamentarischen Rat dem Ausschuß für Organisation des Bundes, dem Hauptausschuß und dem Allgemeinen Redaktionsausschuß an. Er galt als Rechtsexperte seiner Partei und zählte zu den Mitgliedern des Organisationsausschusses, die die Ausschuarbeit entscheidend mitbestimmt haben. Dehler formulierte viele der Anträge seiner Partei, und sein Ziel war es, eine starke Regierung nach amerikanischem Vorbild zu schaffen. Mit seiner Forderung nach einer starken „Regierung auf Zeit“ konnte sich Dehler jedoch nicht durchsetzen, und auch die von ihm vertretenen Vorschläge des Allgemeinen Redaktionsausschusses fanden nicht immer die Zustimmung des Organisationsausschusses. Dennoch war er mit seinem temperamentvollen Engagement im Ausschuß sehr durchsetzungsfähig und wurde aufgrund seiner juristischen Kompetenz respektiert. Mit dem Abgeordneten Zinn, der ebenfalls im Redaktionsausschuß mitarbeitete, verband ihn trotz unterschiedlicher politischer Überzeugungen eine enge Freundschaft.

Dehler war von 1949 bis 1967 Mitglied des Deutschen Bundestages, dabei von 1960 bis 1967 als Bundestagsvizepräsident. Unter der ersten Regierung Adenauer war er von 1949 bis 1953 Bundesminister der Justiz. In der FDP hatte er von 1953 bis 1957 den Fraktionsvorsitz und von 1954 bis 1957 den Bundesvorsitz inne.⁷⁶⁾

⁷⁶⁾ Siehe Udo Wengst: *Thomas Dehler, 1897–1967. Eine politische Biographie*. München 1997.

Als Stellvertreter für Dehler nahm für die FDP Dr. Max Becker (25. Mai 1888 – 29. Juli 1960) an verschiedenen Sitzungen des Ausschusses für die Organisation des Bundes teil, ohne daß er ursprünglich als stellvertretendes Mitglied aufgeführt wurde.

Für das Zentrum war in den Ausschuß für Organisation des Bundes entsandt worden:

Johannes Brockmann (17. Juli 1888 – 14. Dez. 1975), Nordrhein-Westfalen

Nach der Absolvierung des Lehrerseminars in Paderborn war Brockmann als Volksschullehrer tätig und wurde 1930 Schulleiter in Rinkerode bei Münster. Er war stellvertretender Vorsitzender des Katholischen Lehrerverbandes im Deutschen Reich, Vorsitzender des Katholischen Lehrerverbandes in Westfalen, Vorsitzender der westfälischen Windthorst-Bünde, Mitglied des Reichsausschusses der Zentrums- und Vorstandsmitglied des Landgemeindetages West. Brockmann war seit 1929 Gemeindevorsteher von Rinkerode und gehörte von 1925 bis 1933 dem preußischen Landtag an. Von den Nationalsozialisten wurde er 1933 entlassen, seiner politischen Ämter enthoben und 1944 aus politischen Gründen inhaftiert.

Seit 1945 war er Bürgermeister von Rinkerode und wurde zum Schulrat und zum Generalreferenten für Kultur beim Oberpräsidenten der Westfälischen Provinzialregierung ernannt. Nach der Wiedegründung der Zentrums- und Parteivorsitzenden. Er war von 1946 bis 1958 Abgeordneter des Nordrhein-Westfälischen Landtags und seit 1946 Fraktionsvorsitzender seiner Partei.

Im Parlamentarischen Rat gehörte Brockmann außer dem Ausschuß für Organisation des Bundes noch dem Hauptausschuß und dem Ältestenrat sowie dem Siebenausschuß und dem Überleitungsausschuß an. Er nahm an 15 Sitzungen des Organisationsausschusses teil, trat aber nicht durch besondere Aktivität hervor. Dennoch galt Brockmann als ein allgemein respektierter Politiker, der diskret und beherrscht agierte. Er zollte seinerseits Schmid große Anerkennung.

Brockmann war von 1952 bis 1957 geschäftsführender Vorsitzender des Zentrums und 1953 bis 1957 Abgeordneter des Deutschen Bundestages. Bis 1961 gehörte er außerdem dem Kreistag von Münster-Land an.

Als Stellvertreterin für Brockmann nahm für das Zentrum Helene Wessel (6. Juli 1898 – 13. Juli 1969) an verschiedenen Sitzungen des Ausschusses für die Organisation des Bundes teil, ohne daß sie ursprünglich als stellvertretendes Mitglied aufgeführt wurde.

1.2.3.2 Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege

Auf seiten der CDU/CSU gehörten dem Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege an:

Dr. iur. Walter Strauß (15. Juni 1900 – 1. Jan. 1976), Hessen

Der Sohn des Berliner Arztes und Universitätsprofessors Hermann Strauß stu-

dierte an den Universitäten Freiburg, Heidelberg, München und Berlin Geschichte, Volkswirtschaft und Rechtswissenschaften und wurde im Jahr 1924 in Heidelberg mit einer Dissertation über „Probleme der Verfassungsänderung nach der Weimarer Verfassung“ promoviert. Während seiner Referendarsausbildung, die er 1927 abschloß, war er für eineinhalb Jahre zugleich wissenschaftlicher Hilfsarbeiter bei der Industrie- und Handelskammer Berlin. Nach siebenmonatiger Tätigkeit als Hilfsrichter an Berliner Gerichten trat Strauß 1928 in den Dienst des Reichswirtschaftsministeriums, bis er 1935 aufgrund des Gesetzes zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums in den Ruhestand versetzt wurde. In den folgenden Jahren war Strauß als wissenschaftlicher Gutachter und freier Mitarbeiter von Anwaltskanzleien sowie in kirchlichen Organisationen, aber auch als Arbeiter in der Rüstungsindustrie tätig. Strauß war um 1939 von der jüdischen Religionszugehörigkeit zum evangelischen Glauben übergetreten; sein Vater kam 1944 im Konzentrationslager Theresienstadt ums Leben.

Nach Kriegsende arbeitete Strauß zunächst als Verwaltungsleiter von Lazaretten und Krankenhäusern in Berlin. Er gehörte zu den Mitbegründern der Berliner CDU. Am 1. Juli 1946 wurde er von dem hessischen Ministerpräsidenten Prof. Dr. Karl Geiler zum Ersten Bevollmächtigten der Landesregierung beim Länderrat im Rang eines Staatssekretärs berufen. Vom 1. Okt. 1947 bis 30. Apr. 1948 war Strauß stellvertretender Direktor der bizonalen Verwaltung für Wirtschaft und vom 1. Mai 1948 bis 19. Sept. 1949 Leiter des Rechtsamts der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes.

Im Parlamentarischen Rat fungierte Strauß als stellvertretender Vorsitzender sowohl des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege als auch des Ausschusses für Zuständigkeitsabgrenzung; darüber hinaus war er Mitglied im Ausschuß für das Besatzungsstatut und stellvertretendes Mitglied im Hauptausschuß. Wenngleich der Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege den von ihm in einer Denkschrift⁷⁷⁾ formulierten Reformvorschlägen auf dem Gebiet der Gerichtsverfassung und Rechtspflege nur sehr eingeschränkt folgen wollte, hat Strauß dessen Tätigkeit maßgeblich beeinflußt und mitgetragen; insbesondere erarbeitete er die wesentlichen Beratungsvorlagen für den Fachausschuß wie auch für den Allgemeinen Redaktionsausschuß, in dem er bei der Abfassung der Bestimmungen über Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege offenbar die Stelle des sonst die CDU/CSU-Fraktion in diesem Gremium vertretenden Abgeordneten von Brentano einnahm.⁷⁸⁾ Auch aus der Einschätzung des britischen Verbindungsoffiziers Chaput de Saintonge geht hervor, daß er eine führende Rolle bei der Ausarbeitung einzelner Grundgesetzbestimmungen spielte.⁷⁹⁾ Hervorhebenswert erscheint die gute sachliche, aber auch persönlich vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem Ausschußvorsitzenden Zinn (SPD).

Von 1950 bis 1963 war Strauß Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz, von 1963 bis 1970 Richter beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft in Luxemburg.

⁷⁷⁾ Siehe unten Abschnitt 2.3.1 sowie Dok. Nr. 51, TOP 2a.

⁷⁸⁾ Siehe Dok. Nr. 57, TOP 1.

⁷⁹⁾ Pommerin: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates, S. 584.

Dr. Paul de Chapeaurouge (11. Dez. 1876 – 5. Okt. 1952), Hamburg⁸⁰⁾

De Chapeaurouge studierte Rechts- und Staatswissenschaften in Freiburg, München und Berlin. 1903 legte er das Assessorexamen ab und ließ sich im darauffolgenden Jahr in Hamburg als Notar nieder. Von 1914 bis 1918 nahm de Chapeaurouge am Ersten Weltkrieg teil. Seit 1917 gehörte er der Hamburger Bürgerschaft an, bis 1919 als Mitglied der Fraktion der Nationalliberalen Partei, anschließend 1919 bis 1933 für die Deutsche Volkspartei Hamburg, die er mitbegründete und deren Vorsitz er zwischen 1920 und 1925 innehatte. Im Jahre 1925 wurde er in den Senat gewählt und mit verschiedenen Funktionen betraut, unter anderem als Präsidialmitglied der Finanzdeputation, Präses der Hochschulbehörde und für kurze Zeit als Polizeisenator. Nach dem Rücktritt von seinen politischen Ämtern im März 1933 wurde de Chapeaurouge von den Nationalsozialisten der Korruption beschuldigt. Dieser letztlich haltlose Verdacht und die Tatsache, daß er sich nach seinem Eintritt in den Senat im Jahre 1925 aus der Liste der hamburgischen Notare hatte streichen lassen, erschwerten seine Rückkehr in den Beruf, die ihm erst Ende 1936 wieder gelang.

Nach 1945 schloß sich de Chapeaurouge der CDU an und wurde 1946 wiederum in die Hamburger Bürgerschaft gewählt. Seit 1946 bemühte er sich um einen Wahlblock der Parteien rechts von der SPD, den sog. Vaterländischen Bund, der bei der Wahl 1949 jedoch nicht die Fraktionsstärke in der Bürgerschaft erreichte.

Im Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege engagierte sich de Chapeaurouge für die Belange der Richterschaft; in der Einschätzung von Chaput de Saintonge waren seine Beiträge zur Ausschubarbeit gewöhnlich wertvoll, doch folgte er meist ohne Abweichung der Linie seiner Partei. De Chapeaurouge war, so der englische Verbindungsoffizier, „a pleasant but loquacious old gentleman.“⁸¹⁾ Als Mitglied gehörte er im Parlamentarischen Rat noch dem Geschäftsordnungsausschuß und dem Ausschuß für das Besatzungsstatut sowie als stellvertretendes Mitglied dem Haupt- und dem Überleitungsausschuß an.

Prof. Dr. Wilhelm Laforet (16. Nov. 1877 – 14. Sept. 1959), Bayern⁸²⁾

Laforet studierte Rechts- und Staatswissenschaften in München und Berlin. Als bayerischer Ministerialbeamter war er von 1908 bis 1914 Regierungsrat im Bayerischen Ministerium des Innern. Nach dem Ersten Weltkrieg, an dem er als Batterieführer teilgenommen hatte, stand er dem Bezirksamt Ochsenfurt vor, um schließlich wieder als Oberregierungsrat und Ministerialrat in das Bayerische Staatsministerium des Innern zurückzukehren. Seit 1927 hatte er den Lehrstuhl für Verfassungs- und Verwaltungsrecht an der Universität Würzburg inne. Laforet, der vor 1933 Mitglied der Bayerischen Volkspartei gewesen war, schloß sich 1945 der CSU

⁸⁰⁾ Helmut Stubbe-da Luz, *Die Politiker Paul de Chapeaurouge*, Rudolf Petersen, Kurt Sieveking, Hamburg 1990, S. 7–30; ders.: *Für Hamburg im Parlamentarischen Rat: Senator a. D. Paul de Chapeaurouge, Vorsitzender der CDU-Fraktion in der Bürgerschaft*, in: Heinrich Erdmann (Red.): *Drei Hamburger im Parlamentarischen Rat: Adolph Schönfelder und Paul de Chapeaurouge*, Hermann Schäfer, Hamburg 1999, S. 59–90.

⁸¹⁾ Pommerin: *Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates*, S. 566.

⁸²⁾ Lange: *Gestalter des Grundgesetzes*, S. 83–91.

an, für die er von 1946 bis 1949 dem Bayerischen Landtag und von 1949 bis 1953 dem Deutschen Bundestag angehörte. Von 1945 bis 1946 zählte Laforet zu den Mitgliedern des von der amerikanischen Regierung in Heidelberg bestellten Ausschusses zur Ausarbeitung des Verwaltungsgerichtsgesetzes.

Seine extrem föderalistischen und letztlich auf die Eigenstaatlichkeit Bayerns bezogenen Redebeiträge fanden bei den übrigen Ausschußmitgliedern kaum Zustimmung. Obwohl aufgrund seiner Gelehrsamkeit auch von den Mitgliedern anderer Parteien geschätzt, konnte er bei den Beratungen nur geringen Einfluß entfalten, da es ihm nicht allein am Gespür für die Proportionen eines Problems, sondern auch an Kompromißfähigkeit mangelte.⁸³⁾ Neben seiner Tätigkeit im Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege war Laforet Mitglied des Ausschusses für Zuständigkeitsabgrenzung und des Hauptausschusses.

Ernst Wirmer (7. Jan. 1910 – 19. Aug. 1981), Niedersachsen

Wirmer studierte Rechtswissenschaft in Berlin und legte 1932 das Referendar- und 1936 das Assessorexamen ab. Wegen „politischer Unzuverlässigkeit“ erhielt Wirmer keine Anstellung im Justizdienst. Bei Kriegsausbruch wurde er eingezogen. Ernst Wirmer, dessen Bruder Josef Wirmer im Widerstand des sog. Goerdeler-Kreises engagiert war, wurde im November 1944 im Zusammenhang mit dem Attentat auf Hitler vom 20. Juli 1944 verhaftet. Nach 1945 war er in der Verwaltung des damaligen Landes Oldenburg und anschließend in der Bezirksregierung Oldenburg tätig.

Wirmer nahm, ohne besonders hervorzutreten⁸⁴⁾, lediglich an den ersten vier Sitzungen teil. Er bekleidete im Parlamentarischen Rat folgende weitere Funktionen: Geschäftsführer der CDU/CSU-Fraktion sowie stellvertretendes Mitglied des Ausschusses für Organisation des Bundes, des Hauptausschusses und des Ausschusses für Grundsatzfragen.

Nachdem er zunächst persönlicher Referent des Bundeskanzlers Konrad Adenauer gewesen war, wechselte Wirmer 1950 in die „Dienststelle Blank“; seine Karriere im Bundesministerium der Verteidigung beendete er 1975 als Leiter der Hauptabteilung Verwaltung.

⁸³⁾ „The lack of a sense of proportion shown by Laforet and his inability to agree to any sort of compromise prevented him having any great influence in committee [...]“, Pommerin: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates, S. 574. – Schmid bezeichnete Laforet in seinen „Erinnerungen“ (S. 407) als „kluge[n] Juristen und erfahrene[n] Praktiker der Verwaltung. Es hat kaum einen Antrag gegeben, dessen Formulierung der Kollege Laforet nicht für verbesserungswürdig gehalten hätte. Wo immer er die Rechtsstaatlichkeit oder die Eigenständigkeit der Länder gefährdet sah, meldete er sich zu Wort. Manche hielten ihn für einen akademischen Pedanten. Ich war ihm dankbar, daß er uns vor mancher Simplifizierung bewahrte.“

⁸⁴⁾ Abgesehen davon, daß Wirmer verläßlich für die Sache der CDU stimmte, trug er nur wenig zur Arbeit des Parlamentarischen Rates bei („... Wirmer, apart from voting firmly for the CDU cause, made little contribution to the work of the Council“), so der britische Verbindungsoffizier Chaput de Saintonge, siehe Pommerin: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates, S. 587.

Als Vertreter für die CDU/CSU waren bestellt:

Dr. Hermann von Mangoldt (18. Nov. 1895 – 24. Febr. 1953)

Adolf Blomeyer (15. Jan. 1900 – 5. März 1969)

Theophil Kaufmann (4. Dez. 1888 – 22. Aug. 1961)

Felix Walter (19. Sept. 1880 – 17. Febr. 1949)

Die SPD entsandte in den Ausschuß:

Dr. h.c. Georg August Zinn (27. Mai 1901 – 27. März 1976), Hessen

Zinn absolvierte als Kommunalbeamter bei der Stadt Kassel die Ausbildung für den gehobenen Verwaltungsdienst. Zwischen 1923 und 1926 war er beurlaubt und studierte Rechts- und Staatswissenschaften in Göttingen und Berlin. Nach Ablegung der großen juristischen Staatsprüfung in Berlin im Jahr 1931 war Zinn bis 1945 – mit Unterbrechung durch Schutzhaft im Juli 1933 und Teilnahme am Krieg – als Rechtsanwalt in Kassel tätig. Seit 1920 gehörte Zinn der SPD an, von 1924 bis 1926 war er Vorsitzender der sozialdemokratischen Studentenvereinigung in Berlin und von 1929 bis 1933 Stadtverordneter in Kassel.

Nach seiner Entlassung aus amerikanischer Kriegsgefangenschaft im Juni 1945 wurde er zunächst zum Landgerichtsdirektor in Kassel ernannt. Von 1946 bis 1970 gehörte Zinn als Mitglied dem Hessischen Landtag an. Von Oktober 1945 bis 1949 war er Justizminister in Hessen, von 1946 bis 1949 zugleich Direktor des Landespersonalamtes in Hessen und von Juni 1947 bis August 1948 Mitglied und Vizepräsident des Wirtschaftsrates. Das Amt des Ministerpräsidenten des Landes Hessen übernahm Zinn im Jahr 1950 und hatte es bis 1969 inne, zwischen 1950 und 1962 war er zugleich Justizminister.

Als Vorsitzendem gelang es Zinn in überzeugender Weise, die Arbeit des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege zu strukturieren und zu gestalten; dabei arbeitete er eng mit seinem Stellvertreter Strauß zusammen und war bestrebt, inhaltliche Kompromisse zu finden. Der britische Verbindungsoffizier Chaput de Saintonge hob in seiner Portraitskizze nicht allein Zinns rasche Auffassungsgabe hervor, sondern auch sein Bestreben, eigene Ansichten entschieden und klar darzulegen und zugleich einvernehmliche Lösungen zu suchen; er sah in ihm einen der zukünftigen führenden Politiker der SPD.⁸⁵⁾ Zinn war über den Vorsitz im Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege hinaus Mitglied des Ausschusses für Grundsatzfragen sowie stellvertretendes Mitglied im Hauptausschuß. Zusammen mit Heinrich von Brentano⁸⁶⁾ und dem ihm eng befreundeten Thomas Dehler gehörte Zinn des weiteren dem Allgemeinen Redaktionsausschuß an.⁸⁷⁾ An der abschließenden Formulierung des Grundgesetzes hatte er maßgeblichen Anteil.

⁸⁵⁾ Siehe Pommerin: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates, S. 588.

⁸⁶⁾ Für den Abschnitt ‚Rechtsprechung‘ nahm Walter Strauß dessen Funktion im Allgemeinen Redaktionsausschuß wahr, siehe Dok. Nr. 57, TOP 1.

⁸⁷⁾ „Die Zusammenarbeit dieser drei Männer war beispielhaft für politische Auseinandersetzungen, in denen bei aller Entschiedenheit in der Wahrnehmung des eigenen Standpunktes ein Weg gesucht wird, den der Gegner mitgehen kann, ohne auf Selbstachtung verzichten zu müssen“, Schmid: Erinnerungen, S. 406.

Friedrich Wilhelm Wagner (28. Febr. 1884 – 17. März 1971), Rheinland-Pfalz

Wagner hatte Rechts- und Staatswissenschaften sowie Philosophie studiert und ließ sich 1922 als Rechtsanwalt in Ludwigshafen nieder. Für die SPD, der er seit 1917 als Mitglied angehörte, war er zwischen 1930 und 1933 Abgeordneter im Reichstag. Nachdem er 1933 von den Nationalsozialisten in „Schutzhaft“ genommen worden war, emigrierte er über die Schweiz nach Frankreich und 1941 schließlich in die USA.

Nach seiner Rückkehr im Jahr 1947 nahm er seine Anwaltstätigkeit in Ludwigshafen wieder auf und verteidigte unter anderem den Generaldirektor der IG-Farben Prof. Dr. Wurster vor dem Nürnberger Militärtribunal. Seit 1947 gehörte Wagner dem Rheinland-pfälzischen Landtag an.

Wenngleich sich seine Mitarbeit im Ausschuß für Verfassungsgericht und Rechtspflege auf die zweite und dritte sowie die achte und neunte Sitzung beschränkte, brachte er seine Erfahrungen als Strafverteidiger mit sachkundigen und präzisen Redebeiträgen in die Beratungen ein. Im Parlamentarischen Rat war er Vorsitzender des Ausschusses für Zuständigkeitsabgrenzung, Mitglied im Ausschuß für das Besatzungsstatut und stellvertretendes Mitglied im Ausschuß für die Organisation des Bundes.

Von 1949 bis 1961 gehörte Wagner als Abgeordneter dem Deutschen Bundestag an, von 1961 bis 1967 war er Richter und Vizepräsident am Bundesverfassungsgericht.

Dr. Fritz Löwenthal (15. Sept. 1888 – 28. Aug. 1956), Nordrhein-Westfalen

Löwenthal hatte in seiner Geburtsstadt München und in Berlin Rechts- und Staatswissenschaften studiert. Sein Berufsweg führte ihn zunächst als Ratsassessor 1918 nach Bamberg, als Rechtsanwalt 1919 nach Nürnberg und als Syndicus 1922 nach Stuttgart. 1927 ließ er sich als Rechtsanwalt in Berlin nieder. Löwenthal trat der Kommunistischen Partei Deutschlands bei und erhielt vom September 1930 bis Juli 1932 ein Mandat im Reichstag. Im Jahr 1933 emigrierte er.

Aus Moskau, wo er die meiste Zeit seiner Emigration verbracht hatte, kehrte er 1946 zunächst in die sowjetisch besetzte Zone zurück, wo er in der Zentralverwaltung für Justiz arbeitete. Nach seiner Flucht aus der SBZ trat er der SPD bei.

Löwenthal war neben seiner Mitgliedschaft im Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege stellvertretendes Mitglied im Ausschuß für Organisation des Bundes. Wohl vor dem Hintergrund seines schwierigen politischen und persönlichen Weges begab sich Löwenthal im Plenum in einen scharfen Wortwechsel mit dem kommunistischen Abgeordneten Renner.⁸⁸⁾ Nach einem Konflikt mit der Fraktion teilte er am 4. Mai 1949 dem Vorstand der SPD-Fraktion des Parlamentarischen Rates seinen Austritt mit.⁸⁹⁾ Eine „farblose Persönlichkeit“ attestierte ihm der britische Verbindungsoffizier Chaput de Saintonge; von den SPD-Fraktionskol-

⁸⁸⁾ Siehe der Parl. Rat Bd. 9, S. 313–317.

⁸⁹⁾ FESL NL Schumacher Nr. 241. – Das Datum „4. Mai“ dieses Schreibens wurde offenbar nachträglich über die Datierung „22. April“ gesetzt. Siehe auch Der Parl. Rat Bd. 9, S. 430.

legen wurde er gewöhnlich „ignoriert“.⁹⁰⁾ An den Beratungen der Ausschüsse wirkte er jedoch konstruktiv mit und lieferte zahlreiche Beiträge.

Dr. Elisabeth Selbert (22. Sept. 1896 – 9. Juni 1986), Niedersachsen⁹¹⁾

Elisabeth Selbert, geb. Rohde, holte 1926 das Abitur als Externe am Lyceum in Kassel nach und studierte anschließend in Marburg und Göttingen Rechts- und Staatswissenschaften. In ihrer 1930 abgeschlossenen Dissertation beschäftigte sie sich kontrastierend mit der herrschenden Rechtsauffassung ihrer Zeit mit dem Zerrüttungsprinzip im Scheidungsrecht. Der SPD gehörte sie seit dem Jahr 1918 an und trat auch als Reichstagskandidatin auf. Nach dem Assessorexamen war Elisabeth Selbert als Rechtsanwältin tätig.

Als Abgeordnete gehörte sie 1946 der hessischen Verfassungsberatenden Versammlung an, von 1946 bis 1958 dem Hessischen Landtag. Dennoch gelangte sie nicht über den Hessischen, sondern über den Niedersächsischen Landtag aufgrund des Votums von Kurt Schumacher in den Parlamentarischen Rat. Neben ihrer Eigenschaft als ordentliches Mitglied im Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege war Elisabeth Selbert stellvertretendes Mitglied im Ausschuß für Grundsatzfragen und im Hauptausschuß und nahm an insgesamt 19 Sitzungen des kombinierten Ausschusses und des Organisationsausschusses teil. Sie beteiligte sich sehr engagiert an den Diskussionen in den Ausschüssen.⁹²⁾ Ihre Redebeiträge hat sie nachträglich in den Wortprotokollen stilistisch, bisweilen aber auch sachlich stark überarbeitet.⁹³⁾

Von der SPD waren als stellvertretende Mitglieder benannt:

Rudolf Heiland (8. Sept. 1910 – 6. Mai 1965)

Andreas Gayk (11. Okt. 1893 – 1. Okt. 1954)

Dr. Willibald Mücke (28. Aug. 1904 – 25. Nov. 1984)

Dr. Otto Heinrich Greve (30. Jan. 1908 – 11. Juni 1968)

Wenngleich formal lediglich stellvertretendes Mitglied, zeichnete sich *Dr. Otto Heinrich Greve*⁹⁴⁾ im Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege durch eine aktive und engagierte Mitarbeit aus; mit Ausnahme der zweiten nahm er an allen Ausschußsitzungen teil. Da Löwenthal im Kurzprotokoll der neunten Sitzung⁹⁵⁾ nur unter den „ferner“ Anwesenden aufgeführt wurde und Greve unter

⁹⁰⁾ Pommerin: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates, S. 575.

⁹¹⁾ Elisabeth Selbert, in: *Alibi-Frauen? Hessische Politikerinnen Bd 1: In den Vorparlamenten 1946–1950*, hrsg. von Ingrid Langer, Frankfurt/M. 1994, S. 275–356. Barbara Böttger: *Das Recht auf Gleichheit und Differenz. Elisabeth Selbert und der Kampf der Frauen um Art. 3.2 Grundgesetz*. Münster 1990. „Ein Glücksfall für die Demokratie“. Elisabeth Selbert (1896–1986). Die große Anwältin der Gleichberechtigung. Hrsg. von der Hessischen Landesregierung. Frankfurt a.M. 1999.

⁹²⁾ Der britische Verbindungsoffizier Chaput de Saintonge beobachtete: „She is a highly intelligent person and it is unfortunate that her manner of address is poor.“ Pommerin: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates, S. 583.

⁹³⁾ Siehe auch Abschnitt 3 der Einleitung.

⁹⁴⁾ Siehe die Kurzbiographie in Abschnitt 1.2.3.1.

⁹⁵⁾ Drucks. Nr. 571, Z 5/207, Bl. 42.

den stimmberechtigten Mitgliedern, ist zu vermuten, daß Greve an dessen Stelle getreten war.

Für die FDP war im Ausschuß tätig:

Dr. iur. Max Becker (25. Mai 1888 – 29. Juli 1960), Hessen

Becker studierte von 1906 bis 1909 Rechtswissenschaft und Nationalökonomie in Grenoble, Berlin, Halle und Marburg. Im Jahr 1910 promovierte er und war seit 1913 als Rechtsanwalt und seit 1921 als Notar in Hersfeld tätig. Becker nahm am Ersten Weltkrieg teil. Von 1919 bis 1921 war er Mitglied des Kreistages, von 1922 bis 1933 Mitglied des kurhessischen Kommunallandtages und des Provinziallandtages von Hessen-Nassau.

Bereits seit 1909 hatte sich Becker politisch betätigt, zunächst in der jungliberalen Bewegung, dann in der Deutschen Volkspartei. Im Jahr 1945 trat er der LDP bei und wurde Mitglied des Magistrats von Hersfeld sowie 1946 Mitglied des Kreistages. Becker war Vorsitzender des Verfassungsausschusses der LDP. Dem Hessischen Landtag gehörte er zwischen 1946 und 1949 an.

Im Parlamentarischen Rat nahm er außer seiner Funktion als ordentliches Mitglied und Schriftführer im Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege den Vorsitz im Wahlrechtsausschuß wahr; des weiteren war er Schriftführer im Präsidium und stellvertretendes Mitglied des Überleitungsausschusses. Wie aus der Porträtskizze des britischen Verbindungsoffiziers Chaput de Saintonge hervorgeht⁹⁶⁾, trat Becker mit seinen Beiträgen in den Beratungen des Haupt- und des Organisationsausschusses hervor und war maßgeblich an der Entscheidungsfindung beteiligt. Er bemühte sich um Kompromißlösungen, die beiden großen Parteien akzeptabel erscheinen konnten; sein Kenntnisreichtum wurde dabei geschätzt. Auch im Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege machte er für die Ausgestaltung des Obersten Bundesgerichts in Form eines vereinigten Senats in der fünften Sitzung einen zukunftsweisenden Vorschlag.⁹⁷⁾ Allerdings reagierte Becker, wenn er auf unbewegliche Positionen von Vertretern anderer Fraktionen stieß, mit Verärgerung und Enttäuschung. Dennoch bescheinigte ihm der britische Verbindungsoffizier Sinn für Humor und Freundlichkeit.

Von 1949 bis 1960 gehörte Becker dem Deutschen Bundestag als Abgeordneter an, von 1956 bis 1957 war er stellvertretender Vorsitzender und seit 1957 Vorsitzender der FDP-Fraktion. Zugleich bekleidete er zwischen 1956 und 1960 das Amt des Vizepräsidenten des Bundestages.

⁹⁶⁾ Becker „was often present at meetings of the Main Committee and Organisation Committee always taking a prominent part in deliberations. He fully realised the unenviable position of his party, playing as it did a decisive role in the taking of decisions, and always did his best to find for every question a compromise solution which would be acceptable to both the major parties [...]. These earnest attempts at settling differences of opinion were rarely successful in his own committee and his exasperation at the stubbornness of his colleagues was at one time very apparent. [...] Despite his occasional outbursts against the obstinacy of other parties, Becker possesses an unusually good sense of humour and has a pleasant personality.“ Pommerin: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates, S. 563.

⁹⁷⁾ Siehe Dok. Nr. 55, S. 1287 ff.

Als Vertreter für Becker trat *Dr. Thomas Dehler*⁹⁸⁾ auf. Er nahm an den letzten vier Sitzungen des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege, in denen die eigentlichen Arbeitsergebnisse formuliert wurden, aktiv teil. Hintergrund seines Engagements war seine Zusammenarbeit mit Zinn und Strauß im Redaktionsausschuß. Dehler gehörte bereits einem vom Kombinierten Ausschuß eingesetzten Unterausschuß an, der Formulierungsvorschläge zum Abschnitt VIII. „Das Bundesverfassungsgericht“ erarbeiten sollte.⁹⁹⁾

Für die DP nahm an den Beratungen des Ausschusses teil:

Wilhelm Heile (18. Dez. 1881 – 17. Aug. 1969), Niedersachsen¹⁰⁰⁾

Heile studierte Schiffbau an der Technischen Hochschule Hannover. Dort trat er dem unter Führung von Friedrich Naumann gegründeten Verein Deutscher Studenten bei und war bis 1908 Herausgeber der Zeitschrift des Verbandes Deutscher Hochschulen. Heile nahm am Ersten Weltkrieg teil. Nach Friedrich Naumanns Tod wurde er 1919 Herausgeber der Wochenschrift „Deutsche Hilfe“. Als Mitglied der Deutschen Demokratischen Partei gehörte er 1918/19 der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung und von 1920 bis 1924 dem Reichstag an. Heile fungierte als Präsident der von ihm mitbegründeten Internationalen Vereinigung der liberalen und demokratischen Parteien sowie des Deutschen und Internationalen Bundes für Europäische Union sowie als Vizepräsident des Österreichisch-Deutschen Volksbundes. Während der NS-Zeit war Heile mehrfach kurzzeitig in Haft; zwischen 1933 und 1936 arbeitete er als Landwirt, von 1936 bis 1941 als Übersetzer bei der Reichsbank.

1945 wurde er zum Landrat des Kreises Grafschaft Hoya ernannt. Dem Niedersächsischen Landtag gehörte Heile von 1946 bis 1951 an; zwischen August und November 1946 war er stellvertretender Ministerpräsident, zwischen September und November 1946 zugleich Minister für Wirtschaft und Verkehr des Landes Hannover. Obwohl Mitbegründer und erster Präsident der LDP, trat Heile 1946 auf Drängen führender Mitglieder der FDP zur Niedersächsischen Landespartei (DP) über.

Die Porträtskizze von Chaput de Saintonge ließ ihn als befremdliche und selbstbezogene Persönlichkeit erscheinen, die in den Beratungen keine konstruktiven Beiträge entwickelte.¹⁰¹⁾ Heile trat im Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege nicht hervor, er nahm lediglich an der vierten und fünften Sitzung teil; darüber hinaus war er jedoch in insgesamt 25 Sitzungen des kombinierten

⁹⁸⁾ Siehe die Kurzbiographie in Abschnitt 1.2.3.1. – Als stellvertretendes Mitglied des Ausschusses war Dehler formal nicht benannt worden, siehe die Aufstellung der Mitglieder und ihrer Stellvertreter in Drucks. Nr. 179, Z 5/207 Bl. 1.

⁹⁹⁾ Siehe Dok. Nr. 5, TOP 7, sowie Dok. Nr. 49.

¹⁰⁰⁾ Siehe Abgeordnete in Niedersachsen 1946–1994. Biographisches Handbuch. Hrsg. vom Präsidenten des Niedersächsischen Landtages. Bearbeitet von Barbara Simon. 1996, S. 147 f.

¹⁰¹⁾ „Heile was considered by his colleagues as an ineffectual curiosity as far as the Parliamentary Council was concerned. [...] Heile's is an unpleasant personality. [...] His conversation is usually egocentric or, if political extremely federalistic.“ Pommerin: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates, S. 569.

Ausschusses und des Organisationsausschusses anwesend. Des weiteren war er Mitglied im Ausschuß für Grundsatzfragen und stellvertretendes Mitglied im Hauptausschuß.

1.2.4 Teilnahme an den Ausschußsitzungen

1.2.4.1 Kombiniertes Ausschuß und Ausschuß für Organisation des Bundes

Die folgende Aufstellung läßt erkennen, welche Mitglieder an den einzelnen Sitzungen des Kombinierten Ausschusses und des Organisationsausschusses teilgenommen haben. Dabei wird deutlich, daß die Teilnahme an den Sitzungen mit sehr unterschiedlicher Intensität wahrgenommen wurde. Die unregelmäßige Anwesenheit gerade der prominenteren Mitglieder des Parlamentarischen Rates war eine Folge der vielfältigen Aufgaben dieser Politiker in unterschiedlichen Gremien der Fraktionen und Parteien sowie des Parlamentarischen Rates selbst. Bemerkenswert ist die Tatsache, daß auch nach der Trennung der beiden Ausschüsse noch Mitglieder und sogar nur stellvertretende Mitglieder des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege an den Sitzungen des Organisationsausschusses teilnahmen. Hierzu zählten insbesondere die Abgeordneten Becker (FDP), de Chapeaurouge (CDU), Löwenthal (SPD), der auch stellvertretendes Mitglied im Ausschuß für Organisation des Bundes war, Selbert und Zinn (beide SPD). Sie wirkten in maßgeblicher Weise an den Verhandlungen dieses Ausschusses mit. Ein häufiger Gast im Ausschuß war der langjährige Reichspräsident Paul Löbe (SPD), der an insgesamt 16 Sitzungen teilnahm und aufgrund seiner Erfahrungen insbesondere die Formulierung des Kapitels IV, „Der Bundestag“, mitbeeinflusste.¹⁰²⁾

Der Übersichtlichkeit halber ist die Aufstellung auf die ordentlichen Mitglieder des Organisationsausschusses beschränkt, während diejenigen, die diesem Ausschuß nicht angehörten, aber Mitglieder des Kombinierten Ausschusses waren, nicht mit aufgenommen wurden. Bemerkenswert ist die auch bei anderen Fachausschüssen festzustellende Tatsache, daß häufig auch Abgeordnete des Parlamentarischen Rates als stimmberechtigte Mitglieder an den Ausschußsitzungen teilnahmen, die weder ordentliche noch stellvertretende Mitglieder des Ausschusses für Organisation des Bundes waren, ja noch nicht einmal dem Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege angehörten.¹⁰³⁾ Neben den bereits genannten Gründen mögen dabei auch pragmatische Gesichtspunkte, wie zum Beispiel die Abkömmlichkeit von Abgeordneten, eine Rolle gespielt haben. Die formale Mitgliedschaft in einem Ausschuß wurde dagegen offenbar als weniger bedeutsam erachtet.

¹⁰²⁾ Biographische Angaben siehe Dok. Nr. 8, Anm. 9.

¹⁰³⁾ So zum Beispiel die Abgeordneten Kleindinst, Löbe, Menzel, Nadig, Schäfer, Schloer, Suhr, Wunderlich und Zimmermann, die bei einigen Sitzungen als stimmberechtigte Mitglieder teilnahmen (siehe die folgende Aufstellung). Siehe ferner Der Parl. Rat Bd. 12, S. XVII.

Anwesenheit der ordentlichen Mitglieder des Ausschusses für Organisation des Bundes

Sitzung	Lehr	Fecht	Schwal- ber	Finck	Walter	Katz	Greve	Runge	Mücke	Kuhn	Heiland	Dehler	Brock- mann
1	△	○	○	○	○	○	—	○	—	—	○	○	—
2	○	○	○	○	○	○	—	○	○	—	○	○	○
3	○	○	○	○	○	—	○	○	—	○	○	○	—
4	○	○	○	○	○	○	—	○	○	—	○	○	○
5	○	○	○	○	○	○	—	○	○	—	○	○	○
6	○	○	○	○	○	○	—	○	○	—	○	○	○
7	△	○	○	—	○	○	—	○	○	—	○	○	○
8	△	○	○	○	○	—	—	○	○	—	○	○	○
9	○	○	○	○	○	—	—	○	○	—	○	—	—
10	○	○	○	○	○	○	+	○	○	—	○	○	—
11	△	○	○	○	○	○	—	○	○	○	—	○	—
12	○	○	○	○	○	○	△	○	○	○	○	△	○
13	○	○	○	○	○	○	○	○	○	—	○	○	—
14	○	○	○	○	○	○	○	○	○	—	—	○	○
15	○	○	○	—	○	○	○	○	○	○	○	○	—
16	○	○	○	—	○	○	—	○	○	○	○	○	○
17	○	—	○	—	○	○	—	○	○	—	○	—	○
18	○	○	○	—	○	○	○	○	—	—	—	○	—
19	○	○	—	○	○	○	—	—	○	○	—	—	—
20	△	○	○	○	○	○	—	—	○	○	○	—	—
21	○	○	○	○	○	○	—	○	○	○	○	—	—
22	—	○	○	○	○	○	—	○	○	○	○	+	—
23	○	○	○	○	—	○	—	○	—	—	○	—	○
24	○	○	—	—	—	○	—	○	○	○	○	○	○
25	○	○	○	○	○	○	—	○	—	○	—	○	—
26	○	○	○	○	—	○	—	—	—	○	○	○	○
27	○	○	—	○	○	○	—	—	—	○	○	○	—
28	—	○	○	○	○	○	+	—	○	+	○	○	—
29	○	○	○	○	○	○	—	—	○	○	○	○	—
30	○	○	○	○	○	○	—	—	○	○	—	○	○
31	○	○	○	—	○	○	—	○	○	○	○	—	○
32	○	○	○	—	○	○	—	○	—	○	○	△	—

○ = anwesend und stimmberechtigt

△ = zeitweise anwesend

— = abwesend

+

- Dr. Max Becker (FDP): 2., 4. bis 7., 9. bis 13., 22., 23., 31. und 32. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied, 8. Sitzung zeitweise, 20. und 21. Sitzung Vertreter, 27. und 30. Sitzung Gast.
- Adolf Blomeyer (CDU): 2., 16., 26. und 32. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied, 27. Sitzung zeitweise, 20., 29. und 31. Sitzung Gast.
- Dr. Heinrich von Brentano (CDU): 4. Sitzung zeitweise, 24. Sitzung Gast.
- Dr. Paul de Chapeaurouge (CDU): 1., 7. bis 15. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied, 22. Sitzung Gast.
- Dr. Georg Diederichs (CSU): 15. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied.
- Adolf Ehlers (SPD): 16. Sitzung Gast.
- Wilhelm Heile (DP): 3. bis 15. und 18. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied, 28. Sitzung zeitweise, 21., 22., 26., 30. und 31. Sitzung Gast.
- Dr. Fritz Hoch (SPD): 3. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied, 26. Sitzung Gast.
- Theophil Kaufmann (CDU): 6., 11., 17., 22. und 31. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied, 29. Sitzung zeitweise, 10. Sitzung Gast.
- Dr. Ferdinand Kleindinst (CSU): 17., 23. und 24. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied, 25. Sitzung Gast.
- Dr. Gerhard Kroll (CSU): 7., 8., 10. und 24. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied, 17. und 25. Sitzung Gast.
- Prof. Dr. Wilhelm Laforet (CSU): 3. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied.
- Paul Löbe (SPD): 1. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied, 9. bis 13., 15. bis 17., 20. bis 23., 29., 31. und 32. Sitzung Gast.
- Dr. Fritz Löwenthal (SPD): 2. bis 15., 28., 30. und 31. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied, 20. bis 22. und 24. bis 27. Sitzung Gast.
- Prof. Dr. Hermann von Mangoldt (CDU): 29. Sitzung Gast.
- Dr. Walter Menzel (SPD): 14. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied, 24. und 25. Sitzung Gast.
- Friederike Nadig (SPD): 5. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied, 10. und 12. Sitzung Gast.
- Heinz Renner (KPD): 14. Sitzung Gast.
- Ernst Reuter (SPD): 22. Sitzung Gast.
- Albert Roßhaupter (SPD): 19. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied, 22. Sitzung Gast.
- Dr. Hermann Schäfer (FDP): 17. und 19. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied.
- Kaspar Gottfried Schloer (CSU): 15. und 27. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied, 22., 30. und 31. Sitzung Gast.
- Prof. Dr. Carlo Schmid (SPD): 7. und 8. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied.
- Adolf Schönfelder (SPD): 11., 12. und 27. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied.
- Josef Schrage (CDU): 4. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied, 12. Sitzung Gast.
- Carl Schröter (CDU): 4. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied, 22. Sitzung Gast.
- Dr. Kaspar Seibold (CSU): 4. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied, 18. Sitzung Gast.
- Josef Seifried (SPD): 3. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied.
- Dr. Elisabeth Selbert (SPD): 2., 4. bis 10., 14., 18., 23., 26. und 30. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied, 19. Sitzung zeitweise, 20. Sitzung Vertreter, 21., 22., 24. und 28. Sitzung Gast.
- Jean Stock (SPD): 6. und 26. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied.

Dr. Walter Strauß (CDU): 2. und 3. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied, 18. Sitzung zeitweise, 17. Sitzung Gast.

Adolf Süsterhenn (CDU): 30. Sitzung Gast.

Dr. Otto Suhr (SPD): 4. und 6. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied, 8. und 14. Sitzung Gast.

Friedrich Wilhelm Wagner (SPD): 2. und 3. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied.

Dr. h.c. Helene Weber (CDU): 25. Sitzung Gast.

Helene Wessel (Zentrum): 10., 13., 15., 19., 21., 22., 27. und 29. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied.

Ernst Wirmer (CDU): 1. bis 8., 10., 11. und 13. bis 15. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied, 17. und 21. Sitzung Gast.

Hans Wunderlich (SPD): 23. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied, 12. Sitzung Gast.

Gustav Zimmermann (SPD): 27. und 29. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied, 10. und 13. Sitzung Gast.

Dr. h.c. Georg August Zinn (SPD): 1. und 5. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied, 22., 25., 26. und 32. Sitzung Gast.

Das durchschnittliche Alter der ordentlichen Mitglieder des Organisationsausschusses lag – ohne den Abgeordneten Heiland – bei 54 Jahren. Ihre politische Sozialisation hatten sie oft noch im Kaiserreich erlebt, ihr politischer Erfahrungshintergrund bildete die Weimarer Republik. „Wir gehören zu der Generation, die drei politische Zeitalter erlebt hat“, brachte die Abgeordnete Selbert dies auf den Punkt.¹⁰⁴⁾ Der Abgeordnete Heiland war mit 38 das jüngste und zugleich ein sehr aktives Mitglied des Ausschusses. Er verstand sich als ein Sprecher der jungen Generation und griff in die Debatten mit Eifer ein, wobei er allerdings häufig Schärfe in die Auseinandersetzungen trug. Zu den selteneren Teilnehmern an den Sitzungen, die allerdings durch ihre Kompetenz oder durch ihr politisches Gewicht die Ausschlußberatungen entscheidend mitbestimmten, zählten insbesondere die Abgeordneten Theophil Kaufmann (CDU), Dr. Walter Menzel (SPD), Dr. Carlo Schmid (SPD), Dr. Adolf Süsterhenn (CDU) und Dr. Otto Suhr (SPD).

1.2.4.2 Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege

Wie bei der vorhergehenden Aufstellung für den Kombinierten bzw. Organisationsausschuß beschränkt sich auch die graphische Darstellung für den Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege auf die Teilnahme der ordentlichen Mitglieder an den einzelnen Sitzungen.

¹⁰⁴⁾ Dok. Nr. 33, S. 849.

Anwesenheit der ordentlichen Mitglieder des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege

Sitzung	Strauß	Laforet	de Chapeau- rouge	Wirmer	Zinn	Wagner	Selbert	Löwenthal	Becker	Heile
1	○	—	○	○	○	—	—	○	—	—
2	○	○	○	○	○	○	—	○	○	—
3	○	○	○	○	○	○	○	○	○	—
4	○	○	○	○	○	—	○	○	○	○
5	○	○	○	—	—	—	○	○	○	○
6	○	○	○	—	—	—	○	○	—	—
7	○	○	○	—	△	—	○	○	○	—
8	○	○	○	—	○	○	○	○	○	—
9		○	○	—	○	○	○	+	—	—
10	○	—	○	—	○	—	—	—	○	—

○ = anwesend und stimmberechtigt

△ = zeitweise anwesend

— = abwesend

+ = mit beratender Stimme anwesend

Der Vollständigkeit halber seien noch diejenigen Abgeordneten des Parlamentarischen Rates in alphabetischer Reihenfolge genannt, die in gleicher Weise wie beim Kombinierten bzw. Organisationsausschuß als Vertreter, Gast oder gelegentlich auch stimmberechtigt an den Sitzungen des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege teilnahmen, ohne diesem Ausschuß als ordentliche oder stellvertretende Mitglieder selbst anzugehören:

Dr. Heinrich von Brentano (CDU): 2. Sitzung Gast, 8. Sitzung Gast, 10. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied

Dr. Thomas Dehler (FDP): 1. Sitzung Vertreter, 7. Sitzung Gast, 8. bis 10. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied

Dr. Hermann Fecht (CDU): 1., 4. und 5. Sitzung Gast, 7. und 9. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied

Dr. Heinrich Greve (SPD): 1., 4., 5. und 6. Sitzung Vertreter, 3. Sitzung Gast, 7. bis 10. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied

Rudolf Heiland (SPD): 1. Sitzung Gast

Dr. Fritz Hoch (SPD): 2., 3. und 4. Sitzung Gast, 5. Sitzung Vertreter

Dr. Rudolf Katz (SPD): 9. Sitzung Gast

Dr. Ferdinand Kleindinst (CSU): 7. Sitzung Gast, 8. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied

Dr. Willibald Mücke (SPD): 8. Sitzung zeitweise Vertreter

Albert Roßhaupter (SPD): 8. Sitzung Gast

Hermann Runge (SPD): 8. Sitzung zeitweise Vertreter

Dr. Carlo Schmid (SPD): 10. Sitzung stimmberechtigtes Mitglied

Dr. Josef Schwalber (CSU): 1. Sitzung Vertreter

Felix Walter (CDU): 1. und 5. Sitzung Gast

Helene Wessel (Zentrum): 1. Sitzung Gast

Gustav Zimmermann (SPD): 1. Sitzung Gast.

Mit vier bzw. fünf Sitzungen nahmen die Abgeordneten Hoch und Fecht an den Beratungen des Ausschusses relativ häufig teil; letzterer gehörte wie Dehler jenem noch vom Kombinierten Ausschuß eingesetzten Unterausschuß zur Neuformulierung des Abschnittes VIII. „Das Bundesverfassungsgericht“ an.¹⁰⁵⁾ Bemerkenswert erscheint die Teilnahme des Vorsitzenden des Hauptausschusses Schmid und seines Stellvertreters von Brentano in der abschließenden 10. Sitzung.

Das durchschnittliche Alter betrug ohne den mit Abstand jüngsten Abgeordneten Wirmer (38 Jahre) 60 Jahre und lag damit etwas höher als im Organisationsausschuß. Doch gilt auch für die Abgeordneten des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege die Feststellung, daß sie mehrheitlich ihre politische Sozialisation noch in der Kaiserzeit erhalten und prägende Erfahrungen in der Weimarer Zeit gesammelt hatten. Dabei waren Laforet mit 71 Jahren und de Chapeaurouge mit 72 Jahren die ältesten Abgeordneten. Der Abstand nahezu einer Generation lag allerdings zwischen ihnen und dem Vorsitzenden Zinn (47 Jahre) sowie seinem etwa gleichaltrigen Stellvertreter Strauß (48 Jahre), die die Arbeit im Ausschuß maßgeblich bestimmten.

1.2.5 Einschätzungen und Einstellungen der Abgeordneten

Gemeinsam war den Abgeordneten eine skeptische bis pessimistische Beurteilung der Gegenwart und Zukunft. Allgemein wurden soziale Krisen, ja sogar Unruhen erwartet.¹⁰⁶⁾ Die Lebensverhältnisse und die politische Situation in Deutschland würden, so die Auffassung, „in den nächsten zehn Jahren“ noch labil sein.¹⁰⁷⁾ Der stellvertretende Vorsitzende Katz war sogar der Auffassung, daß Eingriffe in die Wohnungsfreiheit aufgrund der kriegsbedingten Wohnungsnot wahrscheinlich zehn Jahre länger dauern würden als diese provisorische Verfassung.¹⁰⁸⁾ Ursachen für diese pessimistische Sicht der Abgeordneten waren insbesondere die als immer noch hoch eingeschätzte Anhängerschaft der Nationalsozialisten einerseits und der Kommunisten andererseits sowie die fehlende politische und demokratische Reife der deutschen Bevölkerung. „Der deutsche Mensch,“ so formulierte der Abgeordnete Heiland pointiert, neige dazu, „aus seiner politischen Tradition heraus die Hände an die Hosennaht zu legen.“¹⁰⁹⁾ Zugleich wurde die „Gehässigkeit“ von Angriffen in der Öffentlichkeit gegen Parlamentarier kritisiert, „die heute gang und gäbe“ sei.¹¹⁰⁾ Bemerkenswert waren auch die durchaus nicht seltenen kritischen Untertöne gegenüber der Politik der westlichen Besatzungsmächte seitens der Abgeordneten des Ausschusses. So meinte der Abgeordnete Katz, es unterliege „keinem Zweifel, daß die Politik, die die westlichen Besatzungsmächte in

¹⁰⁵⁾ Siehe Dok. Nr. 5, TOP 7, sowie Dok. Nr. 49.

¹⁰⁶⁾ So die Abg. Katz, Dok. Nr. 14, S. 441, Schmid, Dok. Nr. 8, S. 206, Dok. Nr. 9, S. 267, Menzel, Dok. Nr. 19, S. 580.

¹⁰⁷⁾ So der Abg. Heiland, Dok. Nr. 41, S. 1030f.

¹⁰⁸⁾ Dok. Nr. 21, TOP 2f.

¹⁰⁹⁾ Dok. Nr. 41, S. 1030.

¹¹⁰⁾ Dok. Nr. 6, S. 191f.

Deutschland betreiben, auch eine gewisse Sympathie zur kommunistischen Partei hervorrufen kann.“¹¹¹⁾ Besonders die Praxis der Entnazifizierung wurde kritisch kommentiert.

Zwar wurden auch das rasche Tempo der politischen Entwicklung nach Kriegsende und die Veränderungen im Verhältnis zu den Besatzungsmächten festgestellt.¹¹²⁾ Nach Auffassung des jüngsten Abgeordneten, Heiland, habe aber keine „echte politische Umwälzung nach 1945 stattgefunden,“ dies müsse erst die Zukunft bringen. Man brauche sich nur den Parlamentarischen Rat in seiner Zusammensetzung anzusehen, die „nicht gerade sehr geschickt“ sei. „Das, was wir heute hier tun, tun wir doch nicht allzusehr aus der eigenen Kraft heraus; wir sind ja mehr oder weniger doch gestoßen und angehalten durch die augenblicklichen Inhaber der staatlichen Macht in unserem Lande, nämlich durch die Siegermächte, uns langsam wieder eine Plattform zu erarbeiten.“¹¹³⁾ Gerade aus einer solchen Perspektive heraus glaubten die Abgeordneten der SPD der Parteilinie gemäß nur an einem Provisorium arbeiten zu können. Eine endgültige Verfassung sei derzeit noch nicht möglich. Neben Schmid trat vor allem Katz im Ausschuß im Sinne der Provisoriums-Konzeption ein. „Fünf oder zehn Jahre“ werde das Grundgesetz in Kraft bleiben, so glaubte er.¹¹⁴⁾ Das sahen vor allem die CDU-Abgeordneten im Ausschuß anders: „Unsere ganze bisherige Arbeit war nicht so, als wenn wir das als ein Provisorium betrachten würden,“ meinte der Abgeordnete Finck lapidar.¹¹⁵⁾ Becker verwies für die FDP-Fraktion darauf, daß er und seine Fraktionskollegen „nicht der Auffassung“ seien, „daß wir an diese Dinge mit dem Gefühl heranzugehen haben, ein Provisorium zu schaffen.“¹¹⁶⁾ Lehr machte auf einen anderen Aspekt aufmerksam, indem er darauf hinwies, daß es darum gehe, den Siegermächten gegenüber schon Ansprüche auf Dinge zu erheben, „die man einem souveränen Staat in Zukunft unter keinen Umständen vorenthalten kann“,¹¹⁷⁾ und de Chapeaurouge schlug vor, „ein Höchstmaß von Souveränität zu fordern und versuchen, es in dem zu schaffenden Grundgesetz zu verankern.“¹¹⁸⁾

Einen grundlegenden Neuanfang wollten die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates ganz überwiegend nicht. Der Abgeordnete Strauß kritisierte, daß schon der Herrenchiemseer Entwurf nur als eine Fortsetzung der deutschen Verfassungstradition „des gesamten 19. und bisherigen 20. Jahrhunderts“ erscheine und nichts Neuartiges biete.¹¹⁹⁾ Im Organisationsausschuß wurde sehr häufig auf die deutsche staats- und verfassungsrechtliche Tradition rekurriert, selten bis hin zur Verfas-

¹¹¹⁾ Dok. Nr. 6, S. 173.

¹¹²⁾ Dok. Nr. 11, S. 324 und 326.

¹¹³⁾ Dok. Nr. 18, S. 547.

¹¹⁴⁾ Dok. Nr. 26, S. 747. Siehe zur Provisoriums-Konzeption auch Hans Altendorf: SPD und Parlamentarischer Rat – Exemplarische Bereiche der Verfassungsdiskussion. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Bd. 10 (1979), S. 405–420.

¹¹⁵⁾ Dok. Nr. 11, S. 304.

¹¹⁶⁾ Dok. Nr. 11, S. 306. Siehe Erhard H. M. Lange: Die Diskussion um die Stellung des Staatsoberhauptes 1945–1949 mit besonderer Berücksichtigung der Erörterung im Parlamentarischen Rat, in: VfZ Bd. 26 (1978), S. 601–651, hier S. 632.

¹¹⁷⁾ Dok. Nr. 11, S. 327.

¹¹⁸⁾ Dok. Nr. 11, S. 312.

¹¹⁹⁾ Dok. Nr. 2, S. 20.

sung der Nationalversammlung von 1849, dafür deutlich häufiger auf die Verfassung des Kaiserreiches von 1871. Auch Abgeordnete der SPD-Fraktion im Ausschuß bekannten sich zu dieser Traditionsbindung. So lehnte Katz das Modell einer „Regierung auf Zeit“ mit den Worten ab: „Die historische Tradition, die wir immerhin im Reichstag der Bismarckzeit und der Weimarer Zeit gehabt haben, würde plötzlich abgerissen sein, wir müßten einen ganz neuen Abschnitt der Staatspolitik und der allgemeinen Politik beginnen. In der heutigen Krisenzeit halte ich das für ein Experiment, das man nicht verantworten kann.“¹²⁰⁾

Vor allem mit den staatsrechtlichen und politischen Entwicklungen der Weimarer Republik setzte sich der Ausschuß immer wieder eingehend auseinander.¹²¹⁾ Mit Wilhelm Heile gehörte ein Mitglied der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung von 1918/19 dem Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege an. Vor allem der Abgeordnete Löbe berichtete im Ausschuß wiederholt über seine Erfahrungen als langjähriger Reichspräsident. Die recht enge Bindung an die deutsche Verfassungstradition in den Beratungen des Ausschusses widersprach nicht der Tatsache, daß die Verfassung und die Verfassungswirklichkeit der Weimarer Republik dabei überwiegend kritisch beurteilt wurden. Das Scheitern der ersten demokratischen Republik in Deutschland wurde ganz wesentlich auch auf Verfassungsmängel zurückgeführt. Die unheilvollen Auswirkungen des Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung und die Schwäche der Reichsregierungen wurden dabei immer wieder genannt. Schwache, ständig wechselnde Regierungen, wie sie auch im Frankreich der Vierten Republik an der Tagesordnung waren, sollten in den Augen der Ausschußmitglieder unter allen Umständen vermieden werden. Dabei trat gelegentlich auch ein Mißtrauen gegenüber den Parteien zutage, denen Versagen in der Weimarer Republik angelastet wurde.¹²²⁾

Die Verfassungsmodelle und Verfassungsverhältnisse anderer Staaten wurden zwar in der Ausschußarbeit immer wieder angesprochen und vergleichend herangezogen, besaßen aber meist keinen Vorbildcharakter. Besonders die französischen Verhältnisse der Vierten Republik dienten geradezu als ein abschreckendes Beispiel. Auch Katz, der während der nationalsozialistischen Herrschaft in die Vereinigten Staaten emigriert war und im Parlamentarischen Rat für eine Senatslösung eintrat, lehnte eine Übernahme gerade auch amerikanischer Verfassungselemente ab. Während einer Debatte um die Frage des parlamentarischen Systems entgegnete er in der 29. Sitzung des Organisationsausschusses am 27. Okt. 1948 dem Abgeordneten Dehler, der ein Anhänger des Präsidialsystems war, mit einigen grundsätzlichen Ausführungen. Er halte, so sagte er, „die Idee, daß man Einrichtungen aus anderen Staaten nach Deutschland übertragen könne, für naiv und utopisch.“ Gerade aus seiner intensiven Kenntnis der amerikanischen Verhältnisse verwies er auf die „ganz anderen ökonomischen und sozialen Bedingungen“ Amerikas.¹²³⁾

¹²⁰⁾ Dok. Nr. 41, S. 1026.

¹²¹⁾ Siehe Friedrich Karl Fromme: Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur, Tübingen 1960.

¹²²⁾ So z. B. bei der Abgeordneten Wessel, Dok. Nr. 37, S. 912.

¹²³⁾ Dok. Nr. 41, S. 1031.

Die Verfassungen und Verfassungsberatungen in den nach dem Krieg neugebildeten westdeutschen Ländern bildeten dagegen für die Abgeordneten eine sehr wichtige Quelle und einen Erfahrungsfundus für die Beratungen des Grundgesetzes. So wurde auch im Kombinierten Ausschuß und im Organisationsausschuß immer wieder auf die Verhältnisse in den Ländern und die Länderverfassungen Bezug genommen, wobei Bayern und die Länder, die später in Baden-Württemberg aufgingen, mit deutlichem Abstand am häufigsten genannt wurden. Als Beispiel für diesen nicht zu unterschätzenden Einfluß sei der Art. 69 der Verfassung des Landes Baden vom 19. Mai 1947 genannt, wonach niemand „an der Übernahme oder Ausübung des Mandats im Landtag gehindert oder deshalb entlassen, noch [...] gekündigt werden“ darf und zur Vorbereitung der Wahl „ein angemessener Urlaub zu erteilen“ ist.¹²⁴⁾ Diese Bestimmungen wurden in der 6., der 11. und der 20. Sitzung besprochen und bildeten bis in Formulierungen hinein die Grundlage für die Neufassung des Art. 62 durch den Organisationsausschuß sowie für den späteren Art. 48 Abs. 1 und 2 GG.¹²⁵⁾

2 AUFGABEN UND ARBEITSSCHWERPUNKTE DER AUSSCHÜSSE

2.1 *Vorbemerkung*

In den folgenden Abschnitten wird der Gang der Verhandlungen in den Ausschüssen zu den wichtigsten Beratungsgegenständen skizziert. Dabei wird, soweit dies angebracht erscheint, auch auf ergänzende Quellen zur Geschichte des Parlamentarischen Rates, wie insbesondere den „Schriftlichen Bericht“ zum Entwurf des Grundgesetzes, verwiesen. Gemäß der Aufgabe dieser Einleitung, die vor allem eine Einführung in die Beratungen des Ausschusses bieten und die an den Beratungen beteiligten Personen vorstellen will, kann dies jedoch nur in Form einer knappen Hinführung auf die Beratungen in den behandelten Fachausschüssen selbst erfolgen, während auf eine tiefergehende Interpretation oder eine umfassende Betrachtung verzichtet werden muß. Aus den Beratungen der Fachausschüsse ging meist noch nicht die endgültige Fassung der beratenen Artikel hervor. Ein Nachvollzug der Entwicklung der Grundgesetzartikel ist jedoch ebenfalls nicht Gegenstand der Einleitung.¹²⁶⁾

2.2 *Kombinierter Ausschuß und Ausschuß für Organisation des Bundes*

2.2.1 Aufgaben und Arbeitsweise

Kein Fachausschuß des Parlamentarischen Rates hatte ein derart weitgestecktes Aufgabenfeld wie der Kombinierte Ausschuß für die Organisation des Bundes und

¹²⁴⁾ Regierungsbl. der Landesregierung Baden 1947, S. 129.

¹²⁵⁾ Dok. Nr. 6, TOP 2n; Dok. Nr. 14, TOP 4r; Dok. Nr. 26, TOP 2i; Dok. Nr. 27; Klaus-Berto von Doemming, Rudolf Werner Fülleln, Werner Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: Jb. des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge/Bd. 1, hrsg. von Gerhard Leibholz und Hermann v. Mangoldt, Tübingen 1951, hier S. 375 f.

¹²⁶⁾ Siehe Der Parl. Rat Bd. 5, S. LII.

für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. Die meisten Artikel des Grundgesetzes wurden zunächst hier beraten. Von den insgesamt dreizehn Kapiteln des Entwurfs des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee wurden acht im Kombinierten Ausschuß behandelt, davon allein sechs im Ausschuß für die Organisation des Bundes. Der Ausschuß für die Organisation des Bundes war zuständig für die Kapitel IV: „Der Bundestag“, V: „Bundesrat oder Senat“, VI: „Bundespräsident oder Bundespräsidium“, VII: „Die Bundesregierung“, IX: „Die Gesetzgebung“ sowie XIII: „Übergangs- und Schlußbestimmungen“. Im Zentrum standen dabei, wie in der Eröffnungssitzung dargelegt wurde, die Organe des Bundes: „Die Zusammensetzung, der Aufgabenkreis, die Rechte und Pflichten dieser Organe seien zunächst im Zusammenhang zu behandeln.“¹²⁷⁾ Es ging somit um die Verfassungsorgane, die „von der Verfassung nicht bloß erwähnt, sondern von ihr in Existenz, Status und wesentlichen Kompetenzen konstituiert werden, indem sie dem Staat durch Existenz und Funktion seine spezifische Gestalt verleihen und durch ihre Tätigkeit an der Obersten Staatsleitung Anteil haben.“¹²⁸⁾ Die Gesetzgebung sowie die Übergangs- und Schlußbestimmungen standen zunächst offenbar noch nicht auf dem Arbeitsplan; noch am 15. Okt. 1948 war Lehr zufolge die Zuständigkeit für die Übergangs- und Schlußbestimmungen unklar.¹²⁹⁾ Seit der 13. und 16. Sitzung am 13. und 20. Okt. 1948 übernahm der Organisationsausschuß diese Kapitel jedoch ebenfalls.¹³⁰⁾ Der Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege beschäftigte sich gesondert mit den Kapiteln VIII: „Das Bundesverfassungsgericht“ und XII: „Die Rechtspflege“.

Nicht ohne Stolz berichtete der Vorsitzende Lehr in einem Vortrag nach Beendigung der Sitzungen des Organisationsausschusses über die Ausschußarbeit: „Die Aufgabe, die dem Ausschuß für die Organisation des Bundes gestellt war, umfaßte nicht weniger als die gesamte Struktur des Bundes, nämlich die Bildung und Zusammensetzung der tragenden Staatsorgane und ihre Funktionen. Es war also das Grundgefüge der Verfassung selbst, mit dem sich der Org[anisations]a[usschuß] zu befassen hatte.“¹³¹⁾ Auch der Abgeordnete Walter stellte am 2. Dez. 1948 fest, daß bis dahin kein Ausschuß dem Hauptausschuß mehr Material zugeleitet habe als der Organisationsausschuß.¹³²⁾

Hinzu kam, daß sich unter den zu beratenden Gegenständen einige der zentralen Streitpunkte der Arbeit des Parlamentarischen Rates befanden, wie beispielsweise die Abschnitte zur Zweiten Kammer und zum Bundespräsidenten/Bundespräsidium. Doch auch weniger bekannte Themen, vor allem im Abschnitt Bundesregierung und in den Übergangs- und Schlußbestimmungen, wurden außerordentlich kontrovers diskutiert. Zu einigen zentralen Fragen, vor allem bei der Zweiten Kammer, war der Klärungsprozeß innerhalb der Fraktionen zum Zeitpunkt der Bera-

¹²⁷⁾ Dok. Nr. 1, TOP 3.

¹²⁸⁾ Klaus Stern: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Bd. 2. München 1980, S. 344.

¹²⁹⁾ Dok. Nr. 20, TOP 3.

¹³⁰⁾ Dok. Nr. 18, TOP 3; Dok. Nr. 21, TOP 2. Zur anfänglichen Arbeitsplanung siehe Dok. Nr. 1, TOP 3.

¹³¹⁾ Z 5/143, Bl. 11. Vortrag Dr. Robert Lehr, 1949.

¹³²⁾ Dok. Nr. 34, S. 871.

tungen im Ausschuß noch nicht abgeschlossen. Vor allem die CDU/CSU-Fraktion besaß große Schwierigkeiten bei der fraktionsinternen Abstimmung, doch auch innerhalb der SPD traten, wie dies den „Menzel-Berichten“¹³³⁾ und den Beratungen im Ausschuß zu entnehmen ist, Differenzen bei verschiedenen Sachverhalten auf.¹³⁴⁾ Für den Kombinierten Ausschuß, der vor der Notwendigkeit stand, Formulierungen zu finden, war dies eine prekäre Situation. Lehr beschrieb die Probleme seines Ausschusses so: „Die Schwierigkeit bei seinen Beratungen lag darin, daß Voraussetzung für ein systematisches Vorgehen eine Reihe von grundsätzlichen politischen Entscheidungen war, die der Ausschuß naturgemäß nicht allein treffen konnte, sondern in erster Linie den interfraktionellen Verhandlungen überlassen mußte. So kam es, daß notgedrungen die Entscheidung über die Form des föderativen Organs und über den Umfang seiner Mitwirkung bei der Bundesgesetzgebung, ferner über die Regierungsform und über die Art der Ausübung der Präsidentialfunktionen lange Zeit offen bleiben mußte.“¹³⁵⁾

Als Vorlage für die Arbeit des Ausschusses wurden zunächst verschiedene Ausarbeitungen und Entwürfe zu einer künftigen deutschen Verfassung in Betracht gezogen und insbesondere die Denkschrift des Zonenbeirats gewürdigt.¹³⁶⁾ Als Grundlage für die Beratungen des Kombinierten Ausschusses diente jedoch, wie in den Fachausschüssen des Parlamentarischen Rates allgemein üblich, der Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, der im folgenden als „Herrenchiemseer Entwurf“ bezeichnet wird.¹³⁷⁾ Dieser hatte damit einerseits die Funktion einer „Regierungsvorlage“, wie Lehr dies formulierte, andererseits konnte er für die Beratungen des Kombinierten Ausschusses lediglich „Wegweiser“ sein, denn die wichtigsten politischen Fragen waren darin unentschieden geblieben.¹³⁸⁾ So enthielten die Kapitel zur Zweiten Kammer und zum Bundespräsidenten/Bundespräsidium unterschiedliche Varianten.¹³⁹⁾

Von Anfang an mußte die Zuständigkeit des Organisationsausschusses von der anderer Fachausschüsse abgegrenzt werden. Dies betraf zunächst vor allem den Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung, mit dem es Überschneidungen vor allem beim Kapitel IX „Die Gesetzgebung“, hier besonders Art. 111 (Notstandsgesetzge-

¹³³⁾ Gemeint sind die Berichte des Abg. Menzel über die Beratungen des Parlamentarischen Rates und die Sitzungen der SPD-Fraktion an den SPD-Parteivorstand in Hannover, die in den Nachlässen Walter Menzel, Carlo Schmid und Erich Ollenhauer, FESSt, zu finden sind.

¹³⁴⁾ So zwischen Katz und Menzel, z.B. Dok. Nr. 19, S. 594, und zwischen Katz und Zinn, z.B. Dok. Nr. 30, S. 807 f.; Dok. Nr. 34, S. 862 f.; Dok. Nr. 35, S. 876 f. Im HptA zeigte sich Katz gegenüber seinem Fraktionskollegen Zinn verärgert darüber, daß der Allgemeine Redaktionsausschuß die Vorlagen des Organisationsausschusses inhaltlich völlig verändert hatte, siehe Verhandlungen HptA, S. 104 f., 106 f., 129, 149.

¹³⁵⁾ Z 5/143, Bl. 11.

¹³⁶⁾ Dok. Nr. 1, TOP 3; zur Denkschrift des Zonenbeirats siehe Dok. Nr. 1, Anm. 6.

¹³⁷⁾ Der Parl. Rat Bd. 2, S. 504–630.

¹³⁸⁾ Z 5/143, Bl. 11; siehe auch Parlamentarischer Rat, Bonn 1948/49. Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, erstattet von den Berichterstatlern des Hauptausschusses für das Plenum, Anlage zum stenographischen Bericht der 9. Sitzung des Parlamentarischen Rates am 6. Mai 1949, S. 17.

¹³⁹⁾ Der Parl. Rat, Bd. 2, S. 592 ff.

bung), und beim Rechtsverhältnis der Parteien (Art. 45 Abs. 1 ChE) gab.¹⁴⁰⁾ Auch die Vorgehensweise bei der Beratung der Kapitel VIII „Das Bundesverfassungsgericht“, X „Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung“, XII „Die Rechtspflege“ sowie XIII „Übergangs- und Schlußbestimmungen“ wurde diskutiert und kombinierte Sitzungen der betroffenen Ausschüsse wurden vorgeschlagen.¹⁴¹⁾ Zum Ausschuß für Finanzfragen bestanden Abgrenzungsprobleme hinsichtlich der Übergangs- und Schlußbestimmungen, insbesondere im Falle des Art. 143 e (Reichsvermögen).¹⁴²⁾ Ansonsten wurden die Übergangs- und Schlußbestimmungen, soweit sie sich auf Finanzfragen bezogen, im Finanzausschuß beraten.¹⁴³⁾ Bei den das Wahlrecht betreffenden Bestimmungen des Kapitels IV „Der Bundestag“ und dem Art. 145 (Wahl des ersten Bundestages) traten Überschneidungen mit der Arbeit des Ausschusses für Wahlrechtsfragen auf, die durch Doppelmitgliedschaften, vor allem aber durch die Mitarbeit des Abgeordneten Becker in beiden Ausschüssen, bereinigt werden konnten.¹⁴⁴⁾ Gerade im Verhältnis zum Wahlrechtsausschuß zeigte sich die gegenseitige Abhängigkeit bei den Beratungen in den Fachausschüssen. Im Zusammenhang mit den Abgrenzungsproblemen zwischen dem Organisationsausschuß und anderen Ausschüssen ist auch ein Vorstoß des Abgeordneten de Chapeaurouge zu erwähnen. Dieser trug in der 22. Sitzung des Organisationsausschusses am 24. Nov. 1948 einen Beschluß des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege vor, der die Einrichtung eines besonderen Wahlprüfungsgerichts vorsah (Art. 51 und 98 Ziffer 7). Der Organisationsausschuß blieb dagegen bei seiner früheren Entscheidung gegen ein besonderes Wahlprüfungsgericht.¹⁴⁵⁾

Die Arbeit des Kombinierten Ausschusses und später des Organisationsausschusses verlief – bedingt durch die energische Verhandlungsführung seines Vorsitzenden Lehr und die Unterstützung, die er darin durch seinen Stellvertreter Katz erhielt, – pragmatisch und ergebnisorientiert. Die Absicht, mit der Verfassung „ein Instrument [zu] schaffen, das wirklich brauchbar ist,“ war programmatisch für den Ausschuß.¹⁴⁶⁾ Lehr wirkte dabei ausgleichend und strebte eine Konsensbildung an. Er stand, möglicherweise auch angesichts der noch nicht abgeschlossenen Meinungsbildung innerhalb der Unionsfraktion, zu Anfang Abstimmungen im Ausschuß sehr zurückhaltend gegenüber. So entgegnete er einem kritischen Einwand zum Verfahren im Ausschuß: „Wir sind nicht dazu hier, uns gegenseitig zu überstimmen. Wir beraten miteinander und sehen zu, daß wir zu übereinstimmenden

¹⁴⁰⁾ Dok. Nr. 13, S. 351; Dok. Nr. 20, S. 620; Der Parl. Rat Bd. 3, Dok. Nr. 4, S. 167, 169; Dok. Nr. 5, S. 221 f.; Dok. Nr. 11, S. 408 f.

¹⁴¹⁾ Dok. Nr. 13, S. 351; Dok. Nr. 20, TOP 3; Der Parl. Rat Bd. 3, Dok. Nr. 11, S. 408.

¹⁴²⁾ Siehe Dok. Nr. 46, Anm. 46; Der Parl. Rat Bd. 12, Dok. Nr. 17, TOP 3, S. 482; Dok. Nr. 19, S. 498; Dok. Nr. 20, TOP 3; Dok. Nr. 21, TOP 2, S. 524 ff.

¹⁴³⁾ Der Parl. Rat Bd. 12, S. XLI; Dok. Nr. 19, Dok. Nr. 21.

¹⁴⁴⁾ Dok. Nr. 2, S. 7 f.; Dok. Nr. 6, S. 157; Dok. Nr. 21, S. 636; Der Parl. Rat Bd. 6, S. XLVI, Dok. Nr. 2, S. 43; Dok. Nr. 3, S. 53; Dok. Nr. 5, S. 111 f., 127; Dok. Nr. 6, TOP 2c; Dok. Nr. 8, S. 215, 242; Dok. Nr. 10, S. 280; Dok. Nr. 12, S. 347; Dok. Nr. 13, S. 385; Dok. Nr. 15, S. 443 f.; Dok. Nr. 17, S. 484, 488.

¹⁴⁵⁾ Dok. Nr. 30, TOP 3; Dok. Nr. 56, TOP 2b. Zur Arbeitsteilung zwischen den Ausschüssen siehe auch Dok. Nr. 14, TOP 1.

¹⁴⁶⁾ So der Abgeordnete von Brentano, Dok. Nr. 4, S. 90.

Meinungen kommen. Wenn Sie den Wunsch haben, abzustimmen, bitte ich, das zu sagen. Ich persönlich hätte den Wunsch, in einem Ausschuß Meinungen zu klären ohne abzustimmen.“¹⁴⁷⁾ Erst allmählich spielte sich auf dem Weg über Probeabstimmungen zur Klärung des Meinungsbildes eine Abstimmungspraxis im Ausschuß ein. Die Sitzungen fanden in der Regel vormittags und mittags statt. Der Kombinierte Ausschuß und der Organisationsausschuß tagten insgesamt etwa 77 Stunden in 32 Sitzungen.¹⁴⁸⁾ Die Sitzungen dauerten im Durchschnitt zwei bis zweieinhalb Stunden. Die Hauptsitzungstage des Organisationsausschusses waren Mittwoch, Donnerstag und Freitag.

In den Sitzungen des Kombinierten Ausschusses und des Organisationsausschusses wurden insgesamt 43 Eingaben aus der Bevölkerung sowie von Interessengruppen vorgelegt. Die Eingaben wurden meist zu Beginn der Sitzungen vom Vorsitzenden verlesen oder bekanntgegeben. Je nach Bedeutung, die der Vorsitzende ihnen oder dem jeweiligen Verfasser beimaß, wurden sie mehr oder minder intensiv besprochen. In der 18. Sitzung am 27. Okt. 1948 erörterte der Vorsitzende Lehrgrundsätzlich die Frage der Eingaben: „In der Regel sind es Stimmen aus der Bevölkerung, geweckt durch die inzwischen in der Presse erfolgten Veröffentlichungen. Sie zeugen zunächst einmal von einem sehr wünschens- und dankenswerten Interesse. Zum Teil aber werden auch Punkte behandelt, die wir längst erledigt und durchgesprochen haben, auch solche, die zwar gut gemeint sind, aber doch von wenig Sachkunde zeugen. In solchen Fällen habe ich Ihnen die Sache bisher kurz vorgetragen und ein höfliches Schreiben an den Einsender gesandt, in dem für das Interesse gedankt und im übrigen auf die Veröffentlichungen in der Tagespresse hingewiesen wird.“¹⁴⁹⁾ Es seien aber auch Eingaben darunter, die „ernst genommen“ werden müßten.¹⁵⁰⁾ Einen nennenswerten Einfluß auf den Gang der Beratungen hatten die Eingaben in der Regel nicht. Ausnahmen bildeten dabei die Eingaben des Beamtenbundes, denen ein stärkeres Gewicht beigemessen wurde¹⁵¹⁾

2.2.2 Gang der Beratungen

Die optimistische Einschätzung des stellvertretenden Vorsitzenden Katz in der konstituierenden Sitzung, wonach sich eine Generaldebatte zu den einzelnen Abschnitten des Herrenchiemseer Entwurfs erübrige, da einfache konkrete Entscheidungen und Formulierungen zu erarbeiten seien, erwies sich als unrealistisch.¹⁵²⁾ Schon in der folgenden Sitzung räumte er die Notwendigkeit einer allgemeinen

¹⁴⁷⁾ Dok. Nr. 2, S. 15.

¹⁴⁸⁾ Die Dauer der konstituierenden Sitzung ist nicht bekannt.

¹⁴⁹⁾ Dok. Nr. 23, S. 660.

¹⁵⁰⁾ Zur Behandlung der Eingaben im Parlamentarischen Rat siehe Der Parl. Rat Bd. 5, S. XXVIf.; ferner die Drucks. Nr. 124 und 125, Z 5/126.

¹⁵¹⁾ Eingabe der Gewerkschaft Deutscher Beamtenbund vom 29. Okt. 1948, Z 5/108, Bl. 76, Eingabe-Nr. 253; Dok. Nr. 30, TOP 1; Eingabe des Beamtenbundes vom 13. Jan. 1949, Z 5/148, Bl. 13; Dok. Nr. 44, TOP 2q, 2t.

¹⁵²⁾ Dok. Nr. 1, TOP 3.

Aussprache ein.¹⁵³⁾ Nicht allein die Frage des Bundespräsidenten und die der Zweiten Kammer waren strittig, auch bei zunächst unproblematisch erscheinenden Abschnitten traten Meinungsverschiedenheiten auf. Zur Vorgehensweise wurde beschlossen, daß Berichterstatte zu den einzelnen Bundesorganen bestimmt und zuerst die unstreitigen Verhandlungsgegenstände beraten werden sollten.¹⁵⁴⁾ Davon rückte der Kombinierte Ausschuß jedoch bereits in seiner zweiten Sitzung ab. Statt dessen beriet er die Artikel im wesentlichen in der Reihenfolge der Kapitel des Herrenchiemseer Entwurfs. Auch von der Bestimmung von Berichterstatte, die in der zweiten Sitzung zunächst noch beabsichtigt war, wurde abgesehen.¹⁵⁵⁾ Die ursprünglich vorgesehenen zwei Lesungen wurden nicht durchgeführt.¹⁵⁶⁾

Die Beratungen lassen bestimmte, voneinander unterschiedene Abschnitte erkennen. Von der zweiten Sitzung am 16. Sept. 1948 bis zur fünften Sitzung am 23. Sept. 1948 erfolgte eine kursorische Durchsicht der Kapitel Bundestag, Bundesrat oder Senat, Bundespräsident oder Bundespräsidium, Bundesregierung und Bundesverfassungsgericht. In der Form einer freien Aussprache wurden auf der Grundlage des Herrenchiemseer Entwurfs Problembereiche identifiziert und durchgesprochen. Dabei wurde eine Klärung der Positionen im Sinne einer Feststellung der unterschiedlichen Auffassungen erreicht.¹⁵⁷⁾

Es folgten die erste Lesung der ersten vier Kapitel, bei der Artikel für Artikel durchgegangen und eine Formulierung gefunden wurde, und eine zweite Runde, in der „vorläufige Formulierungen“ zur Vorlage für den Hauptausschuß beschlossen wurden. Dabei nahm der Ausschuß eine kleine Umstellung der Reihenfolge bei den Beratungen vor: Begonnen wurde mit dem vergleichsweise weniger problematischen Abschnitt Bundestag¹⁵⁸⁾, dann kam die Bundesregierung¹⁵⁹⁾, danach Bundespräsident/Bundespräsidium¹⁶⁰⁾ und schließlich der besonders schwierige Teil Bundesrat/Senat.¹⁶¹⁾ Bei dem letzten Thema erfolgte kein zweiter Durchgang, weil die SPD die Frage der Zweiten Kammer zum Gegenstand einer Plenarsitzung erhob.¹⁶²⁾ Nach jedem Durchgang eines Kapitels, seltener auch zweier Kapitel, wur-

¹⁵³⁾ Dok. Nr. 2, S. 5.

¹⁵⁴⁾ Ebenda.

¹⁵⁵⁾ Dok. Nr. 2, TOP 1.

¹⁵⁶⁾ Dok. Nr. 1, TOP 3.

¹⁵⁷⁾ Dok. Nr. 2, S. 45 f.

¹⁵⁸⁾ Dok. Nr. 6, 14.

¹⁵⁹⁾ Dok. Nr. 8, 9, 14.

¹⁶⁰⁾ Dok. Nr. 11, 16.

¹⁶¹⁾ Dok. Nr. 13.

¹⁶²⁾ Die Sitzung wurde von der SPD gefordert, um die CDU/CSU zu einer Positionsbestimmung in dieser zentralen Frage zu zwingen, siehe Der Parl. Rat Bd. 9, S. 176, Anm. 1. Aus der Sicht Lehrs erschwerte dies die Arbeit des Organisationsausschusses: „Quer durch die Fraktionen hindurch gehen Meinungsverschiedenheiten, und es ist deswegen sehr schwierig, in diesem Augenblick zu formulieren. [...] Wenn wir nur um wenige Tage gewartet hätten, wäre es möglich gewesen, daß wir in großen Zügen Richtlinien herausgearbeitet hätten. Ich bin nach dem doch recht guten Fortgang der Verhandlungen hier im Ausschuß immer sehr optimistisch gewesen in bezug auf eine Verständigung. Ich sehe jetzt eine sehr große Erschwerung darin, daß wir anfangen, ein halbbares Gericht vor der Öffentlichkeit zu essen.“ Dok. Nr. 18, S. 511.

den die Ergebnisse der Ausschlußberatungen in einer Zusammenstellung der durch den Ausschuß formulierten Artikel festgehalten und als Drucksache verbreitet.¹⁶³⁾ Zu schwierigen Fragen, wie zum Beispiel der Wahl des Bundeskanzlers¹⁶⁴⁾, wurden Unterausschüsse gebildet. Die zwischen den Fraktionen kontroversen Themen Bundesrat oder Senat sowie Bundespräsident oder Bundespräsidium wurden nach dem Vorbild des Herrenchiemseer Entwurfs in Varianten durchdiskutiert.¹⁶⁵⁾ In rascher Folge gelang es so im Zeitraum vom 24. Sept. bis zum 8. Okt. 1948 die Organe des Bundes mit Ausnahme des Bundesverfassungsgerichts zu beraten und Formulierungen zu finden. Für das Kapitel Bundesverfassungsgericht war am 23. Sept. 1948 ein Unterausschuß („Dreierkollegium“) eingerichtet worden.¹⁶⁶⁾ Das hohe Tempo der Beratungen lag daran, daß die Ergebnisse der Fachausschüsse noch vor dem Beginn der Beratungen im Hauptausschuß durch den Allgemeinen Redaktionsausschuß überarbeitet werden sollten.¹⁶⁷⁾ Nach einem Hinweis von Katz war den Fachausschüssen der Auftrag erteilt worden, bis zum 5. Okt. 1948 einen ersten Bericht vorzulegen, so daß er zur Eile drängte:¹⁶⁸⁾ „Darum müssen wir uns, glaube ich, in unserer Technik wohl dahin entscheiden, daß wir die fernerliegenden Lösungen doch nicht so gründlich durchdiskutieren, wie es für eine konstituierende Versammlung, die für ihre Aufgabe genügend Zeit hätte, vielleicht wünschenswert wäre, [...]“.“¹⁶⁹⁾ Tatsächlich kamen die Arbeiten des Kombinierten Ausschusses rasch voran. Lehr stellte selbstbewußt fest: „Wir werden wahrscheinlich noch sehr viel Zeit haben, bis die anderen Ausschüsse unserem Tempo nachgekommen sind.“¹⁷⁰⁾ Auch Katz meinte, daß der Ausschuß „ganz flotte Arbeit geleistet“ habe.¹⁷¹⁾

Aufgrund der raschen Fortschritte des Organisationsausschusses schlug Katz am 7. Okt. 1948 vor, „daß wir kühn an ein weiteres Kapitel herangehen, nämlich den

¹⁶³⁾ Dok. Nr. 7, 10, 12, 15, 17.

¹⁶⁴⁾ Dok. Nr. 8, TOP 2b und 2c.

¹⁶⁵⁾ Dr. Katz führte zu seinem Vorschlag, die Zweite Kammer in Varianten zu beraten, am 6. Okt. 1948 aus: „Ich möchte vorschlagen, beide Varianten mit derselben Sachlichkeit von beiden Seiten zu behandeln, so daß wir eine volle Konzeption sowohl für den Senat als auch für den Bundesrat durchdiskutieren. [...] Wir können, glaube ich, beide Varianten durchsehen, ohne damit irgendwelchen späteren Entscheidungen, die einmal kommen müssen vorzugreifen.“ Dok. Nr. 13, S. 350. Auch bei dem Abschnitt Bundespräsident/Bundespräsidium einigten sich Lehr und Katz auf diese, wie Lehr formulierte, „vorbildliche Art der Erledigung“, Dok. Nr. 16, TOP 4.

¹⁶⁶⁾ Dok. Nr. 5, TOP 7. Allerdings ließ der Vorsitzende des Unterausschusses, Zinn, am 6. Okt. mitteilen, daß dieser noch nicht habe zusammentreten können. Auf eine weitere Verhandlung im Kombinierten Ausschuß wurde daher verzichtet, Dok. Nr. 13, TOP 1. Der Gegenstand wurde im Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege beraten, siehe Dok. Nr. 50 ff.

¹⁶⁷⁾ Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat: Sitzungsprotokolle der Unionsfraktion, eingel. und bearb. von Rainer Salzmänn. Stuttgart 1981, S. 51.

¹⁶⁸⁾ Dok. Nr. 5, S. 131 f.; ähnlich auch die Feststellung Dr. Binders im Ausschuß für Finanzfragen, Der Parl. Rat Bd. 12, Dok. Nr. 11, TOP 4, S. 330. In der CDU/CSU-Fraktion wurde dagegen der 17. Okt. 1948 genannt; siehe Salzmänn: Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. 51.

¹⁶⁹⁾ Dok. Nr. 5, S. 132.

¹⁷⁰⁾ Dok. Nr. 14, S. 418.

¹⁷¹⁾ Dok. Nr. 13, S. 391.

Weg der Gesetzgebung.“¹⁷²⁾ Auch die Übergangs- und Schlußbestimmungen solle der Ausschuß beraten, während man hinsichtlich der Ausführung der Bundesgesetze und der Bundesverwaltung zu dem Schluß kam, daß diese nicht in die Zuständigkeit des Organisationsausschusses fielen.¹⁷³⁾ Vom 13. bis zum 27. Okt. 1948 wurden das Kapitel „Die Gesetzgebung“ in einem Durchgang sowie die Übergangs- und Schlußbestimmungen in zwei Durchgängen in erster Lesung beraten und formuliert.¹⁷⁴⁾ Die vom Ausschuß formulierten Artikel der Übergangs- und Schlußbestimmungen wurden zusammengestellt und als Drucksache verbreitet.¹⁷⁵⁾ Zu den Fragen des Notstandsrechts (Art. 111) und den Übergangsbestimmungen organisatorischer Art wurden jeweils Unterausschüsse eingerichtet.¹⁷⁶⁾ Ein weiterer Unterausschuß, der am 27. Okt. 1948 gebildet wurde, erhielt den Auftrag, die bislang vom Organisationsausschuß formulierten Artikel, insbesondere die zur Gesetzgebung, redaktionell zu überarbeiten, um so die künftige Ausschubarbeit zu erleichtern. Er bestand aus den Abgeordneten Selbert und Walter und wurde von dem als Protokollführer tätigen Sekretariatsmitarbeiter Fülleln unterstützt.¹⁷⁷⁾ Die Außenstelle Bad Godesberg des Büros der Ministerpräsidenten berichtete schon am 16. Okt. 1948, daß damit „der Ausschuß für Organisationsfragen mit seiner Arbeit fast fertig“ sei¹⁷⁸⁾, und Lehr stellte am 27. Okt. insofern den Abschluß der Arbeiten fest, „als wir die Probleme herausgestellt und das Unstreitige formuliert haben.“¹⁷⁹⁾ Parallel zum Abschluß der ersten Lesung vollzog sich auch die Trennung der beiden Ausschüsse.

Am 3. Nov. 1948 nahm der Organisationsausschuß seine Verhandlungen wieder auf und beriet bis zum 10. Nov. 1948 die von einem Unterausschuß überarbeiteten Kapitel Bundestag, Bundesregierung und Bundespräsident.¹⁸⁰⁾ Die fertig formulierten Artikel wurden erneut kapitelweise zusammengestellt und als Drucksache verbreitet.¹⁸¹⁾ Eine zweite Lesung der Kapitel, wie sie ursprünglich beabsichtigt war, kam jedoch nicht mehr zustande. Zunehmend entwickelte sich der Hauptausschuß, der am 11. Nov. 1948 mit seinen Beratungen begann, zum zentralen Tätigkeitsfeld des Parlamentarischen Rates, durch das die Fachausschüsse an den Rand gedrängt wurden. Der Allgemeine Redaktionsausschuß lieferte dem Hauptausschuß die Vorlagen, die gelegentlich erheblich von den Vorarbeiten der Fachausschüsse abwichen.¹⁸²⁾ In dem Bericht der Außenstelle Bad Godesberg des Büros der Ministerpräsidenten vom 10. Dez. 1948 hieß es lapidar: „Über die Tätigkeit der Fachausschüsse in der Berichtswoche [...] geben die in Anlage III zusammengefaßten Druckschriften Auskunft; sie verdienen nur noch historisches Interesse.“¹⁸³⁾

¹⁷²⁾ Dok. Nr. 14, S. 396.

¹⁷³⁾ Dok. Nr. 19, S. 596 f., Dok. Nr. 20, TOP 3.

¹⁷⁴⁾ Dok. Nr. 18, 19, 20, 21, 22, 23.

¹⁷⁵⁾ Dok. Nr. 24.

¹⁷⁶⁾ Dok. Nr. 19, TOP 3; Dok. Nr. 21, TOP 3.

¹⁷⁷⁾ Dok. Nr. 23, TOP 6, siehe auch S. 702 f.; Dok. Nr. 25, TOP 2.

¹⁷⁸⁾ Z 12/118, Bl. 49.

¹⁷⁹⁾ Dok. Nr. 23, S. 703.

¹⁸⁰⁾ Dok. Nr. 25, 26, 28.

¹⁸¹⁾ Dok. Nr. 27, 29.

¹⁸²⁾ Siehe Feldkamp: Der Parlamentarische Rat, S. 107.

¹⁸³⁾ Z 12/119, Bl. 100.

Der Ausschuß für Organisation des Bundes fand sich erneut am 24. Nov. 1948 zusammen. Er formulierte nun Artikel, die vom Hauptausschuß an ihn zurückverwiesen wurden. Außerdem wurden Anträge zu den die Organisation des Bundes betreffenden Kapiteln häufig zunächst im Organisationsausschuß beraten. Der Organisationsausschuß fungierte dabei als eine Art Unterausschuß des Hauptausschusses, bis hin zur Erledigung präziser Aufträge. Dies wurde an der Bestimmtheit deutlich, mit der Schmid als Vorsitzender des Hauptausschusses am 30. Nov. 1948 dem Organisationsausschuß den Auftrag zur Neuformulierung der Art. 66 und 67 (Stimmzahl der Länder und Vertretung Berlins im Bundesrat) erteilte: „Ich darf präzisieren: im Organisationsausschuß soll nur über das Ausmaß der Abstufung verhandelt werden, über alles weitere nicht.“¹⁸⁴⁾ Zu den Artikeln, die nochmals an den Organisationsausschuß verwiesen und dort beraten wurden, gehörten insbesondere die Art. 75 (Wahl des Bundespräsidenten), 147 a bzw. 147 b (Wahrnehmung der Funktionen des Bundespräsidenten durch den Bundestagspräsidenten), 79 Abs. 1 (Rücktrittsrecht des Bundespräsidenten), 90 b, 111, 111 a (Notstandsgesetzgebung) und 81 (Völkerrechtliche Vertretung).¹⁸⁵⁾

Am 6. Dez. 1948 begann der Organisationsausschuß parallel zu der Beratung zurückverwiesener Artikel mit der Überarbeitung der Kapitel Bundesregierung, Gesetzgebung sowie der Übergangs- und Schlußbestimmungen auf der Grundlage der Formulierungen des Allgemeinen Redaktionsausschusses, um sie erneut dem Hauptausschuß vorzulegen.¹⁸⁶⁾ Das Verhältnis zum Allgemeinen Redaktionsausschuß erwies sich in dieser Phase als nicht spannungsfrei, da dieser die Arbeit des Organisationsausschusses einer kritischen Würdigung unterzogen und die formulierten Artikel mehr als nur redaktionell überarbeitet hatte.¹⁸⁷⁾ Zwar waren Zinn oder Dehler ausdrücklich auch als Vertreter des Allgemeinen Redaktionsausschusses bei den Beratungen im Organisationsausschuß anwesend,¹⁸⁸⁾ dies vermochte die Differenzen aber nicht immer auszuräumen. Dehler beschwerte sich sogar am 11. Jan. 1949 gegenüber dem Vorsitzenden Lehr, er habe im Organisationsausschuß „oft den Eindruck, daß unsere [des Allgemeinen Redaktionsausschusses] Einwendungen nicht beachtet werden. Wir haben unsere Vorschläge nach reiflicher Überlegung gemacht.“¹⁸⁹⁾

Zu schwierigen Fragen wurden erneut Unterausschüsse gebildet. Sie beschäftigten sich mit Art. 90 b (Gesetzgebungsnotstand), Art. 95 (Rücktritt des Bundeskanzlers vom Amt), Art. 81 (Völkerrechtliche Vertretung), Art. 143 c–1 (Frühere Angehörige des öffentlichen Dienstes) und Art. 143 c–2 (neu) (Zwangspensionierung oder Kündigung von Beamten und Richtern).¹⁹⁰⁾ Besonders intensiv war die Erörterung der Übergangs- und Schlußbestimmungen, die insgesamt in zwei Durchgängen –

¹⁸⁴⁾ Verhandlungen HptA, S. 129.

¹⁸⁵⁾ Dok. Nr. 30, 32, 33, 34, 35, 37, 41.

¹⁸⁶⁾ Dok. Nr. 37, 39, 41, 44, 46, 48.

¹⁸⁷⁾ Siehe dazu das Schreiben des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 16. Nov. 1948 u. a. zu den Kapiteln Bundesrat/Länderkammer, Bundesregierung, Gesetzgebung und Finanzwesen, ADL N 53 (Nachlaß Thomas Dehler)/202.

¹⁸⁸⁾ Siehe z. B. Dok. Nr. 30, S. 805.

¹⁸⁹⁾ Dok. Nr. 41, S. 1023.

¹⁹⁰⁾ Dok. Nr. 37, TOP 2; Dok. Nr. 39, TOP 1i; Dok. Nr. 41, TOP 3; Dok. Nr. 46, TOP 2a und 2b.

am 6. Dez. 1948 und vom 13. bis zum 20. Jan. 1949 – beraten wurden, wobei zwei Gutachten vorlagen.¹⁹¹⁾ Der letzte Durchgang bildete zugleich den Abschluß der Arbeit des Organisationsausschusses. Zwar hieß es in dem Bericht der Außenstelle Bad Godesberg des Büros der Ministerpräsidenten vom 20. Jan. 1949, daß der Organisationsausschuß über die Art. 148c (Hoch- und Landesverrat) und 148e (Annahme des Grundgesetzes) „noch wird zu befinden haben,“ es fand aber keine Sitzung des Organisationsausschusses mehr statt.¹⁹²⁾

In dem Maße, in dem sich die Entscheidungsfindung auf den Hauptausschuß und interfraktionelle Besprechungen verlagerte, veränderte sich die Rolle des Ausschusses für Organisation des Bundes, der zunehmend Hilfsfunktionen für den Hauptausschuß erfüllte. Die Entscheidungen über zentrale Fragen fielen häufig nicht in diesem Fachausschuß, zumal dessen Tagungsdauer trotz seiner zahlreichen Sitzungen vergleichsweise kurz war. Dennoch bildete die Arbeit des Organisationsausschusses bis in Formulierungen hinein die Grundlage für eine Reihe von wichtigen Bestimmungen des Grundgesetzes, wie beispielsweise das konstruktive Mißtrauensvotum (Art. 67 GG) und die Wahl des Bundespräsidenten (Art. 54 GG).

2.2.3 Schwerpunkte der Arbeit

2.2.3.1 Der Bundestag

Das Kapitel IV „Der Bundestag“ gehörte zu den Konsensbereichen bei den Beratungen des Ausschusses für Organisation des Bundes. Lehr formulierte dies als Berichterstatter des Hauptausschusses im „Schriftlichen Bericht“ zum Entwurf des Grundgesetzes so:

„Von den einzelnen Organen des Bundes erschien in grundsätzlicher Beziehung der Bundestag als das unproblematischste.

Man war sich allseits darüber klar, daß er ebenso wie der frühere Reichstag aus unmittelbaren, allgemeinen und geheimen Wahlen hervorgehen und – auch durch seine Nennung an erster Stelle herausgehoben – der eigentliche Repräsentant der deutschen Demokratie sein sollte. Schon der Herrenchiemseer Konvent war davon ausgegangen, daß in der Form des Bundestages ein echtes Parlament zu schaffen sei, welches unmittelbar vom deutschen Volk und nicht von den Landtagen gewählt werden solle. Dieses Parlament sollte den Hauptanteil an der Gesetzgebung erhalten, die Regierung sollte von ihm abhängig sein und schließlich sollte es bei der Wahl des Bundespräsidenten mitwirken.

Diese Auffassung vom Charakter des Bundestags ist auch vom Parlamentarischen Rat aufrechterhalten worden. In der zweiten Sitzung des Organisations-Ausschusses konnte der Vorsitzende die Übereinstimmung aller Mitglieder mit diesen Gedanken feststellen. Der Berichterstatter in der zweiten Lesung des Hauptausschusses durfte davon ausgehen, daß sich die Beschlüsse des Organisations-Ausschusses an das allgemeine seit Jahrzehnten in Deutschland geltende Parlamentsrecht

¹⁹¹⁾ Dok. Nr. 36 und 43.

¹⁹²⁾ Z 12/120, Bl. 75.

anschlößen und der Bundestag ‚wie der Reichstag der Weimarer Zeit das streng unitarische Organ des Bundes‘ sei.¹⁹³⁾

Noch unbestimmt war die Haltung der Abgeordneten zu dem Namen, der für das Parlament verwendet werden sollte. In den Entwürfen des Kombinierten Ausschusses und des Organisationsausschusses wurde nach dem Herrenchiemseer Vorbild die Bezeichnung ‚Bundestag‘ verwendet.¹⁹⁴⁾ Diese war jedoch umstritten, da Anlaß zu unpassenden historischen Vergleichen zu bestehen schien. Bereits in der siebten Sitzung des Kombinierten Ausschusses vom 29. Sept. 1948 wurde das Parlament auch als ‚Volkskammer‘ bezeichnet,¹⁹⁵⁾ und die SPD-Fraktion beschloß in ihrer Sitzung am 19. Nov. 1948, für die Verwendung der Bezeichnung ‚Volkskammer‘ einzutreten.¹⁹⁶⁾ In der 27. Sitzung des Organisationsausschusses am 6. Dez. 1948 plädierte der Abgeordnete Katz daher für ‚Volkskammer‘ und ‚Länderkammer‘ als Namen der entsprechenden Verfassungsorgane. Eine Beschlußfassung kam zunächst nicht zustande, da nach Mitteilung des Vorsitzenden Lehr die Meinungsbildung in dieser Frage innerhalb der Unionsfraktion noch nicht abgeschlossen sei.¹⁹⁷⁾ Erst im Hauptausschuß wurde diese lange umstrittene Frage in der vierten Lesung am 5. Mai 1949 endgültig entschieden, wobei man schließlich auf die alte Bezeichnung ‚Bundestag‘ zurückkam.¹⁹⁸⁾

Trotz der starken Rolle, die dem Parlament beigemessen wurde, und der prinzipiellen Akzeptanz der politischen Parteien als Instrumente der politischen Willensbildung¹⁹⁹⁾ wurden auch Vorbehalte bei den Abgeordneten des Organisationsausschusses deutlich. Vor allem konservative Abgeordnete warnten vor dem „Fanatismus der Parteipolitik“,²⁰⁰⁾ und ein breites Mißtrauen gegenüber dem Parlament und den Parteien, denen ein „Versagen“ und ein wesentlicher Anteil am Scheitern der Weimarer Republik beigemessen wurde, war unübersehbar.²⁰¹⁾ Doch

¹⁹³⁾ Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, S. 18; Z 5/143, Bl. 12; Ausführungen Lehrs in der zweiten Sitzung des Kombinierten Ausschusses, Dok. Nr. 2, S. 6.

¹⁹⁴⁾ Dok. Nr. 7, 15 und 27.

¹⁹⁵⁾ Siehe Dok. Nr. 8, S. 236 ff., so auch im Kurzprotokoll der achten Sitzung, Drucks. Nr. 112; Bericht vom 1. Okt. 1948 über die Sitzung der SPD-Fraktion am 30. Sept. 1948, FESSt Nachlaß Walter Menzel/R 1.

¹⁹⁶⁾ Bericht von Walter Menzel an Erich Ollenhauer und Fritz Heine vom 4. Dez. 1948, FESSt Nachlaß Carlo Schmid/1162. Aber auch in der SPD war die Bezeichnung ‚Volkskammer‘ umstritten, da sich diese Bezeichnung, wie Menzel am 1. Okt. 1948 schrieb, „im SED-Entwurf wiederfindet.“ FESSt Nachlaß Walter Menzel/R 1.

¹⁹⁷⁾ Dok. Nr. 37, TOP 5. Bereits in der Sitzung der Unionsfraktion am 4. Nov. 1948 empfahl Lehr die Verwendung der Bezeichnungen „Volkskammer“ und „Länderkammer“, Salzmann: Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. 132. Nach Beendigung der Beratungen des Organisationsausschusses benutzte Lehr zumindest zeitweise auch die Bezeichnung „Volkstag“, Z 5/143, Bl. 12.

¹⁹⁸⁾ Joseph Ferdinand Kleindinst: Der Parlamentarische Rat (Manuskript), Z 5 Anh./15, Bd. 1, S. 308 f.; von Doemming, Fußlein, Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, S. 347.

¹⁹⁹⁾ Siehe Der Parl. Rat Bd. 2, S. 537.

²⁰⁰⁾ Dok. Nr. 4, S. 98.

²⁰¹⁾ Siehe Hans Mommsen: Lehren aus der Geschichte der Weimarer Republik bei der Demokratiegründung des Parlamentarischen Rates 1948/49, in: Lehren aus der Vergangenheit!? Der Parlamentarische Rat und das Grundgesetz, hrsg. von Dieter Dowe in Verbindung mit Dieter Gosewinkel. Bonn 1998, S. 7–29.

nicht nur die Erinnerung an die Vorkriegszeit, auch die aktuelle Entwicklung nährte solche Sorgen. Der Berliner Vertreter Dr. Suhr forderte mit Blick „auf die Erfahrungen in der Ostzone und die Tendenzen, die in Berlin herrschend sind,“ daß alles versucht werden müsse, „um einen Mißbrauch der Demokratie und des Parteiwesens zu verhindern.“²⁰²⁾ Es habe daher, so Lehr, von Anfang an festgestanden, daß „ein Parlamentsabsolutismus nach volksdemokratischem Muster, wie er z. B. in dem Grotewohlschen Verfassungsentwurf zu Tage trat, nicht in Frage kam. Er wurde einmütig von allen im Organisationsausschuß vertretenen Parteien abgelehnt und statt dessen der Grundsatz der Gewaltenteilung und das Prinzip der Polarität der politischen Kräfte zum Ausgangspunkt genommen.“²⁰³⁾

Bereits der Herrenchiemseer Konvent hatte in Art. 47 Abs. 4 seines Entwurfs vorgesehen, daß „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,“ durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt werden können.“²⁰⁴⁾ Der Organisationsausschuß befaßte sich in seiner 6., 11. und 20. Sitzung mit Art. 47 Abs. 4 und betonte – wie auch der spätere Art. 21 Abs. 2 GG – noch stärker, daß antidemokratische Parteien verfassungswidrig sind.²⁰⁵⁾ Außerdem wurde auf Antrag des Abgeordneten Löwenthal in der 20. Sitzung am 5. Nov. 1948 nicht nur die Art der Tätigkeit, sondern auch das Programm einer Partei als Kriterium für die Verfassungsfeindlichkeit ausdrücklich festgehalten.²⁰⁶⁾

Das Kapitel „Der Bundestag“ wurde recht zügig behandelt: Nach einer allgemeinen Erörterung in der zweiten Sitzung am 16. Sept. 1948 ging es in der sechsten Sitzung am 24. Sept. 1948 und in der elften Sitzung am 7. Okt. 1948 in die erste Lesung.²⁰⁷⁾ Am 27. Okt. 1948 wurde ein Unterausschuß mit der redaktionellen Überarbeitung der Artikel zum Bundestag beauftragt, die dann endgültig in der 19. und 20. Sitzung am 3. und 5. Nov. 1948 formuliert und dem Hauptausschuß zugeleitet wurden.²⁰⁸⁾ Zu einer gewissen Überraschung kam es lediglich, als der Abgeordnete de Chapeaurouge in den Sitzungen am 1. und 7. Okt. 1948 die Einrichtung von 50 besonderen Mandaten für Vertriebene und Flüchtlinge bei insgesamt 400 Bundestagsabgeordneten vorschlug.²⁰⁹⁾ Obgleich er von dem aus Schlesien stammenden SPD-Abgeordneten Mücke, der Vorsitzender des Hauptausschusses der Flüchtlinge und Ausgewiesenen in Bayern war, unterstützt wurde, stieß er bei dem Sprecher der SPD-Fraktion im Ausschuß, dem Abgeordneten Katz, auf Ablehnung. Auch in der eigenen Partei erhielt de Chapeaurouges Antrag keine volle Unterstützung.²¹⁰⁾ Der Antrag wurde an den Ausschuß für Wahlrechtsfragen verwiesen, wo

²⁰²⁾ Dok. Nr. 6, S. 168.

²⁰³⁾ Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, S. 17 f.

²⁰⁴⁾ Der Parl. Rat Bd. 2, S. 589; von Doemming, Fülle, Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, S. 207 ff.

²⁰⁵⁾ Dok. Nr. 6, TOP 2c; Dok. Nr. 14, TOP 4g; Dok. Nr. 26, TOP 2c; Dok. Nr. 27.

²⁰⁶⁾ Dok. Nr. 26, S. 732.

²⁰⁷⁾ Dok. Nr. 6, 14, 15.

²⁰⁸⁾ Dok. Nr. 25, 26, 27.

²⁰⁹⁾ Dok. Nr. 11, S. 315 f.; Dok. Nr. 14, TOP 4d; zum Wortlaut des Antrages Dok. Nr. 14, Anm. 34.

²¹⁰⁾ Am 4. Nov. 1948 lehnte es Lehr in der Fraktionssitzung ab, die Flüchtlinge in Art. 45 be-

er am 18. Jan. 1949 erörtert wurde.²¹¹⁾ Die CDU/CSU-Fraktion griff die Frage spezieller Wahlrechtsbestimmungen für Flüchtlinge später nochmals auf und stellte im Mai 1949 im Hauptausschuß einen Antrag zur Schaffung besonderer Flüchtlingswahlkreise, jedoch ebenfalls ohne Erfolg.²¹²⁾

Über die Frage, inwieweit Wahlrechtsbestimmungen überhaupt im Grundgesetz festgehalten werden sollten, entstand bereits in der zweiten Sitzung des Kombinierten Ausschusses eine grundsätzliche Debatte. Während Katz mit dem Hinweis, daß die Militärregierungen dem Parlamentarischen Rat ausdrücklich keine Kompetenz für die Beratung der Wahlgesetzgebung erteilt hätten, vorschlug, lediglich Bestimmungen für die Wahl des ersten Bundestags in die Übergangsbestimmungen aufzunehmen und alles weitere einem künftigen Wahlgesetz zu überlassen,²¹³⁾ sprachen sich Abgeordnete der CDU/CSU für die Behandlung der Wahlrechtsfrage in der Verfassung aus, da bereits in Herrenchiemsee eine Wahlreform als eine der Hauptsicherungen gegen ein handlungsunfähiges Parlament gesehen wurde. Der Kombinierte Ausschuß beschloß eine enge Abstimmung mit dem Ausschuß für Wahlrechtsfragen, dessen Vorsitzender Becker beiden Ausschüssen angehörte.²¹⁴⁾ Im Zusammenhang mit der Wahlrechtsfrage standen auch Klagen über Beschränkungen der Wählbarkeit von Richtern und Beamten in den Ländern durch westliche Militärregierungen, die im Ausschuß sehr ausführlich erörtert wurden.²¹⁵⁾ Katz riet mit dem Hinweis zur Geduld, daß solche Vorschriften der Besatzungsmächte „binnen kurzem verschwinden“ würden. Die Besatzungsmächte hätten „nicht die Absicht, sich allzu lang in deutsche Angelegenheiten einzumischen.“²¹⁶⁾ Dennoch stellte der Abgeordnete de Chapeaurouge in der elften Sitzung den Antrag, das passive Wahlrecht von Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu sichern. Der Antrag, der, wie Katz formulierte, „offene Türen“ einrenne, wurde dem Plenum zur Entschließung vorgelegt.²¹⁷⁾

Obleich die Furcht vor einem „Versagen“ von Parlament und Parteien angesichts bevorstehender politischer Konflikte und Turbulenzen verbreitet war, bestand hin-

sonders herauszustellen, und in ihrer Sitzung am 18. Jan. 1949 beschloß die CDU/CSU-Fraktion auf Antrag Dr. Adenauers, die Wahl von Flüchtlingen „nicht im Grundgesetz zu verankern, da die Flüchtlinge so bald wie möglich Bürger dieser Zonen und Länder werden sollen und dieser Begriff dann verschwinden soll.“ Salzmann: Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. 133, 347.

²¹¹⁾ Der Parl. Rat Bd. 6, S. 589f., Anm. 24; S. 620ff.. Siehe zur Diskussion um das Flüchtlingswahlrecht im Parl. Rat auch Z 5/155.

²¹²⁾ Zur Diskussion in der CDU/CSU-Fraktion siehe Salzmann: Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. 428f., 532, 559; zum Antrag der Unionsfraktion siehe Drucks. Nr. 905; Der Parl. Rat Bd. 6, S. 809f., Anm. 8, Z 5/155. Diesem späteren Antrag stand de Chapeaurouge jedoch distanziert gegenüber, ebenda, S. 428.

²¹³⁾ Dok. Nr. 2, S. 10f.

²¹⁴⁾ Zur Kompetenzfrage siehe Erhard H. M. Lange: Wahlrecht und Innenpolitik. Entstehungsgeschichte und Analyse der Wahlgesetzgebung und Wahlrechtsdiskussion im westlichen Nachkriegsdeutschland 1945–1956. Meisenheim am Glan 1975, S. 329ff., 336f., 340f.; Der Parl. Rat Bd. 6, S. VIIff.

²¹⁵⁾ Dok. Nr. 6, TOP 2a, ferner S. 193ff.; Dok. Nr. 14, TOP 4b; Dok. Nr. 16, TOP 2.

²¹⁶⁾ Dok. Nr. 6, S. 160.

²¹⁷⁾ Dok. Nr. 14, TOP 4b; Dok. Nr. 16, TOP 2; Salzmann: Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. 64.

sichtlich der daraus zu ziehenden Konsequenzen keine Einigkeit. Dies betraf insbesondere das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung und die Ausgestaltung des parlamentarischen Systems. Schon zu Beginn der ersten Beratung des Abschnitts „Der Bundestag“ in der zweiten Sitzung des Kombinierten Ausschusses warf der Abgeordnete Becker die Frage auf, ob eine „parlamentarische oder präsidentielle Demokratie“ geschaffen werden solle.²¹⁸⁾ Diese Frage wurde jedoch wie der gesamte thematische Bereich im Zusammenhang mit der Bundesregierung erörtert.

Auch der Organisationsausschuß trat – wie der Herrenchiemseer Verfassungskonvent – für eine Beschränkung der Abgeordnetenanzahl ein.²¹⁹⁾ Damit sollte allerdings keine Vorentscheidung für das Mehrheitswahlrecht herbeigeführt, sondern vielmehr die Arbeitsfähigkeit des künftigen Parlaments gewährleistet werden.²²⁰⁾ Hatte der Art. 45 ChE noch eine feste Zahl von 400 Abgeordneten vorgesehen, so neigten die Abgeordneten im Organisationsausschuß eher zu einer niedrigeren Zahl, da mit zunehmender Größe eines Parlaments dessen Arbeitsfähigkeit abnehme. Auf Vorschlag des stellvertretenden Vorsitzenden Katz wurde in der 20. Sitzung am 5. Nov. 1948 eine Obergrenze von 300 Abgeordneten beschlossen.²²¹⁾ Hinsichtlich der Vertretung Berlins wurde das Recht der Entsendung einer „entsprechenden Zahl von Abgeordneten“ in Art. 45 Abs. 3 eingeräumt, eine genaue Festlegung der Art der Mitwirkung jedoch vermieden.²²²⁾ Katz begründete dies mit den noch ausstehenden Verhandlungen mit den Siegermächten in dieser Frage: „Wir haben doch das absichtlich offengelassen, weil die Frage, ob und wie weit die Herren aus Berlin mitwirken, eine Frage der großen Politik und der internationalen Beziehungen sein wird. Wir haben es absichtlich offen gelassen, um ev[en]t[uel]l das Mitwirken mit beratender Stimme zu ermöglichen. Daß sie in voller Funktion mitwirken, wäre vielleicht erwünscht, würde aber höchstwahrscheinlich bei den Besatzungsmächten auf Widerspruch stoßen. Uns liegt daran, sie zunächst einmal hier zu haben. Wenn später Proteste kommen, hat man die Möglichkeit zu sagen: Sie sind vorläufig nicht mit entscheidender Stimme dabei.“²²³⁾ Im Hauptausschuß wurde später die feste Abgeordnetenanzahl ebenso wie die Bestimmung über die Berliner Abgeordneten gestrichen.²²⁴⁾

Zur Sicherung der Handlungsfähigkeit des Parlaments wurde in Herrenchiemsee auch eine Sperrklausel von 5% der Stimmen vorgesehen, die Splitterparteien den Einzug ins Parlament verwehren sollte.²²⁵⁾ Katz schlug in der zweiten Sitzung des Kombinierten Ausschusses sogar eine Heraufsetzung des prozentualen Anteils auf 10% vor, während sich Dehler mit Verweis auf die bayerischen Erfahrungen für einen möglichst niedrigen Prozentsatz aussprach, da sonst Parteien von Bedeutung

²¹⁸⁾ Dok. Nr. 2, S. 5.

²¹⁹⁾ Art. 45 Abs. 2 ChE, Der Parl. Rat Bd. 2, S. 588.

²²⁰⁾ Siehe auch Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, S. 18.

²²¹⁾ Dok. Nr. 26, TOP 2a.

²²²⁾ Dok. Nr. 27; Dok. Nr. 26, S. 727.

²²³⁾ Dok. Nr. 25, S. 711.

²²⁴⁾ Von Doemming, Fülle, Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, S. 351 ff.

²²⁵⁾ Der Parl. Rat Bd. 2, S. 536 f., Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, S. 18.

vom Parlament ausgeschlossen werden könnten.²²⁶⁾ In der sechsten Sitzung am 24. Sept. 1948 wurden auch Bedenken geäußert, ob diese Frage überhaupt in der Verfassung geregelt werden müsse und nicht vielmehr in ein Wahlgesetz gehöre. Es wurde zwar schließlich beschlossen, die Sperrklausel vorerst in Art. 47 Abs. 5 zu belassen, aber ein entsprechender Vorbehalt festgehalten. In der umstrittenen Frage des Prozentsatzes einigte sich der Organisationsausschuß auf Vorschlag des Abgeordneten Katz auf die Formulierung „einen bestimmten Hundertsatz aller gültigen Stimmen.“²²⁷⁾

Auch andere Artikel gaben trotz der Übereinstimmung im Grundsätzlichen Anlaß zu Diskussionen. So meinte der Abgeordnete Strauß (CDU) in der zweiten Sitzung des Kombinierten Ausschusses, daß die Formulierung des Art. 46 des Herrenchiemseer Entwurfs, die Abgeordneten seien „Vertreter des ganzen Volkes“ und „nur ihrem Gewissen unterworfen“, „höhnische Kritik“ hervorrufen werde, weil sie nur noch „eine hohle Deklaration“ sei.²²⁸⁾ Bei der anschließenden Aussprache gingen die Auffassungsunterschiede quer durch die Parteien. Auch die Abgeordnete Selbert (SPD) hielt den Artikel für überflüssig oder zumindest nicht mehr zeitgemäß. Trotz mancher Bedenken wurde der Artikel jedoch fast unverändert in das Grundgesetz übernommen. Vor allem der Abgeordnete Dehler setzte sich mit Nachdruck für die von ihm als „klassisch“ bezeichneten Formulierungen ein, die auch von Löbe aufgrund seiner Erfahrungen aus dem Reichstag der Weimarer Republik unterstützt wurden.²²⁹⁾

Die Frage der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen oder Enquêtekommissionen wurde im Ausschuß intensiv diskutiert. Bereits in der sechsten Sitzung wurde die für einen Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses erforderliche Stimmenzahl von einem Fünftel, wie es in Herrenchiemsee vorgesehen war, auf ein Viertel heraufgesetzt.²³⁰⁾ Begründet wurde dies, wie Katz ausführte, „weil mit der Einrichtung der Untersuchungsausschüsse doch ein gewisser Mißbrauch getrieben worden ist, den wir auf diese Art und Weise etwas eindämmen.“²³¹⁾ Der Antrag des Abgeordneten de Chapeaurouge in der 11. Sitzung, den erforderlichen Stimmenanteil sogar auf ein Drittel heraufzusetzen, wurde jedoch abgelehnt.²³²⁾ In der 20. Sitzung des Organisationsausschusses am 5. Nov. 1948 kam es nochmals zu einer eingehenden Diskussion und einer Neuformulierung des Art. 57 ChE (Untersuchungsausschüsse). Die Beweiserhebung der Untersuchungsausschüsse sollte nach Maßgabe der Strafprozeßordnung stattfinden, da, wie es die Abgeordnete Selbert formulierte, „der Untersuchungsausschuß nicht ein freies Beweisverfahren erfinden kann. Im Interesse der Rechtssicherheit müssen hier bestimmte Grenzen gezogen werden.“²³³⁾ Trotz unterschiedlicher Auffas-

²²⁶⁾ Dok. Nr. 2, S. 31 f.

²²⁷⁾ Dok. Nr. 6, TOP 2c; Dok. Nr. 7; so auch noch nach der 20. Sitzung als Vorlage für den HptA, Dok. Nr. 27, Art. 47 Abs. 5.

²²⁸⁾ Dok. Nr. 2, S. 20.

²²⁹⁾ Dok. Nr. 6, S. 164, Dok. Nr. 26, S. 730 f.

²³⁰⁾ Dok. Nr. 6, TOP 2k.

²³¹⁾ Dok. Nr. 14, S. 434.

²³²⁾ Dok. Nr. 14, TOP 4o.

²³³⁾ Dok. Nr. 26, S. 739.

sungen unter den Abgeordneten entschied sich der Organisationsausschuß schließlich auch für die Öffentlichkeit der Verhandlungen der Untersuchungsausschüsse, für die insbesondere die Mitglieder der SPD-Fraktion eintraten.²³⁴⁾ Nicht geklärt wurde im Organisationsausschuß die Frage nach dem Verhältnis zwischen der Tätigkeit eines Untersuchungsausschusses und der eines gegebenenfalls parallel ermittelnden Gerichtes.²³⁵⁾ Außerdem wurde bewußt offengelassen, ob ein Untersuchungsausschuß bei Einleitung eines Gerichtsverfahrens in gleicher Sache sein Verfahren aussetzen solle. Katz betonte in der 20. Sitzung, daß es nicht nötig sei, eine entsprechende Kann-Vorschrift in die Verfassung aufzunehmen. Der Ausschuß könne aussetzen, er müsse aber nicht.²³⁶⁾

Die Unvereinbarkeit eines Abgeordnetenmandats mit anderen Ämtern wurde in der 2. Sitzung des Kombinierten Ausschusses erörtert. Katz hielt dies „beim Bundesrat und beim Bundespräsidium“ für „ganz selbstverständlich, so daß es da nicht besonders geregelt werden braucht.“ Auch einem Landesparlament sollte ein Bundestagsabgeordneter nicht gleichzeitig angehören: „Die schlechte Übung des Doppelmandats aus dem früheren Reichstag und den Länderparlamenten sollte abgestellt werden.“²³⁷⁾ Dem widersprachen die Abgeordneten Dehler und Becker mit dem Hinweis auf die Vorteile, die ein Doppelmandat für die Verbindung zwischen Landes- und Bundespolitik bringen könne. Der Ausschuß ließ daher die Möglichkeit eines Doppelmandats in Bundestag und Landtagen zu, stellte aber ansonsten fest, daß ein „Doppelmandat für Bundestag und Bundesrat nicht möglich sein soll.“²³⁸⁾

Bei bestimmten Themen, wie beispielsweise den Bestimmungen zur Immunität und zu den Rechten der Abgeordneten in Art. 59 bis 61, flossen in starkem Maße die Erfahrungen aus dem parlamentarischen Leben der Vorkriegs-, aber auch der Nachkriegszeit ein. Dabei wurde das Bemühen deutlich, Abgeordnete bei Ausübung ihres parlamentarischen Mandats gegen Angriffe zu schützen. Katz formulierte hierbei sehr pointiert: „Angesichts der Gehässigkeit, die heute gang und gäbe ist, werden alle möglichen Vorwürfe gegen Abgeordnete erhoben. Zum Teil entspringen sie politischer Gegnerschaft, zum Teil sind sie völlig unbegründet.“²³⁹⁾

2.2.3.2 Der Bundesrat

Am 21. Sept. 1948 eröffnete der Vorsitzende Lehr die Aussprache über die Länderkammer in der dritten Sitzung des Kombinierten Ausschusses mit den Worten, damit werde eine der „Kernfragen“ angesprochen, die „für die künftige Gestaltung unseres Bundeslebens“ „ausschlaggebend“ sein werden.²⁴⁰⁾ Das föderative Organ

²³⁴⁾ Siehe von Doemming, Fülleln, Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, S. 367.

²³⁵⁾ Ebenda, S. 367 ff.

²³⁶⁾ Dok. Nr. 26, S. 743.

²³⁷⁾ Dok. Nr. 2, S. 27.

²³⁸⁾ Dok. Nr. 2, S. 28.

²³⁹⁾ Dok. Nr. 6, S. 191 f.

²⁴⁰⁾ Dok. Nr. 3, S. 47.

wurde zugleich auch Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen; Lehr berichtete darüber im „Schriftlichen Bericht“ zum Entwurf des Grundgesetzes:

„Seine Zusammensetzung und sein Aufbau waren heftig umstritten, und es zeigte sich auch, wie eng die Frage der Struktur dieses Organs im Zusammenhang stand mit dem Umfang der ihm zu übertragenden Befugnisse und mit der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern.

Im Herrenchiemseer Konvent hatten sich zwei gegensätzliche Auffassungen gebildet, das Bundesratsprinzip und das Senatsprinzip. Nach dem Bundesratsprinzip setzt sich das föderalistische Organ aus Mitgliedern der Länderregierungen zusammen, während nach dem Senatsprinzip die Wahl seiner Mitglieder durch die Landtage der Länder erfolgt.“²⁴¹⁾

Konnte sich der Bundesrat auf eine lange Tradition in der deutschen Verfassungsgeschichte berufen, die Lehr bis zum mittelalterlichen Reichstag zurückverfolgte, so bildete der Senat der Vereinigten Staaten von Amerika das Vorbild für das Senatsprinzip.²⁴²⁾ Unterstützt wurde das Bundesratsprinzip vor allem von der CSU und Teilen der CDU. Sie beschworen, wie der Abgeordnete Strauß, mit Blick auf die Entwicklung in der Sowjetischen Besatzungszone die Gefahr eines „sogenannten Parlamentsabsolutismus“²⁴³⁾ herauf, gegen die nur eine starke Vertretung der Länderregierungen helfen könne, nicht aber ein Senat, der nur ein Spiegelbild des Parlaments sei. Die Anhänger des Senats, die vor allem in der SPD, aber auch in Teilen der CDU und in der FDP zu finden waren, warnten dagegen vor einer zu starken Einflußnahme der Ministerialbürokratie der Länder in einem Bundesrat, die „eine Gefahr für die Demokratie“ bedeuten könne,²⁴⁴⁾ und wollten dagegen den Typus eines Senators, eines „elder Statesman“, in das deutsche Verfassungsleben einführen.

In der ersten Aussprache wurden aber nicht nur die strittigen Fragen, sondern auch die Punkte der Übereinstimmung deutlich. Die Notwendigkeit einer zweiten Kammer wurde von allen Seiten betont, ebenso daß durch diese „das Element Land“ zum Ausdruck kommen solle und sie, wie dies der Abgeordnete Hoch (SPD) formulierte, „ein gewisses Gegengewicht gegen das gewählte Parlament darstellt.“²⁴⁵⁾ Einer Gleichberechtigung von Bundestag und Länderkammer, wie dies von Lehr und seinen Parteifreunden gefordert wurde, widersprachen die SPD-Mitglieder im Ausschuß jedoch. Als offene Fragen blieben daher neben der Zusammensetzung der Länderkammer, die schon im Bericht über den Verfassungskonvent in Herrenchiemsee näher ausgeführt wurde, auch ihre Befugnisse.²⁴⁶⁾

²⁴¹⁾ Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, S. 18 f.

²⁴²⁾ Siehe Adolf Süsterhenn: Senats- oder Bundesratssystem? Zum Problem der Gewaltenteilung innerhalb der Legislative, in: Dieter Wilke, Bernd Schulte: Der Bundesrat. Die staatsrechtliche Entwicklung des föderalen Verfassungsorgans. Darmstadt 1990, S. 161–193, hier S. 169; Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, S. 19. Das Staatenhaus der Frankfurter Reichsverfassung von 1849 sah ein Mischsystem vor, bei dem die eine Hälfte der Mitglieder durch die Regierungen ernannt, die andere Hälfte durch die Volksvertretungen der Einzelstaaten gewählt werden sollte.

²⁴³⁾ Dok. Nr. 3, S. 58 f.

²⁴⁴⁾ So der Abgeordnete Wagner, Dok. Nr. 3, S. 53 f.

²⁴⁵⁾ Dok. Nr. 3, S. 82, siehe auch S. 51 f.

²⁴⁶⁾ Der Parl. Rat Bd. 2, S. 539; zur Frage der Gleichberechtigung mit dem Bundestag

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Ländervertretung trug Lehr, selbst ein Senatsanhänger, bereits zu Beginn der ersten Aussprache den Kompromißvorschlag vor, das „System des Bundesrats und des Senats dadurch anzugleichen, daß man unter dem Gedanken der Persönlichkeitswertung und der Gewaltenteilung und der Ausbalancierung sowohl Vertreter der Regierungen [...], als auch Senatoren zuläßt.“²⁴⁷⁾ Lehr begründete dies mit dem Prinzip der Gewaltenteilung: „Die Regierungen sind Exekutive. Man sollte sie nur in beschränktem Maße zur Legislative mit heranziehen. Man kann aber unmöglich einem Organ der Exekutive weitgehend auch die Legislative überantworten.“²⁴⁸⁾ Dabei deutete sich eine Übereinkunft Lehrs mit dem Vertreter der FDP-Fraktion, Thomas Dehler, an, der in derselben Sitzung ebenso wie Lehr für eine starke Länderkammer eintrat, die nach dem Vorbild des Staatenhauses der Reichsverfassung der Frankfurter Nationalversammlung von 1849 aus Regierungsvertretern und von den Landtagen gewählten Persönlichkeiten bestehen sollte. Auch ein Vorschlagsrecht für bestimmte gesellschaftliche Institutionen, gedacht war beispielsweise an Gewerkschaften, Arbeitsgebetvertretungen, Kirchen und Universitäten, konnte sich Dehler nach dem Vorbild der Verfassung des Freistaats Bayern von 1946 vorstellen.²⁴⁹⁾

Es zeichnete sich aber auch deutlich ab, daß Lehr für seinen Vorschlag in der eigenen Fraktion nicht auf uneingeschränkte Zustimmung stieß. Vor allem der bayerische Abgeordnete Schwalber, aber auch der Abgeordnete Strauß, traten nachdrücklich für das uneingeschränkte Bundesratsprinzip ein. Lehr appellierte daher an „Herrn Kollegen Strauß und die Vertreter der anderen Richtung, auch an meine eigenen Freunde, die gleich mir diese Senatsauffassung vertreten, [...] mir zu helfen, daß wir zwar die Länder in angemessener Weise einschalten, aber uns trotzdem nicht eindeutig auf den Bereich der Regierungsvertreter festlegen.“²⁵⁰⁾ Die SPD-Abgeordneten im Ausschuß sprachen sich dagegen von Anfang an einheitlich für einen Senat und gegen eine gleichberechtigte Kammer aus.

In der 4. Sitzung am 22. Sept. 1948 wurde die Aussprache über die Länderkammer fortgesetzt, wobei keine grundlegend neuen Gesichtspunkte vorgetragen wurden. Neben der Kontroverse um das Bundesrats- oder Senatsprinzip wurde vor allem die Frage der Stimmenzahl der einzelnen Länder breit diskutiert, wobei sich Lehr für eine nach Größe und Kraft der Länder gestaffelte Zahl der Sitze, Katz dagegen für gleiche Stimmenzahl aussprach. Hinsichtlich der Kompetenzen der Länderkammer brachte Katz insofern ein neues Angebot ins Spiel, als er für die Zustimmung zum Senat eine gleichberechtigte Stellung der Länderkammer in Aussicht stellte: „Wenn man sich für die Senatslösung entscheidet, für die ich persönlich

S. 544 f.. Siehe Rudolf Morsey: Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat, in: Dieter H. Scheuring (Red.): Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Bad Honnef/Darmstadt 1974, S. 63–77, hier S. 66 f.; neuerdings auch Karlheinz Niclaß: Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung in Westdeutschland 1945–1949. Paderborn, u. a. 1998, S. 212 ff.

²⁴⁷⁾ Dok. Nr. 3, S. 82; siehe ebenda, S. 48–51; Dok. Nr. 4, S. 86 f.

²⁴⁸⁾ Dok. Nr. 3, S. 71. Siehe Niclaß: Der Weg zum Grundgesetz, S. 221; Süsterhenn: Senats- oder Bundesratssystem, bes. S. 185 f.

²⁴⁹⁾ Dok. Nr. 3, S. 64–67.

²⁵⁰⁾ Dok. Nr. 3, S. 71.

auch eintrete, würde ich auch so weit gehen, ein echtes Zweikammersystem zu befürworten, also ein System, bei dem eine Übereinstimmung zwischen beiden Kammern erforderlich ist, um ein Gesetz zu schaffen. Bei einem etwaigen Bundesrat würde ich ganz anders votieren.“²⁵¹⁾ Auf diesen Vorschlag von Katz hin präzisierte Lehr seine Auffassungen über die Mitwirkungsrechte der Länderkammer bei der Gesetzgebung: „Gesetze müssen durch übereinstimmende Beschlüsse beider Kammern, des Senats und des Parlaments, zustande kommen. Ich gebe auch dem Senat das Recht der Initiative und gebe ihm auch einen Einfluß und eine Kontrolle auf die von beiden Häusern beschlossenen Gesetze. Die Durchführungs- und Ausführungsbestimmungen der Länder unterliegen auch noch einer Kontrolle durch Senat bzw. durch Bundesrat. Dagegen sollte das Parlament nicht noch einmal kontrollieren, um nicht noch eine mehrfache Beratung zu schaffen.“²⁵²⁾

Von Anfang an war die Atmosphäre bei der Diskussion um die Länderkammer gespannter als sonst. Die Zurückweisung Leussers, der als Beauftragter der Bayerischen Staatsregierung beim Parlamentarischen Rat an der vierten Sitzung des Kombinierten Ausschusses am 22. Sept. 1948 als Beobachter teilnehmen wollte, dürfte nicht zuletzt auch auf diese gereizte Stimmungslage zurückzuführen gewesen sein.²⁵³⁾ Vor allem die Abgeordneten Heiland und Schwalber trugen gelegentlich Schärfe in die Debatte. Zu bayerischen Abgeordneten gewandt, meinte Heiland in der dritten Sitzung: „Ich glaube, Sie kommen sehr stark zu uns an Ruhr und Rhein und sind froh, wenn wir die Zechinen herausarbeiten, mit denen Sie Ihr Staatsleben in gewissen Teilen Deutschlands aufrechterhalten“,²⁵⁴⁾ und Schwalber antwortete Heiland darauf, für Bayern sei die Frage des Bundesstaates „keine Angelegenheit des Rechenstiftes [...] Sie werden uns in Bayern zum Beispiel niemals davon abbringen können, an unserer bayerischen Eigenstaatlichkeit festzuhalten.“²⁵⁵⁾

In der Sitzung der Unionsfraktion vom 23. Sept. 1948 zeigte sich erneut, wie sehr die CDU/CSU in dem Streit um Bundesrats- oder Senatsprinzip gespalten war und Vermittlungsvorschläge im Sinne eines Mischsystems auf Widerstand bei den bayerischen Abgeordneten stießen. Schwalber betonte in dieser Fraktionssitzung, „daß ein Kompromiß für ihn nicht in Frage kommen könne. Hier liege ein staatspolitisches Problem vor. Man müsse entweder ja oder nein sagen. Er gehe sogar soweit, daß er seine Zustimmung zur Verfassung davon abhängig mache, ob es sich um eine wirkliche bundesstaatliche Verfassung handle. Sollte er nicht diese Überzeugung haben, dann werde er keinen Augenblick zögern, in aller Offenheit gegen die Verfassung zu stimmen.“ Der Vorschlag Lehrs sei eine „verwässerte Senatsidee“ und „keine Ausdrucksform eines bundesstaatlichen Aufbaus, und zwar deshalb nicht, weil er nicht anerkennen könne, daß Abgeordnete, die in den Ländern gewählt würden, schon Vertreter der Länder seien.“²⁵⁶⁾ Lehr erhielt für sein Ver-

²⁵¹⁾ Dok. Nr. 4, S. 88.

²⁵²⁾ Dok. Nr. 4, S. 89.

²⁵³⁾ Dok. Nr. 4, TOP 1.

²⁵⁴⁾ Dok. Nr. 3, S. 72.

²⁵⁵⁾ Dok. Nr. 3, S. 73.

²⁵⁶⁾ Salzmann: Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. 590 f.

mittlungsmodell keine Mehrheit und unterlag den Anhängern eines reinen Bundesrats bei einer Probeabstimmung äußerst knapp.²⁵⁷⁾

Die erste Lesung des Kapitels V: Bundesrat oder Senat in der 10. Sitzung des Organisationsausschusses am 6. Okt. 1948 stand aufgrund der fehlenden Einigung der Unionsfraktion unter ungünstigen Vorzeichen. Lehr war als Ausschußvorsitzender und Mitglied der CDU/CSU in einer schwierigen Situation. Er mußte vor dem Ausschuß bekennen, daß seine Fraktion noch nicht in der Lage war, die fraktionsinternen Meinungsverschiedenheiten in der Frage der Zweiten Kammer zu klären, und daß es für ihn als Vorsitzenden daher nicht einfach sei, die Verhandlungen im Ausschuß zu führen.²⁵⁸⁾ Lehr versuchte im Auftrag der CDU/CSU, die Erörterung der Frage Bundesrat/Senat von der Tagesordnung der 10. Sitzung abzusetzen. Die SPD-Fraktion drängte dagegen auf eine Diskussion der Frage und eine Klärung der Positionen.²⁵⁹⁾

Der Ausschuß folgte zunächst dem Vorschlag von Katz, „beide Varianten mit derselben Sachlichkeit von beiden Seiten zu behandeln, so daß wir eine volle Konzeption sowohl für den Senat als auch für den Bundesrat durchdiskutieren.“²⁶⁰⁾ Dabei erwies es sich jedoch, daß angesichts kontroverser Auffassungen auch in den Einzelfragen eine Einigung auf bestimmte Formulierungen schwierig war. So wurde von seiten der SPD-Abgeordneten Heiland, Mücke und Selbert, aber auch von dem FDP-Abgeordneten Dehler, das Mitwirkungsrecht der Länderkammer bei der Regierung in Art. 65 bestritten.²⁶¹⁾ Auch in der Frage der Zusammensetzung und Weisungsgebundenheit nach Art. 66 bestand keine Einigkeit und hinsichtlich der Stimmenzahl der Länder (Art. 67) gingen die Auffassungen erneut auseinander: Während Lehr und die Mehrzahl der CDU-Abgeordneten eine Vertretung nach Größe und wirtschaftlicher Bedeutung befürworteten, trat die SPD-Fraktion erneut für eine gleiche Stimmenzahl aller Länder ein.²⁶²⁾ Ungeklärt blieb auch die Frage, ob die Bildung von Ausschüssen (Art. 72) nicht in die Geschäftsordnung gehöre.²⁶³⁾

Bei der Senatslösung stellte Katz einen Entwurf der SPD-Fraktion vor, nach dem jedes Land sechs durch die Landtage gewählte Vertreter entsenden und alle zwei Jahre zwei Vertreter neu gewählt werden sollten. Auch Landtagsmitglieder und Landesminister sollten wählbar sein.²⁶⁴⁾ Von Lehr und Kaufmann wurde in diesem Zusammenhang ein Vorschlagsrecht der Kreisräte, Gemeinde- und Städtetage, gegebenenfalls auch der Industrie- und Handelskammern ins Spiel gebracht. Der Abgeordnete Dehler wiederholte seinen Vermittlungsvorschlag für ein gemischtes System, der inzwischen ausformuliert war.²⁶⁵⁾ Hinsichtlich der Frage der Befug-

²⁵⁷⁾ Salzmann: Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. 27 ff., 30; Morsey: Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat, S. 69 ff.

²⁵⁸⁾ Dok. Nr. 13, S. 350.

²⁵⁹⁾ Dok. Nr. 13, S. 349.

²⁶⁰⁾ Dok. Nr. 13, S. 350.

²⁶¹⁾ Dok. Nr. 13, TOP 2a.

²⁶²⁾ Dok. Nr. 13, TOP 2b und 2c.

²⁶³⁾ Dok. Nr. 13, TOP 2i.

²⁶⁴⁾ Dok. Nr. 13, TOP 3 und TOP 5.

²⁶⁵⁾ Dok. Nr. 13, S. 393 f.

nisse der Länderkammer wies Katz darauf hin, daß die SPD-Fraktion eine Gleichstellung der Länderkammer mit dem Parlament ablehne. Bei der Gesetzgebung sollte jedoch im Falle einer Senatslösung das Veto des Senats nur durch eine Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen des Parlaments überstimmt werden können, während bei einer Bundesratslösung die absolute Mehrheit genügen sollte.²⁶⁶⁾ Eine Formulierung von Varianten war auf der Grundlage dieser Beratungen nicht möglich, da, wie Lehr dies in der 13. Sitzung verdeutlichte, „wir diese Varianten eigentlich gar nicht besitzen; wir haben sie nur in Form von Einzelschlüssen“, wobei er auf die unterschiedlichen Entwürfe der Fraktionen verwies.²⁶⁷⁾

Wie bereits in der 10. Sitzung angekündigt, berichtete Lehr in der 12. Sitzung des Organisationsausschusses am 8. Okt. 1948 über das Ergebnis einer Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 7. Okt. 1948, in der sich eine Lösung in Richtung auf eine gleichberechtigte Länderkammer abzeichnete, die sich im Sinne eines Mischsystems sowohl aus Regierungsvertretern als auch aus durch die Länderparlamente gewählten „erfahrenen Persönlichkeiten“ zusammensetzen sollte.²⁶⁸⁾ Bei den Anhängern eines Bundesrats in der Unionsfraktion wurde dies negativ vermerkt, und der Fraktionsvorsitzende Pfeiffer warf ihm am 12. Okt. 1948 vor, er habe durch seine Stellungnahme im Organisationsausschuß die Vertraulichkeit der Fraktionsitzungen verletzt und der Union geschadet. Er forderte eine Aussetzung der Beratungen des Ausschusses für die Organisation des Bundes, bis eine Einigung zwischen den Fraktionen in der Frage „Bundesrat oder Senat“ erreicht worden sei. Lehr verwies dagegen sehr nachdrücklich auf die Beschlußlage in der Fraktionssitzung und darauf, daß im Ausschuß eine Stellungnahme erforderlich gewesen sei. Weiterhin verwahrte er sich dagegen, daß in die Arbeit des Organisationsausschusses „hineingeschossen“ werde und drohte wiederholt mit seinem Rücktritt als Ausschußvorsitzender, trotz aller negativer Konsequenzen, die das für die Fraktion haben würde.²⁶⁹⁾ Unter Vermittlung Adenauers gelang es, den fraktionsinternen Streit zunächst beizulegen. Wie die Rückwirkungen auf die Ausschußarbeit zeigen, haben die Differenzen innerhalb der Unionsfraktion deren Verhandlungsposition gegenüber der SPD in der Auseinandersetzung um die Länderkammer jedoch geschwächt.

Angesichts der verhärteten Fronten versuchte die SPD offenbar, die Unionsfraktion zu einer Positionsbestimmung zu zwingen. Nicht zuletzt aus diesem Grunde dürfte sie die Frage der Länderkammer als Gegenstand einer Sitzung des Plenums gefordert haben, die schließlich am 21. Okt. 1948 stattfand.²⁷⁰⁾ Berichterstatter waren Lehr für die CDU und Katz für die SPD. Katz begründete die Plenumssit-

²⁶⁶⁾ Dok. Nr. 13, S. 371 f.

²⁶⁷⁾ Dok. Nr. 18, S. 507. Morsey resümiert, daß die Sitzung des Organisationsausschusses am 6. Okt. aufgrund der unveränderten Fronten „ergebnislos“ verlief; Morsey: Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat, S. 70.

²⁶⁸⁾ Dok. Nr. 16, TOP 3; Salzmann: Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. 64 ff.

²⁶⁹⁾ Salzmann: Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. 70–73, 649–658; Dok. Nr. 16, TOP 3.

²⁷⁰⁾ Der Parl. Rat Bd. 9, S. 217 ff.; siehe auch ebenda, S. 176, Anm. 1 und den Bericht der Außenstelle Bad Godesberg des Büros der Ministerpräsidenten vom 13. Okt. 1948; Z 12/118, Bl. 60.

zung im Organisationsausschuß damit, daß dieses Problem in der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden müsse, um eine öffentliche Resonanz zu erhalten. Es sei nötig, „daß diese Sache außerhalb dieses ganz kleinen Gremiums einmal in der deutschen Öffentlichkeit behandelt wird, damit dem deutschen Volke gesagt wird: *Tua res agitur!*“²⁷¹⁾ Lehr hingegen fand, daß die Dinge „noch nicht reif“ dafür seien. Die Forderung der SPD habe die Unionsfraktion „sehr überrascht und auch die bisherige Arbeitsweise etwas erschwert.“²⁷²⁾ Lehr spielte auf unterschiedliche Positionen innerhalb der SPD-Fraktion an, als er fragte: „Ihre Auffassung hat sich doch offenbar auch nicht geändert, wenigstens in der Gesamtheit, wie Sie sie hier vertreten haben. Ich bitte auch die Herren auf der anderen Seite des Ausschusses, das ausdrücklich zur Kenntnis zu nehmen, weil Zweifel entstanden waren, ob nicht ganz verschiedene Meinungen in der Fraktion der SPD vorhanden seien. Aber hier ist von Herrn Dr. Katz eine Richtung vorgetragen worden, und ich habe das immer als die offiziell von Ihnen vertretene Auffassung angenommen.“²⁷³⁾

Tatsächlich deutete sich in der SPD ein Richtungswechsel an: Der wichtigste Verfassungsexperte der SPD im Parlamentarischen Rat, Walter Menzel, hatte bereits in einem Bericht an den Parteivorstand vom 8. Okt. 1948 darauf hingewiesen, daß die Frage der Befugnisse der Länderkammer Priorität haben müsse, und in diesem Zusammenhang auch die Verhandlungsführung von Katz im Organisationsausschuß kritisiert: „Das Entscheidende wird aber nach wie vor sein, welche Funktion die zweite Kammer erhält. Leider scheint man in der Diskussion immer noch mehr Wert auf die Art der Zusammensetzung als der Funktion gelegt zu haben – auch seitens unserer Vertreter in diesem Ausschuß. Bei der CDU/CSU sind die Meinungen über die Funktion noch nicht ganz einheitlich. Die Richtung Dr. Lehr ist für eine echte zweite Kammer mit Senatstyp, die Süddeutschen legen mehr Wert auf das Bundesratssystem, würden sich dafür aber mit dem Vetorecht begnügen, also eine Konstruktion ähnlich dem jetzigen Länderrat in Frankfurt/M. Ich meine, auch unsere Fraktion sollte dieser letzten Lösung zustreben, um dafür vielleicht auf einem anderen Gebiet eine Konzession der Süddeutschen zu erlangen.“²⁷⁴⁾

Menzel konnte sich mit seiner Position innerhalb der SPD-Fraktion durchsetzen und versuchte in dem berühmt gewordenen Treffen mit dem bayerischen Ministerpräsidenten Ehard vom 26. Okt. 1948, einen Kompromiß mit den Anhängern eines Bundesrats innerhalb der CDU/CSU zu erreichen.²⁷⁵⁾ Die Bestrebungen des bayerischen Ministerpräsidenten, das Bundesratsprinzip durchzusetzen, und die vorrangige Absicht der SPD, der Länderkammer keine Gleichberechtigung zuzugestehen, boten Voraussetzungen für einen Ausgleich. Im Ergebnis wurde dabei vor allem eine Einigung zugunsten eines Mischsystems, die in greifbare Nähe gerückt

²⁷¹⁾ Dok. Nr. 18, S. 510 f.

²⁷²⁾ Dok. Nr. 18, S. 509; siehe Salzmann: Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. 82 f.

²⁷³⁾ Dok. Nr. 18, S. 510.

²⁷⁴⁾ FES Nachlaß Walter Menzel/R 1.

²⁷⁵⁾ Zu dem Treffen, auf dessen Hintergründe und Verlauf hier nicht näher eingegangen werden kann, siehe insb. Morsey: Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat, S. 71 f.; Dieter Düding: Ehard, Menzel und die Staatsform. Der Kompromiß über den Föderalismus, in: Geschichte im Westen 4 (1989), S. 135–144, hier S. 141 ff.; Gelberg: Hans Ehard, S. 208 ff., 216 ff.. Siehe auch Der Parl. Rat Bd. 11, S. XXIf., 32.

zu sein schien, verhindert und der Weg zu einer Bundesratslösung geebnet, auch wenn es dazu noch vieler Verhandlungen und Diskussionen bedurfte. Als Theodor Heuss in einer interfraktionellen Besprechung am 10. Nov. 1948 auf das Ehard-Menzel-Gespräch mit den Worten anspielte, daß die SPD das „Lieblingskind“ der CDU, den Bundesrat, aufgenommen habe, entgegnete Lehr zu Recht, daß die CDU kein „Lieblingskind“ habe, da sie sich noch immer nicht hätte entscheiden können.²⁷⁶⁾

Mitte Oktober 1948 waren offenbar noch weitere Sitzungen des Organisationsausschusses zur Frage der Länderkammer geplant.²⁷⁷⁾ Dies wurde jedoch offenbar im weiteren Verlauf der Beratungen aufgegeben. Die folgenden Verhandlungen über die Ausgestaltung und die Befugnisse der Länderkammer fanden nicht mehr im Organisationsausschuß, sondern vor allem im Hauptausschuß und in interfraktionellen Besprechungen statt.²⁷⁸⁾ Im Organisationsausschuß wurden allenfalls noch Formulierungsfragen geklärt. In der 23. Sitzung des Organisationsausschusses am 1. Dez. 1948 kam es nochmals zu einer Erörterung der Abstufung der Stimmenzahl der Länder und der Vertretung Berlins im Bundesrat (Art. 66), die vom Hauptausschuß an den Organisationsausschuß zurückverwiesen worden war. Gleich zu Beginn der Sitzung machte Katz für die SPD-Fraktion einen Vermittlungsvorschlag, der vom Prinzip der gleichen Stimmenzahl, das die SPD bislang vertreten hatte, abrückte. Nach kurzer Diskussion einigte sich der Ausschuß danach auf einen Vorschlag des Abgeordneten Finck, daß jedes Land drei Mitglieder entsenden kann, Länder mit mehr als 2 Millionen Einwohnern vier und Länder mit mehr als 6 Millionen Einwohnern fünf Mitglieder.²⁷⁹⁾ Der Ausschuß gelangte auch sehr rasch zu einer Formulierung, wonach Berlin zwar das Recht zugestanden werden sollte, „eine entsprechende Anzahl Mitglieder“ zu entsenden, ohne jedoch eine genaue Zahl zu nennen.²⁸⁰⁾

Die Befugnisse des Bundesrates bei der Gesetzgebung wurden in Art. 105 des Herrenchiemseer Entwurfs angesprochen, der zwar nicht Bestandteil des Abschnitts Bundesrat/Senat bildete, mit diesem aber in engem Zusammenhang stand. Bereits in der 13. Sitzung des Kombinierten Ausschusses am 13. Okt. 1948 wurde der Artikel einer ersten Durchsicht unterzogen, wobei die unterschiedlichen Auffassungen deutlich wurden. Katz äußerte grundsätzliche Bedenken gegen die Schaffung von fünf verschiedenen Arten von Gesetzen, wie dies in Art. 105 vorgesehen war, und schlug eine Einteilung nach Vorbild der Weimarer Reichsverfassung in gewöhnliche und verfassungsändernde Gesetze vor.²⁸¹⁾ Schwalber vertrat dagegen den bayerischen Standpunkt, indem er auf eine Form bestand, die dem Bedürfnis

²⁷⁶⁾ Der Parl. Rat, Bd. 11, S. XXIII f., S. 53.

²⁷⁷⁾ Darauf deutet der Bericht der Außenstelle Bad Godesberg des Büros der Ministerpräsidenten vom 16. Okt. 1948 hin, der im Zusammenhang mit der noch ausstehenden Arbeit des Ausschusses für Organisationsfragen auch „die zweite Kammer“ nennt. Z 12/118, Bl. 49.

²⁷⁸⁾ Siehe Der Parl. Rat, Bd. 11.

²⁷⁹⁾ Dok. Nr. 32, S. 840.

²⁸⁰⁾ Ebenda (die Formulierung im Kurzprot. weicht davon geringfügig ab); von Doemming, Fülle, Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, S. 389.

²⁸¹⁾ Dok. Nr. 18, S. 532–534, 545.

nach „Staatlichkeit“ der Länder Rechnung trägt.²⁸²⁾ Bei der anschließenden Abstimmung sprachen sich 13 von 16 stimmberechtigten Abgeordneten für eine Einteilung in gewöhnliche und verfassungsändernde Gesetze aus.²⁸³⁾

Ein letztes Mal setzte sich der Organisationsausschuß in seiner 29. Sitzung am 11. Jan. 1949 mit Art. 105 auseinander.²⁸⁴⁾ Gleich zu Anfang einigten sich Lehr und Katz, daß die Grundfrage der Gleichberechtigung des Bundesrats nicht im Organisationsausschuß erörtert werden solle. Dehler sprach sich bei dieser Gelegenheit dafür aus, die im Bundestag erforderliche Stimmenzahl zur Überwindung des Einspruchs des Bundesrates von zwei Dritteln auf die Hälfte der gesetzlichen Stimmenzahl zu senken.²⁸⁵⁾ Er begründete dies zwar mit der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Systems bei der Gesetzgebung, rückte damit aber vom Prinzip der Gleichberechtigung der Länderkammer mit dem Parlament, das er bislang vertreten hatte, ab.²⁸⁶⁾ Auch in dieser Hinsicht konnte der Organisationsausschuß jedoch keine Entscheidung treffen, er beließ es daher bei der Überarbeitung von Formulierungen.

Eine Einigung in dem zentralen Streit um die hochpolitische Frage des föderalen Prinzips war in einem Fachausschuß nicht möglich, zumal hier auch die Frage des Verhältnisses zu den Alliierten berührt war. Diese Tatsache war den Mitgliedern des Organisationsausschusses durchaus bewußt. Die Entscheidungen über die Zusammensetzung und die Befugnisse fielen letztlich in interfraktionellen Besprechungen.²⁸⁷⁾

Lehr faßte die Ergebnisse über die Beratungen zur Länderkammer, die sicherlich nicht seinen ursprünglichen Intentionen gemäß verlaufen waren, aus seiner persönlichen Sicht in dem Bericht für das Plenum so zusammen:

„Das Ergebnis der teilweise recht dramatischen Auseinandersetzungen über dieses in den Bonner Beratungen umstrittenste Problem blieb schließlich doch ein reiner Bundesrat. Allerdings konnte für ihn die volle Gleichberechtigung mit dem Bundestag nicht erreicht werden. Auch der in der dritten Lesung des Hauptausschusses erzielte Kompromiß, wenigstens für die wichtigsten die Bundesinteressen berührenden Gesetzesvorlagen eine ausdrückliche Zustimmung des Bundesrats zu verlangen, ließ sich im Verlauf der letzten Beratungen nicht halten. Der geplante Art. 105, der diese qualifizierte Mitwirkung des Bundesrats in der Gesetzgebung vorsah, ist deshalb gefallen, seine Bestandteile haben zum Teil an anderen Stellen des Grundgesetzes Aufnahme gefunden.“²⁸⁸⁾

²⁸²⁾ Dok. Nr. 18, S. 548 f.

²⁸³⁾ Dok. Nr. 18, S. 555.

²⁸⁴⁾ Dok. Nr. 41, TOP 4b; von Doemming, Fülllein, Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, S. 615 ff.

²⁸⁵⁾ Dok. Nr. 41, S. 1010.

²⁸⁶⁾ Siehe Karlheinz Nießlauß: Der Weg zum Grundgesetz: Demokratiegründung in Westdeutschland 1945–1949, Paderborn, u. a., 1998, S. 231.

²⁸⁷⁾ Siehe insb. Der Parl. Rat Bd. 11, S. XXIff.

²⁸⁸⁾ Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, S. 19.

2.2.3.3 Der Bundespräsident

„In Herrenchiemsee hatte man – in bewußtem Gegensatz zur Weimarer Verfassung – keinen starken Präsidenten schaffen, von einer unmittelbaren Volkswahl unbedingt absehen und ihn auch möglichst auf repräsentative Funktionen beschränken wollen,“²⁸⁹⁾ schrieb Lehr im „Schriftlichen Bericht“ zum Entwurf des Grundgesetzes.²⁹⁰⁾ Der Herrenchiemseer Verfassungsentwurf schlug folgende Alternativen vor: Entweder das Amt eines Bundespräsidenten oder ein Bundespräsidium, bestehend aus den Präsidenten des Bundestages und des Bundesrats sowie dem Bundeskanzler zu schaffen.²⁹¹⁾ Bereits in der ersten allgemeinen Aussprache im Organisationsausschuß am 23. Sept. 1948 zeichnete sich kaum Unterstützung für die Einrichtung eines Bundespräsidiums ab. Katz räumte die Probleme, die mit einer solchen Konstruktion verbunden waren, ein, auch wenn er sich zunächst noch gegen deren endgültige Ablehnung aussprach.²⁹²⁾ Am 8. Okt. 1948 erklärte die SPD-Fraktion im Organisationsausschuß, daß sie die Variante „Bundespräsidium“ nicht unterstütze.²⁹³⁾ „Die Mängel einer in solcher Weise aufgeteilten Repräsentation lagen zu sehr auf der Hand, als daß sich im Organisations-Ausschuß jemand ernstlich dafür eingesetzt hätte,“²⁹⁴⁾ urteilte Lehr später.

Auch die meisten Abgeordneten des Organisationsausschusses wollten dem Bundespräsidenten eine im Vergleich zum Reichspräsidenten der Weimarer Republik wesentlich geschwächte Position zuweisen.²⁹⁵⁾ Wiederholt wurde im Verlauf der Ausschlußberatungen auf die Rolle des Reichspräsidenten von Hindenburg beim Untergang der ersten deutschen Republik hingewiesen. Daher besaßen Vorschläge zur Einführung eines „Präsidialsystems“ nach nordamerikanischem Vorbild, die von dem Abgeordneten Becker (FDP) bereits in der fünften Sitzung vorgebracht wurden, nur geringe Erfolgsaussichten, auch wenn sie in der Öffentlichkeit durchaus nicht unpopulär waren.²⁹⁶⁾ Allerdings wurde von der Unionsfraktion zumin-

²⁸⁹⁾ Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, S. 19. Zur Stellung des Bundespräsidenten als Beispiel für die Abkehr von der Weimarer Verfassung siehe Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz.

²⁹⁰⁾ Siehe auch Walter Strauß: Der Bundespräsident und die Bundesregierung, in: Die öffentliche Verwaltung 1 (1948), 8, S. 272–276, hier S. 272.

²⁹¹⁾ Siehe Der Parl. Rat Bd. 2, S. 546 ff., 594 ff.

²⁹²⁾ Dok. Nr. 5, TOP 4.

²⁹³⁾ Dok. Nr. 16, TOP 5 und 6.

²⁹⁴⁾ Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, S. 19.

²⁹⁵⁾ Siehe dazu auch die Sekretariatsausarbeitung „Bundespräsident und Reichspräsident – Eine Gegenüberstellung der Bestimmungen des Verfassungsentwurfs nach dem Stand vom 8. Jan. 1949 und der Weimarer Verfassung“, Z 5/257, Bl. 192–194.

²⁹⁶⁾ Dok. Nr. 5, S. 134 ff.; Dok. Nr. 41, TOP 6. Bereits als Vorsitzender des Verfassungsausschusses der LDP befürwortete Becker ein Präsidialsystem, siehe die „Vorschläge der LDP für ein Verfassungs- und Besatzungsstatut für Westdeutschland“, 11. Juli 1948, S. 3f.; ADL N 53 (Nachlaß Thomas Dehler)/189, Bl. 56 f. Einer Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach vom März 1949 zufolge sollen 41% der Deutschen in den Westzonen eine möglichst starke Stellung des Präsidenten nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten von Amerika befürwortet haben, Jb. der öffentlichen Meinung 1947–1955, hrsg. von Elisabeth Noelle und Erich Peter Neumann, Allensbach, 3. Aufl. 1956, S. 157; siehe Hans-Peter Schwarz: Von Heuss bis Herzog. Die Entwicklung des Amtes im Vergleich der Amtsinhaber, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 20/99, S. 3–13.

dest hinsichtlich des Verhältnisses zur Bundesregierung eine stärkere Rolle des Bundespräsidenten verlangt.²⁹⁷⁾ Diese Fragen wurden jedoch im Zusammenhang mit dem Abschnitt „Die Bundesregierung“ erörtert.

Für die CDU/CSU-Fraktion sprach sich Lehr für das Amt eines Bundespräsidenten aus, dem er die Rolle eines „pouvoir neutre“ oder eines „ehrlichen Maklers“ beimaß, der bei Konflikten zwischen Regierung und Parlament vermitteln solle.²⁹⁸⁾ Er solle daher „tunlichst über den Parteien stehen“ und „unabhängig“ sein.²⁹⁹⁾ Die SPD konnte zu Beginn der Erörterungen des Abschnitts „Der Bundespräsident“ am 23. Sept. 1948 dagegen noch keine Stellung beziehen, da die Auffassungen innerhalb der Fraktion divergierten.³⁰⁰⁾ Katz gehörte in der SPD zu den Befürwortern eines Bundespräsidenten „als Symbol nach außen und innen,“ der „auch Anziehungskraft für die Ostzone besäße.“³⁰¹⁾ Er konnte sich jedoch in seiner Partei nicht durchsetzen, da die Institution eines Bundespräsidenten dem insbesondere von Schmid vertretenen Provisoriums-Konzept widersprach. Menzel unterstützte diese Position, indem er behauptete, es gäbe noch keine Funktionen, die einen Bundespräsidenten erforderlich machen, „da wir noch keine Souveränität haben und keine echte Verfassung bekommen.“³⁰²⁾ Die SPD-Fraktion einigte sich daher am 30. Sept. 1948 darauf, „die Funktionen für einen Bundespräsidenten“ durch den Bundestagspräsidenten wahrnehmen zu lassen, „weil er aufgrund seiner Stellung im Parlament am leichtesten einen Ausgleich ermöglichen kann.“³⁰³⁾

Bereits am folgenden Tag vertrat der Abgeordnete Mücke diesen Standpunkt der SPD-Fraktion in der neunten Sitzung des Organisationsausschusses mit den Worten, „daß die Funktion des Bundespräsidenten unbedingt auch hier in dem Grundgesetz verankert werden muß, daß aber [...] die Funktion, um auch nach außen hin das Provisorium zu kennzeichnen, einer anderen Stelle übertragen wird.“³⁰⁴⁾ Durch die Übertragung der Funktionen auf den Präsidenten des Bundestages werde, so die Begründung Mückes, „das Gewicht des Bundestages besonders hervorgehoben und gestärkt.“³⁰⁵⁾ Damit befand sich die SPD im Organisationsausschuß jedoch erst recht in einer isolierten Stellung.³⁰⁶⁾ Die vorgeschlagene Übertragung der Funktionen auf den Bundestagspräsidenten rief entschiedene Ableh-

²⁹⁷⁾ Siehe u. a. Salzmann: Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. 136.

²⁹⁸⁾ Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, S. 19. Siehe auch Strauß: Der Bundespräsident und die Bundesregierung, S. 272 f.

²⁹⁹⁾ Dok. Nr. 5, S. 119.

³⁰⁰⁾ Dok. Nr. 5, S. 120 f.

³⁰¹⁾ Bericht von Walter Menzel an Erich Ollenhauer vom 17. Sept. 1948 über die Fraktions-sitzung vom 16. Sept. 1948, FEST Nachlaß Erich Ollenhauer/186.

³⁰²⁾ Bericht von Walter Menzel an Erich Ollenhauer vom 17. Sept. 1948 über die Fraktions-sitzung vom 16. Sept. 1948, FEST Nachlaß Erich Ollenhauer/186. Siehe zur Betonung des provisorischen Charakters des Grundgesetzes Erhard H. M. Lange: Die Diskussion um die Stellung des Staatsoberhauptes 1945–1949 mit besonderer Berücksichtigung der Erörterung im Parlamentarischen Rat, in: VfZ Bd. 26 (1978), S. 601–651, hier S. 630 f.; Carlo Schmid: Erinnerungen. Bonn/München/Wien 1979, S. 319, 328 f. und 382 f.

³⁰³⁾ Bericht von Walter Menzel vom 1. Okt. 1948, FEST Nachlaß Walter Menzel/R 1.

³⁰⁴⁾ Dok. Nr. 11, S. 303.

³⁰⁵⁾ Ebenda.

³⁰⁶⁾ Siehe auch Lange: Die Diskussion um die Stellung des Staatsoberhauptes 1945–1949, S. 632.

nung bei Abgeordneten der Unionsfraktion hervor: Dies sei „übertriebener Parlamentarismus,“ den „wir grundsätzlich ablehnen,“ befand der Abgeordnete Finck, und der Abgeordnete Walter sah das Prinzip der Gewaltenteilung verletzt. Mit Blick auf den Art. 50 des Entwurfs einer Verfassung für die Deutsche Demokratische Republik vom 14. Nov. 1946 meinte Finck sogar, dieser Vorschlag der SPD-Fraktion „riecht beinahe ein bißchen nach SED.“³⁰⁷⁾ Gerade gegenüber den Besatzungsmächten werde eine „repräsentative Spitze“ benötigt.³⁰⁸⁾ Auch bei den anderen Fraktionen konnte die SPD keine Unterstützung für ihren Vorschlag finden. Lehr stellte bereits nach der Debatte in der neunten Sitzung des Organisationsausschusses am 1. Okt. 1948 fest: „Man sieht ganz klar, wie eine Abstimmung auslaufen würde.“³⁰⁹⁾ Unter Offenlassung einer Entscheidung in der grundsätzlichen Frage wurde zunächst der Abschnitt „Der Bundespräsident“ in erster Lesung erörtert. Trotz ihrer Minderheitenposition hielt die SPD zunächst weiterhin an ihrem Standpunkt fest. So stellte Katz in der 12. Sitzung des Organisationsausschusses am 8. Okt. 1948 einen Antrag der SPD-Fraktion, die Funktionen des Bundespräsidenten „bis auf weiteres“ durch den Bundestagspräsidenten wahrnehmen zu lassen, und schlug vor, den Abschnitt auch in der Variante der SPD zu diskutieren.³¹⁰⁾

Allmählich rückte die SPD-Fraktion jedoch von ihrer ursprünglichen Position ab. So war sie schließlich bereit, die vorläufige Vertretung der Funktionen des Bundespräsidenten nur noch in die Übergangsbestimmungen aufzunehmen. Auf Vorschlag von Zinn wurde ein Art. 147 a in den Entwurf des Allgemeinen Redaktionsausschusses eingefügt, demzufolge „Bis zur Wahl des ersten Bundespräsidenten [...] dessen Befugnisse von dem Präsidenten des Bundestags ausgeübt“ werden sollten.³¹¹⁾ Diese Bestimmung wurde in der 22. Sitzung des Organisationsausschusses am 24. Nov. 1948 erörtert und von Katz mit den Worten begründet, „daß im jetzigen Stadium bei den Kompetenzen, die die Besatzungsbehörden noch haben, die Stellung des Bundespräsidenten ein wenig zu unwürdig werden könnte. Dieser Herr könnte vor die Generäle zitiert werden, um Anregungen oder Befehle entgegenzunehmen.“ Daher sei es ratsam, den Zeitpunkt der Einsetzung eines Bundespräsidenten noch hinauszuschieben. Es sei jedoch „möglich, daß das wenige Monate nach Inkrafttreten des Grundgesetzes der Fall sein wird.“³¹²⁾ Die SPD-Fraktion stimme daher „grundsätzlich der Einrichtung der Präsidentschaft als Funktion“ zu, wolle aber „im Wege des Übergangs das Inkrafttreten hinausschieben.“³¹³⁾ Der Antrag der SPD-Fraktion wurde zwar nun gegen die Stimmen der CDU/CSU-Abgeordneten im Organisationsausschuß angenommen, er scheiterte

³⁰⁷⁾ Dok. Nr. 11, S. 305.

³⁰⁸⁾ Dok. Nr. 11, S. 304; Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, S. 19.

³⁰⁹⁾ Dok. Nr. 11, S. 326. Vgl. auch den Bericht von Walter Menzel vom 8. Okt. 1948: „Es scheint, daß CDU/CSU und mit Ausnahme der KPD auch alle übrigen kleinen Parteien für den Bundespräsidenten sind, so daß wahrscheinlich wir überstimmt werden.“ FEST Nachlaß Walter Menzel/R 1.

³¹⁰⁾ Dok. Nr. 16, TOP 6 und 7.

³¹¹⁾ Der Parl. Rat Bd. 7, Dok. Nr. 2, S. 87; siehe Lange, Die Diskussion um die Stellung des Staatsoberhauptes 1945–1949, S. 642.

³¹²⁾ Dok. Nr. 30, S. 824.

³¹³⁾ Ebenda.

jedoch in der ersten Lesung im Hauptausschuß am 30. Nov. 1948.³¹⁴⁾ Die SPD verzichtete danach auf eine erneute Initiative in der Frage.³¹⁵⁾

Trotz der anfangs unentschiedenen Grundsatzfrage konnte das Kapitel „Der Bundespräsident“ in nur wenigen Sitzungen beraten werden. Nachdem in der fünften Sitzung am 23. Sept. 1948 eine allgemeine Aussprache zu diesem Thema stattgefunden hatte, erfolgte in der neunten und zwölften Sitzung des Organisationsausschusses am 1. und 8. Okt. 1948 die erste Lesung und vorläufige Formulierung der Artikel.³¹⁶⁾ Dabei wurde die alternative Variante der SPD-Fraktion zur vorläufigen Wahrnehmung der Funktionen des Bundespräsidenten durch den Bundestagspräsidenten zu Protokoll genommen, aber nicht im einzelnen beraten.³¹⁷⁾ Beide Varianten wurden in der Zusammenstellung der vorläufig formulierten Art. 75 bis 85 aufgenommen und am 27. Okt. einem Unterausschuß des Organisationsausschusses zur redaktionellen Überarbeitung übergeben.³¹⁸⁾ Auf der Grundlage der Arbeit des Unterausschusses erfolgte in der 21. Sitzung des Organisationsausschusses am 10. Nov. 1948 die zweite Durchsicht des Kapitels, wobei nur noch die Variante „Bundespräsident“ erörtert wurde.³¹⁹⁾ Bei der ersten Lesung des Kapitels „Der Bundespräsident“ in der achten Sitzung des Hauptausschusses am 24. Nov. 1948 lag neben dieser vom Organisationsausschuß erstellten Fassung auch eine Neufassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses vor.³²⁰⁾ Der Hauptausschuß verwies dabei die Art. 75 und 79 Abs. 1 an den Organisationsausschuß zurück, der diese in seiner 22. Sitzung noch am selben Tag erneut formulierte.³²¹⁾ Zum letzten Mal beschäftigte sich der Organisationsausschuß mit der Institution des Staatsoberhauptes in seiner 26. Sitzung am 3. Dez. 1948, in der es um die Wahl des ersten Bundespräsidenten ging (Art. 147 b).³²²⁾

Die Beratung der einzelnen Artikel des Kapitels „Der Bundespräsident“ verlief meist ohne langwierige Diskussionen. Eine Ausnahme bildete dabei die Wahl des Bundespräsidenten, die sich zu einer zentralen Streitfrage entwickelte. Der Herrenchiemseer Entwurf sah in Art. 75 vor, daß der Bundespräsident „durch übereinstimmenden Beschluß des Bundestages und des Bundesrats“ in getrennten Abstimmungen – zuerst im Bundesrat, danach im Bundestag – gewählt werden sollte. Falls dabei keine Übereinstimmung erzielt werden kann, sollte „eine besondere Wahlversammlung“ zusammentreten, „die aus den Mitgliedern des Bundesrats und einer gleichen Anzahl durch den Bundestag bestimmter Vertreter desselben besteht.“³²³⁾ Auf eine plebiszitäre Wahl des Bundespräsidenten wurde sowohl bei dem Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee als auch im Parlamentarischen Rat

³¹⁴⁾ Verhandlungen HptA, S. 113–122.

³¹⁵⁾ Siehe Lange, Die Diskussion um die Stellung des Staatsoberhauptes 1945–1949, S. 643.

³¹⁶⁾ Dok. Nr. 5, TOP 4; Dok. Nr. 11, TOP 2 und Dok. Nr. 16, TOP 4.

³¹⁷⁾ Dok. Nr. 16, TOP 6.

³¹⁸⁾ Dok. Nr. 17; Dok. Nr. 23, TOP 6.

³¹⁹⁾ Dok. Nr. 28, TOP 2. Zusammenstellung der Artikel in Dok. Nr. 29.

³²⁰⁾ Drucks. Nr. 291, Entwurf des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 18. Nov. 1948, und Drucks. Nr. 301, Berichtigung und Ergänzung vom 24. Nov. 1948; Der Parl. Rat Bd. 7, Dok. Nr. 2, S. 81–90.

³²¹⁾ Dok. Nr. 30, TOP 4 und 6; Zusammenstellung der Artikel in Dok. Nr. 31.

³²²⁾ Dok. Nr. 35, TOP 1.

³²³⁾ Der Parl. Rat Bd. 2, S. 594.

verzichtet.³²⁴⁾ Die Auseinandersetzung im Organisationsausschuß drehte sich vor allem um die Frage, ob die Abstimmung zunächst in getrennten Wahlgängen in Bundesrat und Bundestag oder von vornherein in einem eigens gebildeten Wahlgremium durchgeführt und welche Organe bei der Wahl beteiligt werden sollten. Da dies eine Gewichtung von Verfassungsorganen bedeutete, waren hiermit auch Grundfragen der föderalen und parlamentarischen Ausgestaltung der Verfassung angesprochen.³²⁵⁾

Schon zu Beginn der ersten Lesung im Organisationsausschuß am 1. Okt. 1948 trug der Abgeordnete Becker einen Vorschlag der FDP-Fraktion vor, den Bundespräsidenten aus „einer Gesamtbundesversammlung [...], bestehend aus Bundestag und Bundesrat,“ zu wählen. Da der Bundesrat sehr viel kleiner ist als der Bundestag, sollte der Wahlkörper „durch Vertreter der Länderparlamente verstärkt“ werden, so daß „eine gewisse ungefähre Angleichung an die Zahl der Bundestagsmitglieder erreicht würde.“³²⁶⁾ In der zwölften Sitzung vom 8. Okt. 1948 legte Becker einen ersten Formulierungsvorschlag dazu vor.³²⁷⁾ Dehler wies in diesem Zusammenhang auf die „demonstrative Bedeutung“ hin, die die Hinzuziehung von Landtagsvertretern in einem größeren Wahlkörper zur Folge habe.³²⁸⁾ Mehrere Abgeordnete der Unionsfraktion und der SPD sprachen sich für den Vorschlag der FDP-Fraktion aus, während insbesondere der Abgeordnete de Chapeaurouge für die getrennte Abstimmung eintrat, jedoch mit der Änderung, daß zunächst im Bundestag, danach im Bundesrat abgestimmt werden solle.³²⁹⁾ Eine Entscheidung konnte jedoch nicht getroffen werden, da die Grundsatzfragen der Institution des Staatsoberhauptes und der Länderkammer noch nicht geklärt waren. Daher erfolgte im Organisationsausschuß auch zunächst noch keine Abstimmung; es wurden stattdessen unterschiedliche Varianten zur Wahl des Bundespräsidenten formuliert und eine Einigung den interfraktionellen Gesprächen überlassen.³³⁰⁾ Bemerkenswert war die Tatsache, daß mit Lehr und Katz die beiden Vorsitzenden des Organisationsausschusses einen „Wahlkonvent“ favorisierten. Dagegen blieben dessen Zusammensetzung und der Abstimmungsmodus bei der Präsidentenwahl strittig.³³¹⁾ Gegen Ende der Beratungen der 12. Sitzung legte Katz für die SPD-Fraktion einen Formulierungsvorschlag vor, wonach der Bundespräsident von einem „Konvent“ gewählt werden solle, „der aus der Gesamtheit der Mitglieder des Bundestags und der Länderkammer besteht.“³³²⁾

Die zweite Lesung in der 21. Sitzung des Organisationsausschusses am 10. Nov. 1948 kam in der Frage der Präsidentenwahl zu keinen neuen Ergebnissen. Allerdings hatte sich die Unionsfraktion inzwischen auf die getrennte Abstimmung in Bundestag und Bundesrat nach der Variante I des Organisationsausschusses festge-

³²⁴⁾ Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, S. 26.

³²⁵⁾ Siehe Lange, Die Diskussion um die Stellung des Staatsoberhauptes 1945–1949, S. 634.

³²⁶⁾ Dok. Nr. 11, S. 331.

³²⁷⁾ Dok. Nr. 16, TOP 3 und 4a.

³²⁸⁾ Dok. Nr. 16, S. 478.

³²⁹⁾ Dok. Nr. 11, TOP 2b.

³³⁰⁾ Siehe Dok. Nr. 16, TOP 3, 4, 7 und 9; Dok. Nr. 17.

³³¹⁾ Dok. Nr. 16, TOP 7.

³³²⁾ Dok. Nr. 16, S. 497.

legt.³³³) Damit befand sie sich nun jedoch in einer isolierten Position, da die anderen Fraktionen für eine Konventslösung eintraten. Im Parlamentarischen Rat gingen bereits Gerüchte über eine „Koalition“ zwischen SPD und FDP um.³³⁴) Auf Wunsch der CDU/CSU-Fraktion verwies der Hauptausschuß während der ersten Lesung des Kapitels „Der Bundespräsident“ am 24. Nov. 1948 den strittigen Art. 75 (Art. 54 GG) erneut an den Organisationsausschuß zurück, der sich am Nachmittag zu seiner 22. Sitzung zusammenfand. Ihm lagen neben der von der Unionsfraktion favorisierten Variante I mit getrenntem Abstimmungsverfahren nun auch eine Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses vor, wonach jeweils für die Präsidentenwahl eine Bundesversammlung eingerichtet werden sollte, bestehend aus den Mitgliedern des Bundestags, des Bundesrats sowie einer der Differenz der Mitgliederzahl dieser beiden Organe entsprechenden Anzahl durch die Länderparlamente gewählter Mitglieder,³³⁵) und schließlich ein vom Allgemeinen Redaktionsausschuß neu formulierter Vorschlag der FDP-Fraktion, dem zufolge die Bundesversammlung nur aus den Mitgliedern des Bundestags und einer gleichen Zahl von den Länderparlamenten gewählter Mitglieder bestehen sollte, also ohne Beteiligung des Bundesrats.³³⁶) Diesen modifizierten Vorschlag der FDP unterstützte die SPD unter Aufgabe ihrer früheren Anträge, und für das Zentrum erklärte die Abgeordnete Wessel ebenfalls ihre Unterstützung für den Antrag. Sie begründete dies dabei mit der Entscheidung für einen Bundesrat: „Wenn wir schon den Präsidenten nicht direkt wählen lassen wollen, sondern einen Weg suchen, ihn indirekt zu wählen, dann entspricht es nach meiner Überzeugung dem föderativen Gedanken, ihn eher von den von Landtagen bestimmten Vertretern als von Vertretern von Kabinetten wählen zu lassen.“³³⁷) Bei der Aussprache wurde deutlich, daß viele Unionsabgeordnete durchaus Sympathien für eine Bundesversammlung nach dem älteren Vorschlag des Redaktionsausschusses hegten, also unter Einbeziehung des Bundesrats. Für diese, als „Kompromißvorschlag“ von dem Abgeordneten Fecht nochmals vorgebrachte Lösung fand sich jedoch keine Mehrheit. Vielmehr wurde der neugefaßte Vorschlag der FDP-Fraktion gegen die Stimmen der CDU/CSU beschlossen.³³⁸) Diese vom Organisationsausschuß gewählte Fassung wurde auch in erster Lesung vom Hauptausschuß am 30. Nov. 1948 angenommen und bildete die Grundlage für den späteren Art. 54 des Grundgesetzes.³³⁹)

³³³) Dok. Nr. 28, TOP 2a; Beschluß der CDU/CSU-Fraktion in ihrer Sitzung am 4. Nov. 1948; Salzmann: Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. 135.

³³⁴) Siehe Der Parl. Rat Bd. 8, Dok. Nr. 21; Bericht der Außenstelle Bad Godesberg des Büros der Ministerpräsidenten vom 25. Nov. 1948, Z 12/119, Bl. 210f.. Zu der Einigung zwischen SPD und FDP in der Frage des Bundespräsidenten siehe Z 12/119, Bl. 234.

³³⁵) Drucks. Nr. 283, Z 5/127, Bl. 314.

³³⁶) Dok. Nr. 30, S. 809f.

³³⁷) Dok. Nr. 30, S. 820.

³³⁸) Dok. Nr. 30, TOP 4.

³³⁹) Siehe Verhandlungen HptA, S. 113–118; von Doemming, Fülllein, Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, S. 402–406.

2.2.3.4 Die Bundesregierung

„Das Kernstück jeder demokratischen Verfassung ist die Regierungsform, also die Frage der Bildung der Regierung und das Maß ihrer Abhängigkeit von der Volksvertretung und den übrigen obersten Organen. Es ist darum berechtigt, die Gründe für das Versagen der Weimarer Verfassung in der Form ihres parlamentarischen Systems zu suchen, ebenso wie die Bewährung des Bonner Grundgesetzes entscheidend davon abhängen wird, ob die gewählte Regierungsform sich als genügend krisenfest erweisen wird.“³⁴⁰⁾

Mit diesem Urteil maß Lehr als Berichterstatter des Hauptausschusses im „Schriftlichen Bericht“ zum Entwurf des Grundgesetzes dem Abschnitt über die Bundesregierung eine zentrale Rolle für die Verfassung bei. Bei den Beratungen über die Bildung der Bundesregierung und ihr Verhältnis zum Bundestag kam es zu grundlegenden Debatten über die Lehren aus dem Scheitern der Weimarer Republik für die Verfassungsgebung, und hier fielen schließlich die Entscheidungen für die konkrete Ausgestaltung der parlamentarischen Demokratie.³⁴¹⁾

Ausgangspunkt für die Beratungen des Ausschusses für die Organisation des Bundes war wiederum der Herrenchiemseer Entwurf.³⁴²⁾ Darin hatten die Teilnehmer des Verfassungskonvents nach kontroversen Debatten trotz aller Kritik am Parlamentarismus der Vorkriegszeit das parlamentarische System grundsätzlich befürwortet und Vorschlägen für eine „Regierung auf Zeit“ eine dezidierte Absage erteilt. Der Verfassungskonvent vertrat vielmehr mehrheitlich die Ansicht, „daß gerade für die deutschen Verhältnisse eine „Regierung auf Zeit“ mit nicht geringen Nachteilen verbunden wäre, vor allem aber in Deutschland die Voraussetzungen nicht gegeben sind, die in den Staaten bestehen, die bisher gute Erfolge mit einer auf Zeit bestellten Regierung gemacht haben.“³⁴³⁾ Allerdings wurden angesichts der politischen Instabilität und der Krisen in der Weimarer Republik und im Frankreich der Vierten Republik „Korrekturen des parlamentarischen Systems“ angestrebt, die auf eine Stabilisierung der Regierung und eine Stärkung des Bundeskanzlers in der Verfassungskonstruktion hinausliefen. Grundlage dafür waren Bestimmungen in den Landesverfassungen, die die Rechtswirksamkeit eines Mißtrauensvotums von der Neuwahl der Regierung abhängig machten.³⁴⁴⁾ Art. 90 des Herrenchiemseer Entwurfs ging darüber insofern hinaus, als er mit der Formulierung „Der Bundestag kann dem Bundeskanzler sein Mißtrauen nur dadurch aussprechen, daß er den Bundespräsidenten unter Benennung eines Nachfolgers er-

³⁴⁰⁾ Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, S. 20; Z 5/143, Bl. 15.

³⁴¹⁾ Siehe Adolf M. Birke: Das konstruktive Mißtrauensvotum in den Verfassungsverhandlungen der Länder und des Bundes, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Bd. 8 (1977), S. 72–92.

³⁴²⁾ Der Parl. Rat Bd. 2, S. 550 ff., 597 ff.

³⁴³⁾ Der Parl. Rat Bd. 2, S. 551.

³⁴⁴⁾ Beispielhaft dafür war insbesondere der Art. 73 der Verfassung für Württemberg-Baden vom 28. Nov. 1946, vgl. Dok. Nr. 28, Anm. 53. Die Verfassungen von Württemberg-Hohenzollern (Art. 51), Baden (Art. 80) und Bremen (Art. 110) enthielten ähnliche Bestimmungen. Siehe dazu Birke: Das konstruktive Mißtrauensvotum, S. 84 ff.

sucht, den Bundeskanzler zu entlassen,“ eine Regierungsneubildung als notwendige Voraussetzung für ein Mißtrauensvotum festlegte.³⁴⁵⁾

In diesem konstruktiven Mißtrauensvotum sah Lehr „das einzige staatsrechtliche Novum von Bedeutung, das sich im Chiemseer Entwurf“ finde.³⁴⁶⁾ Ähnlich waren auch die Einschätzungen anderer Abgeordneter des Parlamentarischen Rates. Strauß sprach von einer „der beachtlichsten Neuerungen [...], die über bisherige, auch außerdeutsche Verfassungslösungen hinausgehend, im Bonner Grundgesetz enthalten sind,“³⁴⁷⁾ und Katz sagte in der 28. Sitzung des Organisationsausschusses am 16. Dez. 1948: „Wir müssen uns darüber klar sein, daß das eine radikale Neuerung im Leben der parlamentarischen Demokratie darstellt, mit der unsere westdeutsche Bundesrepublik ein neues Experiment einleitet.“³⁴⁸⁾ Lehr befand, daß diese neue Lösung „einen wesentlichen Einbruch in das Mehrheitsprinzip, auf dem alle Demokratie nun einmal beruht,“ bedeute und daß es daher „kaum denkbar“ sei, „daß zu irgendeiner Zeit dieser neue Grundsatz akzeptiert worden wäre, wenn nicht das hergebrachte parlamentarische System in der Vergangenheit zur Katastrophe des Parlamentarismus in Deutschland geführt hätte.“³⁴⁹⁾

Die Frage, ob das parlamentarische System nach Vorbild der Weimarer Republik fortbestehen oder durch eine „Regierung auf Zeit“ oder ein Präsidialsystem ersetzt werden solle, wurde schon in der zweiten Sitzung des Kombinierten Ausschusses aufgeworfen und in der fünften Sitzung am 23. Sept. 1948 erörtert.³⁵⁰⁾ Dabei wurde deutlich, daß quer durch alle Fraktionen Zweifel daran bestanden, ob die in Herrenchiemsee vorgesehenen Vorkehrungen ausreichende Gewähr für die Bildung und Erhaltung einer stabilen Regierung boten.³⁵¹⁾ Allerdings zeigte sich bereits zu Beginn der Beratungen auch, daß eine klare Mehrheit der Abgeordneten im Ausschuß trotz aller Bedenken an der zentralen Rolle des Parlaments festhalten wollte.

Bei allen Unterschieden in Einzelfragen zählten vor allem die Abgeordneten der SPD-Fraktion unter ihrem Sprecher im Ausschuß, Rudolf Katz, zu den entschiedensten Verteidigern des Parlamentarismus und des konstruktiven Mißtrauensvo-

³⁴⁵⁾ Der Parl. Rat Bd. 2, S. 598; siehe Birke: Das konstruktive Mißtrauensvotum, S. 86. Die rückblickende Darstellung Carlo Schmid, „Es gelang mir, meine Kollegen von den Vorzügen eines konstruktiven Mißtrauensvotums zu überzeugen, das auf meine Veranlassung schon in den Verfassungen Württemberg-Hohenzollerns und Württemberg-Badens Eingang gefunden hatte,“ Schmid, Erinnerungen, S. 346, verdeckt diesen wichtigen Unterschied zwischen dem Art. 90 ChE und den einschlägigen Bestimmungen in den Landesverfassungen. Wie Birke gezeigt hat, spielte der Rechtsanwalt Otto Küster bei der Formulierung des konstruktiven Mißtrauensvotums in Herrenchiemsee eine wichtige Rolle, indem er einen Parlamentsbeschluß vorschlug, „worin der Bundestag den Bundespräsidenten ersucht, einen neuen Mann mit der Bildung einer neuen Regierung zu beauftragen. In diesem Fall wäre der Vorschlag eines neuen Bundeskanzlers die Form, in der dem amtierenden Kanzler implicite das Mißtrauen ausgesprochen wird.“ Der Parl. Rat Bd. 2, S. 163; Birke: Das konstruktive Mißtrauensvotum, S. 89.

³⁴⁶⁾ Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, S. 20; siehe auch Z 5/143, Bl. 15.

³⁴⁷⁾ Strauß: Der Bundespräsident und die Bundesregierung, S. 276.

³⁴⁸⁾ Dok. Nr. 39, S. 980.

³⁴⁹⁾ Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, S. 20.

³⁵⁰⁾ Siehe Dok. Nr. 2, S. 5 f.; Dok. Nr. 5, TOP 5.

³⁵¹⁾ Siehe Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, S. 20.

tums.³⁵²⁾ Für eine „Regierung auf Zeit“ oder ein Präsidialsystem nach nordamerikanischem oder schweizerischem Vorbild traten insbesondere die FDP-Abgeordneten Becker und Dehler ein, wobei sie allerdings nicht die Unterstützung ihrer ganzen Fraktion besaßen.³⁵³⁾ Im Organisationsausschuß wurden sie nur von den CSU-Abgeordneten Kroll und Schwalber unterstützt.³⁵⁴⁾ Die übrigen Abgeordneten der Unionsfraktion befürworteten ein konstruktives Mißtrauensvotum nach dem Modell von Herrenchiemsee oder von Württemberg-Baden.

Bei der ersten Lesung des Art. 90 ChE in der 8. Sitzung des Kombinierten Ausschusses am 30. Sept. 1948 begründete Dehler die „Regierung auf Zeit“ mit der „Labilität der Verhältnisse“, die sich in den gegenwärtigen Länderparlamenten und im Wirtschaftsrat zeige. Es komme daher darauf an, „eine starke Demokratie zu gestalten, [...] die handeln kann.“³⁵⁵⁾ Er wies ferner darauf hin, daß die meisten Regierungskrisen in der Weimarer Zeit nicht durch Mißtrauensvoten entstanden seien, sondern durch ein Auseinanderfallen der regierenden Koalitionen. Dagegen helfe das konstruktive Mißtrauensvotum jedoch nicht.³⁵⁶⁾ Schmid, der ebenfalls an dieser Sitzung teilnahm, trat Dehler mit Nachdruck entgegen: Das amerikanische und das Schweizer Vorbild sei „ohne Zweifel sehr suggestiv. Man sollte sich aber hüten, diese Vorbilder unbesehen oder zu leicht besehen zu übernehmen.“³⁵⁷⁾ Dabei verwies Schmid auf die großen Unterschiede zwischen den deutschen Verhältnissen einerseits und denen in den Vereinigten Staaten von Amerika und der Schweiz andererseits: „Wenn wir ein Volk wären, das von einem prinzipiellen Mißtrauen gegen die Obrigkeit getragen wäre, würde ich nicht so viel einwenden. Unser Volk ist aber gerade heute [...] von einem ungeheueren Bedürfnis nach Se-

³⁵²⁾ Eine Ausnahme bildete dabei Zinn, der dem Modell einer „Regierung auf Zeit“ nicht ablehnend gegenüberstand, siehe Dok. Nr. 5, S. 128–130, 137 f. Auch die Position der Abgeordneten Löwenthal und Suhr unterschied sich von der ihrer Fraktionskollegen; so wies Löwenthal wiederholt darauf hin, daß der Art. 90 nur begrenzt für die Lösung von Regierungskrisen geeignet sei. Allerdings stimmten beide mit der Linie der SPD-Fraktion im Ausschuß insofern überein, als sie ebenfalls das Modell einer „Regierung auf Zeit“ unter den damaligen Verhältnissen in Deutschland nicht für geeignet hielten, siehe Dok. Nr. 9, TOP 4c.

³⁵³⁾ Die Auffassungen in dieser Frage waren innerhalb der FDP-Fraktion geteilt, und besonders Theodor Heuss befürwortete ein parlamentarisches Regierungssystem, siehe Dieter Hein: Zwischen liberaler Milieupartei und nationaler Sammlungsbewegung. Gründung, Entwicklung und Struktur der Freien Demokratischen Partei 1945–1949. Düsseldorf 1985, S. 331, 343; vgl. auch den Bericht der Außenstelle Bad Godesberg des Büros der Ministerpräsidenten vom 7. Jan. 1949, Z 12/120, Bl. 186.

³⁵⁴⁾ In der Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dez. 1946 (Bayerisches Gesetz- und VObl. 1946, S. 333), Art. 44 bis 46, war eine „Regierung auf Zeit“ vorgesehen, siehe auch Birke: Das konstruktive Mißtrauensvotum, S. 86. Allerdings mag die Haltung der CSU-Abgeordneten auch taktisch motiviert gewesen sein. So bemerkte Süsterhenn in der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 7. Jan. 1949 zu einem späteren Antrag von Becker und Dehler auf Einführung eines Präsidialsystems, er sei zwar für die Unionsfraktion inakzeptabel, könne aber taktisch genutzt werden, um Zugeständnisse in der Frage der Länderkammer zu erreichen. Siehe Salzmann: Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. 331 f..

³⁵⁵⁾ Dok. Nr. 9, S. 257.

³⁵⁶⁾ Dok. Nr. 9, S. 259.

³⁵⁷⁾ Dok. Nr. 9, S. 266.

kurität getragen. Das Sekuritätsbedürfnis wird immer in favorem der Permanenz der Obrigkeit sprechen, möge sie sein wie auch immer, möge sie der Ausdruck der lebendigen Kräfte der Zeit sein oder möge sie das Gegenteil sein.“³⁵⁸⁾ Aufgrund der besonderen Verhältnisse in Deutschland, so warnte er, würde hier „eine Regierung auf Zeit praktisch zur Permanenz einer Regierung der Bürokratie“ werden.³⁵⁹⁾ Der „Regierung auf Zeit“ warf er Starrheit vor, während das System der parlamentarischen Regierung „das geschmeidigere“, „das System der Ventile“ sei.³⁶⁰⁾ Der Parlamentarismus sei besser geeignet, Regierungskrisen zu bewältigen, da die Konflikte offen ausgetragen und zu einer Lösung geführt werden könnten. Den Grund für das „Versagen der Republik“ sah Schmid nicht im parlamentarischen Regierungssystem an sich, sondern im „Unvermögen der Männer, die an den Gelenkhebeln dieses Systems saßen.“³⁶¹⁾

Zunächst wurde noch von einer Abstimmung Abstand genommen, doch bei der Formulierung des Kapitels „Die Bundesregierung“ in der 11. Sitzung des Kombinierten Ausschusses am 7. Okt. 1948 wurde der Antrag Dehlers auf Schaffung einer „Regierung auf Zeit“ gegen nur zwei Stimmen mit großer Mehrheit abgelehnt.³⁶²⁾ Auch der spätere Antrag der Abgeordneten Becker und Dehler auf Einführung eines Präsidialsystems konnte in der 29. Sitzung des Organisationsausschusses am 11. Jan. 1949 keine größere Zustimmung erlangen.³⁶³⁾ Katz resümierte die Argumente der Gegner des Antrags mit den Worten, „daß bei der heutigen Lage, bei der deutschen Tradition und in der Krisensituation, in der wir uns befinden [...], ein derartiges Experiment nicht gewagt werden kann.“³⁶⁴⁾

Der bereits in der achten Sitzung vorgebrachte Vorschlag, daß zwischen der Einbringung eines Mißtrauensantrags und der Abstimmung darüber eine Frist von 48 Stunden liegen muß, wurde in der 11. Sitzung des Organisationsausschusses am 7. Okt. 1948 einvernehmlich gebilligt.³⁶⁵⁾ In redaktionell überarbeiteter Form wurde daraus der Absatz 2 des Art. 67 GG. Außerdem beschloß der Organisationsausschuß in derselben Sitzung, daß die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages für das Mißtrauensvotum erforderlich sein solle, um eine zufällige Mehrheit zu verhindern.³⁶⁶⁾

Der Abgeordnete Walter (CDU) stellte in der 21. Sitzung des Organisationsausschusses vom 10. Nov. 1948 den Antrag, in enger Anlehnung an den Art. 73 der Verfassung für Württemberg-Baden das Mißtrauensvotum nicht direkt mit der Wahl eines neuen Bundeskanzlers zu verknüpfen. Den Meinungswandel gegenüber seiner in früheren Verhandlungen des Ausschusses bezogenen Position, als er

³⁵⁸⁾ Dok. Nr. 9, S. 273 f.

³⁵⁹⁾ Dok. Nr. 9, S. 267.

³⁶⁰⁾ Dok. Nr. 9, S. 268.

³⁶¹⁾ Ebenda. Siehe Niclaß: Der Weg zum Grundgesetz, S. 180 f.

³⁶²⁾ Dok. Nr. 14, S. 450; Kurzprot., Drucks. Nr. 167, Z 12/40, Bl. 120.

³⁶³⁾ Dok. Nr. 41, TOP 6. Dehler äußerte in dieser Sitzung die Überzeugung, daß Hitler bei einem Präsidialsystem, wie es hier vorgeschlagen wurde, nicht an die Macht gekommen wäre.

³⁶⁴⁾ Dok. Nr. 41, S. 1026.

³⁶⁵⁾ Dok. Nr. 14, TOP 4d; Dok. Nr. 14, TOP 6d; Dok. Nr. 15; siehe von Doemming, Fülllein, Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, S. 443.

³⁶⁶⁾ Siehe auch Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, S. 30.

den Herrenchiemseer Entwurf verteidigt hatte, erklärte Walter dadurch, daß die Wahl eines neuen Kanzlers noch keine Regierungsbildung gewährleiste und daß gegen die Suche eines Nachfolgers während der Amtszeit eines Kanzlers Bedenken bestünden. Die Mehrheit des Ausschusses war jedoch der Auffassung, daß der Vorschlag Walters nicht geeignet sei, eine „negative Obstruktion“ zu verhindern und lehnte ihn ab. Ohne gleichzeitige Wahl eines Nachfolgers sollte ein Mißtrauensvotum keine rechtliche Wirkung haben.³⁶⁷⁾

Dem Änderungsvorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 16. Dez. 1948, wonach wieder die Möglichkeit eines Mißtrauensvotums generell eingeräumt werden sollte, erteilte der Organisationsausschuß ebenfalls eine Absage, da, wie die Abgeordneten Katz und Walter betonten, durch die Formulierung des Artikels deutlich sein müsse, daß nur ein konstruktives Mißtrauensvotum zulässig sei, jedoch kein Mißtrauensvotum wie in der Weimarer Republik.³⁶⁸⁾ Allerdings stieß die Auffassung der beiden Abgeordneten, wonach auch ein Mißtrauensvotum zu dem Zweck, die Mißbilligung des Parlaments gegenüber der Politik des Kanzlers auszudrücken, als ein destruktives anzusehen sei und daher nicht zur Debatte und Abstimmung zugelassen werden dürfe, auf Widerspruch.³⁶⁹⁾

Vor allem der Abgeordnete Katz setzte sich im Hauptausschuß bei den Debatten über das konstruktive Mißtrauensvotum entschieden für die vom Organisationsausschuß vertretene Linie ein. Letztlich ging aus der bereits in der 21. Sitzung des Ausschusses vom 10. Nov. 1948 gefundenen Formulierung des konstruktiven Mißtrauensvotums nach einigen redaktionellen Änderungen die vom Parlamentarischen Rat beschlossene Fassung des Art. 67 GG hervor.³⁷⁰⁾ Im Gegensatz zum Herrenchiemseer Entwurf wurde dem Bundespräsidenten keine Möglichkeit gegeben, Bedenken zu erheben; er wurde vielmehr verpflichtet, den neu gewählten Kanzler zu ernennen.³⁷¹⁾ Allerdings unterstrich auch Katz die Grenzen der Wirksamkeit des konstruktiven Mißtrauensvotums bei fehlenden parlamentarischen Mehrheiten: Es sei keine „Patentlösung für alle zukünftigen möglichen Regierungskrisen“, betonte er am 16. Nov. 1948 im Hauptausschuß.³⁷²⁾

Als wichtige Ergänzung zum konstruktiven Mißtrauensvotum und Stärkung der Position des Bundeskanzlers wurde die Vertrauensfrage gemäß Art. 68 GG eingeführt. Ein Bundeskanzler, dem bei einer Vertrauensabstimmung von der Mehrheit des Bundestags die Zustimmung verweigert wurde, erhielt dabei die Möglichkeit, dem Bundespräsidenten die Auflösung des Parlaments vorzuschlagen. Diese Regelung sollte sich dagegen richten, daß eine Minderheitsregierung aufgrund der Ver-

³⁶⁷⁾ Dok. Nr. 28, TOP 3a und S. 791 f.; siehe von Doemming, Fülleln, Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, S. 443 f.

³⁶⁸⁾ Dok. Nr. 39, TOP 1g; Drucks. Nr. 374, Der Parl. Rat Bd. 7, Dok. Nr. 4, S. 164 f.; von Doemming, Fülleln, Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, S. 445.

³⁶⁹⁾ Siehe Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, S. 30 f.. Es wurde dagegen eingewandt, daß dem Parlament nicht das Recht verwehrt werden könne, seine Mißbilligung auszudrücken.

³⁷⁰⁾ Siehe Dok. Nr. 29; von Doemming, Fülleln, Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, S. 442 ff.; Birke: Das konstruktive Mißtrauensvotum, S. 90 f.; Niclaß: Der Weg zum Grundgesetz, S. 189 ff.

³⁷¹⁾ Siehe auch Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, S. 31.

³⁷²⁾ Verhandlungen HptA, S. 33; siehe Niclaß: Der Weg zum Grundgesetz, S. 189 ff.

weigerung ihrer Gesetzesvorlagen handlungsunfähig gemacht werden kann.³⁷³⁾ Eine solche Möglichkeit der Parlamentsauflösung war zunächst nicht vorgesehen; sie ging auf den Art. 90 a im Entwurf des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 16. Nov. 1948 zurück, der allerdings auch für den Fall eines Mißtrauensvotums ohne Wahl eines neuen Kanzlers ein Auflösungsrecht des Bundespräsidenten zuließ.³⁷⁴⁾ Diese Fassung wurde durch einen Antrag der SPD-Fraktion in der vierten Sitzung des Hauptausschusses insofern modifiziert, als das Auflösungsrecht ausschließlich an die mit absoluter Mehrheit des Bundestags abgelehnte Vertrauensfrage des Kanzlers und an dessen Vorschlag geknüpft wurde.³⁷⁵⁾ Aus Sicht von Katz sollte der Bundesregierung damit auch die Möglichkeit eröffnet werden, „eine wichtige politische Frage durch das Volk entscheiden zu lassen.“³⁷⁶⁾

Ein erneuter Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 16. Dez. 1948, eine Auflösung des Parlaments durch ein nicht mit einer Neuwahl eines Kanzlers verbundenes Mißtrauensvotum auch gegen den Willen des Bundeskanzlers zu ermöglichen, wurde in der 28. Sitzung des Organisationsausschusses vom 16. Dez. 1948 auf Antrag von Katz abgelehnt und fand auch im weiteren Verlauf der Beratungen im Parlamentarischen Rat keine Mehrheit.³⁷⁷⁾ Lehr begründete die Ablehnung des Organisationsausschusses damit, daß man sich „zu dieser neuen erheblichen Erweiterung der Rechte des Bundespräsidenten“ nicht habe entschließen können, „die zudem geeignet war, die Gefahr der Bildung destruktiver Mehrheiten nur zu dem Zwecke der Parlamentsauflösung zu fördern.“ Es sei daher „nur geblieben das der Gegenzeichnung bedürftige Auflösungsrecht des Präsidenten, wenn ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestags gefunden hat. [...] Das Recht zur Auflösung erlischt, sobald der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen anderen Bundeskanzler wählt, da sich damit die destruktive Mehrheit in eine konstruktive umgewandelt hat.“³⁷⁸⁾

Ursprünglich hatte der Organisationsausschuß eine volle parlamentarische Verantwortlichkeit jedes einzelnen Ministers befürwortet,³⁷⁹⁾ doch bereits in der 21. Sitzung wurde beschlossen, daß die Bundesminister nur noch für ihren Amtsantritt das Vertrauen des Bundestags benötigen sollten.³⁸⁰⁾ In der 28. Sitzung am 16. Dez.

³⁷³⁾ Siehe Birke: Das konstruktive Mißtrauensvotum, S. 91.

³⁷⁴⁾ Siehe Drucks. Nr. 276, Der Parl. Rat Bd. 7, Dok. Nr. 2, S. 61.

³⁷⁵⁾ Siehe Verhandlungen HptA, S. 44 f.; dort auch die Begründung von Katz, der kritisierte, daß der Entwurf des Allgemeinen Redaktionsausschusses destruktive Mißtrauensanträge zuließ. Daher wollte der Entwurf der SPD-Fraktion keine Parlamentsauflösung gegen den Willen des Bundeskanzlers zugestehen; von Doemming, Fußlein, Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, S. 447 ff.

³⁷⁶⁾ Verhandlungen HptA, S. 44; siehe Niclaß: Der Weg zum Grundgesetz, S. 201 f.

³⁷⁷⁾ Siehe Dok. Nr. 39, TOP 1g; Drucks. Nr. 374, Der Parl. Rat Bd. 7, Dok. Nr. 4, S. 165 f.; von Doemming, Fußlein, Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, S. 448 f.. Bemerkenswert ist die Tatsache, daß sich der Abgeordnete Mücke (SPD) in dieser Sitzung des Organisationsausschusses für die Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses aussprach, Dok. Nr. 39, S. 978, 984. Dennoch setzte sich Katz mit seiner Auffassung durch.

³⁷⁸⁾ Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, S. 31.

³⁷⁹⁾ Dok. Nr. 14, TOP 6c; Dok. Nr. 15, Art. 89 Abs. 2.

³⁸⁰⁾ Dok. Nr. 28, TOP 3a.

1948 schloß sich der Organisationsausschuß dann dem Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses an, die parlamentarische Verantwortlichkeit auf den Bundeskanzler zu beschränken, da sonst im Falle eines Minderheitskanzlers eine heterogene Mehrheit die Bildung einer neuen Regierung unmöglich machen könne.³⁸¹⁾ Trotzdem bleibe, wie Katz betonte, eine „Verantwortung gegenüber dem Parlament doch noch bestehen,“ der jeweilige Minister müsse im Bundestag „politisch Rede und Antwort stehen.“³⁸²⁾

Durch die alleinige parlamentarische Verantwortung des Bundeskanzlers verschoben sich die Gewichte innerhalb der Bundesregierung: „Das stärkt die Stellung des Bundeskanzlers enorm. Das macht ihn in einem ganz anderen Umfang zum Herrn der Regierung, als er es nach unseren bisherigen Vorstellungen gewesen ist,“³⁸³⁾ urteilte Schmid am 8. Jan. 1949 im Hauptausschuß. Auch aus Sicht von Lehr bedingte die „parlamentarische Alleinverantwortung des Kanzlers“ ein „Übergewicht“ des Bundeskanzlers „in noch höherem Maße, als es in der Weimarer Reichsverfassung geschehen war.“³⁸⁴⁾ Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundeskanzler und Bundesministern müsse „die Auffassung des Kanzlers den Ausschlag geben [...]. – Die Selbständigkeit jedes einzelnen Ministers besteht nur innerhalb der Richtlinien der Politik, die der Kanzler bestimmt. Was unter die Richtlinien der Politik fällt, das hat [...] der Bundeskanzler allein authentisch zu interpretieren das Recht.“³⁸⁵⁾ Dessen Stellung wurde weiterhin dadurch gestärkt, daß gemäß Art. 64 GG die Bundesminister auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen werden müssen. Dennoch sah Lehr neben dem Kanzlerprinzip auch das Ressortprinzip und das Kollegialprinzip verwirklicht.

Auch bei der Kanzlerwahl wurde die Mitwirkung des Bundespräsidenten im Vergleich zu dem Einfluß des Reichspräsidenten auf die Regierungsbildung in der Weimarer Republik eingeschränkt.³⁸⁶⁾ Bereits der Herrenchiemseer Verfassungsentwurf hatte die Rolle des Bundestages wesentlich gestärkt.³⁸⁷⁾ Der Parlamentarische Rat entwickelte das dort eingeräumte Benennungsrecht des Bundestags zu einer förmlichen Wahl des Kanzlers durch das Parlament fort.³⁸⁸⁾ Dem Bundespräsidenten wurde ein Vorschlagsrecht im ersten Wahlgang gemäß Art. 63 Abs. 1 GG und die Möglichkeit zugestanden, den Bundestag aufzulösen, falls dieser im dritten Wahlgang einen Kanzler nur mit den meisten Stimmen, nicht aber mit Stimmenmehrheit wählt (Art. 58 GG). Der Organisationsausschuß stimmte in seiner 28. Sitzung am 16. Dez. 1948 einem entsprechenden Vorschlag des Allgemeinen

³⁸¹⁾ Dok. Nr. 39, TOP 1c.

³⁸²⁾ Dok. Nr. 39, S. 974; siehe auch Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, S. 30.

³⁸³⁾ Verhandlungen HptA, S. 409.

³⁸⁴⁾ Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, S. 30.

³⁸⁵⁾ Ebenda.

³⁸⁶⁾ Siehe Art. 53 WRV.

³⁸⁷⁾ Art. 87 und 88 ChE.

³⁸⁸⁾ Siehe Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, S. 29.

Redaktionsausschusses zu, allerdings betonte Katz als Vorsitzender dabei, daß er sich nicht mit allen Gründen, die dieser anführte, identifizieren könne.³⁸⁹⁾

Die Beratungen des Kapitels „Die Bundesregierung“ verliefen im Fachausschuß unkompliziert und schnell: In der fünften Sitzung des Kombinierten Ausschusses am 23. Sept. 1948 fand zunächst eine allgemeine Aussprache statt,³⁹⁰⁾ und in der siebten Sitzung am 29. Sept. begann die erste Lesung, wobei zunächst die Art. 86 bis 89 und 93 des Herrenchiemseer Entwurfs besprochen und ein Unterausschuß zur Neufassung der Artikel eingesetzt wurde.³⁹¹⁾ Die erste Lesung wurde in der achten Sitzung am 30. Sept. fortgesetzt und die Ergebnisse danach zusammengestellt.³⁹²⁾ In der 11. Sitzung am 7. Okt. erfolgte eine erneute Formulierung der Artikel des Kapitels „Die Bundesregierung“,³⁹³⁾ die am 27. Okt. einem Unterausschuß des Organisationsausschusses zur redaktionellen Überarbeitung übergeben wurden.³⁹⁴⁾ Der Entwurf des Unterausschusses sowie Anträge der Abgeordneten Walter und Löwenthal wurden in der 21. Sitzung des Organisationsausschusses am 10. Nov. 1948 besprochen.³⁹⁵⁾ Die vom Organisationsausschuß verabschiedete Fassung³⁹⁶⁾ diente zusammen mit verschiedenen Anträgen und einem Entwurf des Allgemeinen Redaktionsausschusses³⁹⁷⁾ als Vorlage für die erste Lesung des Kapitels „Die Bundesregierung“ im Hauptausschuß, die am 16. Nov. 1948 begann.³⁹⁸⁾ Der Organisationsausschuß befaßte sich erneut in seiner 28. Sitzung am 16. Dez. 1948 mit dem Kapitel,³⁹⁹⁾ wobei auch ein Entwurf des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 16. Dez. 1948 vorlag.⁴⁰⁰⁾ Die dabei neugefaßten Art. 86 bis 90a wurden in der 33. Sitzung des Hauptausschusses am 8. Jan. 1949 und Art. 95 bis 96 in der 34. Sitzung des Hauptausschusses am 11. Jan. 1949 in zweiter Lesung beraten.⁴⁰¹⁾

2.2.3.5 Gesetzgebung sowie Übergangs- und Schlußbestimmungen

Mit dem Kapitel „Gesetzgebung“ und den Übergangs- und Schlußbestimmungen beschäftigte sich der Organisationsausschuß zunächst nicht. Erst nachdem die Beratung der Verfassungsorgane zu einem vorläufigen Abschluß gelangt war, wandte sich der Ausschuß diesen Abschnitten zu, die ab Mitte Oktober 1948 Schwer-

³⁸⁹⁾ Siehe Dok. Nr. 39, TOP 1b; Drucks. Nr. 374, Der Parl. Rat Bd. 7, Dok. Nr. 4, S. 162 f.; von Doemming, Fülllein, Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, S. 426–433.

³⁹⁰⁾ Dok. Nr. 5, TOP 5.

³⁹¹⁾ Dok. Nr. 8, TOP 2.

³⁹²⁾ Dok. Nr. 9, TOP 4; Dok. Nr. 10.

³⁹³⁾ Dok. Nr. 14, TOP 6; Dok. Nr. 15.

³⁹⁴⁾ Dok. Nr. 23, TOP 6.

³⁹⁵⁾ Dok. Nr. 28, TOP 3.

³⁹⁶⁾ Dok. Nr. 29.

³⁹⁷⁾ Siehe Drucks. Nr. 276 vom 16. Nov. 1948, Der Parl. Rat Bd. 7, Dok. Nr. 2, S. 60–63.

³⁹⁸⁾ Dritte Sitzung des HptA, Verhandlungen HptA, S. 25 ff.

³⁹⁹⁾ Dok. Nr. 39, TOP 1.

⁴⁰⁰⁾ Drucks. Nr. 374; Der Parl. Rat Bd. 7, Dok. Nr. 4, S. 161–170.

⁴⁰¹⁾ Verhandlungen HptA, S. 407–415, 417–428; siehe von Doemming, Fülllein, Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, S. 422–452.

punkte der Ausschußtätigkeit bildeten.⁴⁰²⁾ Bei beiden Kapiteln entstanden verschiedentlich Abgrenzungsprobleme zu anderen Fachausschüssen, die bereits an anderer Stelle erwähnt wurden. Die Übergangs- und Schlußbestimmungen riefen eine besonders hohe Anteilnahme betroffener Einrichtungen und Interessengruppen hervor, und bei den Kapiteln „Gesetzgebung“ und „Übergangs- und Schlußbestimmungen“ wurden im Vergleich zu den anderen Abschnitten, die der Organisationsausschuß beriet, auch besonders häufig Gutachten eingeholt und Sachverständige hinzugezogen.⁴⁰³⁾ Die Übergangs- und Schlußbestimmungen bildeten einen sehr umfangreichen Abschnitt, der in sich recht heterogen war und sehr unterschiedliche Problembereiche zum Gegenstand hatte. Der Abgeordnete Katz nannte die Übergangs- und Schlußbestimmungen bereits am 27. Okt. 1948 ein „Sammel-surium“,⁴⁰⁴⁾ und auch der Berichterstatter von Brentano schloß sich dieser Einschätzung an, indem er von „Problemkreisen“ sprach, die „teilweise keine eigentliche innere Verbindung miteinander aufwiesen, aber sich jeweils wieder aus mehr oder weniger zahlreichen Einzelproblemen zusammensetzten.“⁴⁰⁵⁾ Die Beratungen der Kapitel „Gesetzgebung“ und „Übergangs- und Schlußbestimmungen“ im Organisationsausschuß sollen im folgenden nur skizziert werden, ohne detailliert auf einzelne Bestimmungen einzugehen.

In der 13. und 14. Sitzung des Organisationsausschusses am 13. und 14. Okt. 1948 wurde das Kapitel „Die Gesetzgebung“ erörtert⁴⁰⁶⁾ und am 14. Okt. ein Unterausschuß zur Neufassung des Notstandsrechts (Art. 111) eingerichtet, dessen Ergebnisse Gegenstand von Beratungen in der darauffolgenden Sitzung am 15. Okt. 1948 bildeten.⁴⁰⁷⁾ In der 12. Sitzung am 1. Dez. 1948 verwies der Hauptausschuß die Notstandsgesetzgebung an den Organisationsausschuß zurück, der diese in seiner 24., 25. und 26. Sitzung vom 1. bis 3. Dez. 1948 beriet und dem Hauptausschuß am 3. Dez. erneut vorlegte.⁴⁰⁸⁾ Aufgrund eines Antrages des Abgeordneten Katz erarbeitete der Organisationsausschuß in seiner 27. Sitzung vom 6. Dez. 1948 eine Neufassung der Bestimmungen zur Notstandsgesetzgebung auf der Grundlage von Formulierungen eines Unterausschusses.⁴⁰⁹⁾ Das ganze Kapitel „Die Gesetzgebung“ wurde in der 29. Sitzung des Organisationsausschusses am 11. Jan. 1949 unter Einbeziehung der Vorschläge des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 16. Dez. 1948 neu formuliert und dem Hauptausschuß erneut vorgelegt.⁴¹⁰⁾

⁴⁰²⁾ In der 11. Sitzung am 7. Okt. 1948 wurde dies vorgeschlagen, Dok. Nr. 14, TOP 1, vgl. auch Dok. Nr. 19, TOP 3; Dok. Nr. 20, TOP 3. Vgl. auch Z 12/118, Bl. 49, wonach der Organisationsausschuß mit seiner Arbeit „fast fertig“ sei.

⁴⁰³⁾ Prof. Dr. Richard Thoma zur Notstandsgesetzgebung und Dr. Arthur Fuchs bei Fragen der Übergangs- und Schlußbestimmungen, siehe Dok. Nr. 35 und 37. Zu den Gutachten im Organisationsausschuß siehe insbesondere Dok. Nr. 36; Dok. Nr. 37, Anm. 25; Dok. Nr. 41, Anm. 65, Anm. 70 und Anm. 142; Dok. Nr. 43.

⁴⁰⁴⁾ Dok. Nr. 23, S. 685.

⁴⁰⁵⁾ Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, S. 61.

⁴⁰⁶⁾ Dok. Nr. 18, TOP 3; Dok. Nr. 19, TOP 2.

⁴⁰⁷⁾ Dok. Nr. 19, TOP 3; Dok. Nr. 20, TOP 1 und 2.

⁴⁰⁸⁾ Dok. Nr. 33, 34 und 35; Verhandlungen HptA, S. 149, 151, 189.

⁴⁰⁹⁾ Dok. Nr. 37, TOP 2 und 4.

⁴¹⁰⁾ Dok. Nr. 41, TOP 4; Dok. Nr. 42; Verhandlungen HptA, S. 452–460.

Nach einer kurzen grundsätzlichen Debatte am 15. Okt. 1948 insbesondere über die Frage der Zuständigkeit⁴¹¹⁾ begann in der 16. Sitzung des Organisationsausschusses am 20. Okt. 1948 die Erörterung der Übergangs- und Schlußbestimmungen.⁴¹²⁾ Auch hier wurde bald ein Unterausschuß eingerichtet, der sich in diesem Falle der Formulierung der Übergangsbestimmungen organisatorischer Art widmete und in der folgenden Sitzung am 22. Okt. 1948 Bericht erstattete.⁴¹³⁾ Gegenstand dieser Sitzung war neben der Auflösung oder Überleitung der zonalen und überzonalen Einrichtungen sowie der Übernahme ihrer Beschäftigten auch ein Antrag zur Neuformulierung des Art. 107 ChE (Änderung der bundesstaatlichen Grundordnung).⁴¹⁴⁾ In der 18. Sitzung des Organisationsausschusses am 27. Okt. 1948 wurden die Übergangs- und Schlußbestimmungen in erster Lesung abgeschlossen und danach in einer Drucksache zusammengestellt.⁴¹⁵⁾ Am 6. Dez. 1948 erfolgte eine Neufassung unter Berücksichtigung der Vorschläge des Allgemeinen Redaktionsausschusses.⁴¹⁶⁾ Die vom Ausschuß für die Organisation des Bundes neu formulierten und in einer Drucksache zusammengestellten Art. 138 a bis 149 wurden vom Hauptausschuß in seiner 20. Sitzung am 7. Dez. 1948 in erster Lesung beraten.⁴¹⁷⁾ Auf der Grundlage einer erneuten Stellungnahme des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 16./18. Dez.⁴¹⁸⁾ erarbeitete der Organisationsausschuß in seinen Sitzungen am 13. und 14. Jan. 1949 wiederum eine Neufassung der Übergangs- und Schlußbestimmungen.⁴¹⁹⁾ Zu Art. 143 c–1 und 143 c–2, in denen es um die umstrittenen Fragen der früheren Angehörigen des öffentlichen Dienstes sowie die Zwangspensionierung oder Kündigung von Beamten und Richtern ging, wurde ein Unterausschuß gebildet, der am 14. Jan. Formulierungsvorschläge vorlegte. Die vom Organisationsausschuß neugefaßten und zusammengestellten Artikel wurden dem Hauptausschuß für die zweite Lesung zugeleitet.⁴²⁰⁾ Zuletzt beschäftigte sich der Organisationsausschuß mit den Übergangs- und Schlußbestimmungen in seiner 32. Sitzung vom 20. Jan. 1949, wobei der Hoch- und Landesverrat und die Annahme des Grundgesetzes auf der Tagesordnung standen.⁴²¹⁾ Zwei Bereiche, die im Zuge der Beratung des Kapitels Gesetzgebung und der Übergangs- und Schlußbestimmungen besonders intensiv erörtert wurden und an deren endgültiger Fassung die Beratungen im Organisationsausschuß wesentlichen Anteil hatten, waren die Bestimmungen im Zusammenhang mit der Notstandsgesetzgebung und beamtenrechtliche Fragen.

⁴¹¹⁾ Dok. Nr. 20, TOP 3.

⁴¹²⁾ Dok. Nr. 21, TOP 2, 4 und 5.

⁴¹³⁾ Dok. Nr. 21, TOP 3; Dok. Nr. 22, TOP 3.

⁴¹⁴⁾ Dok. Nr. 22, TOP 2 und 4.

⁴¹⁵⁾ Dok. Nr. 23, TOP 3 und 5; Dok. Nr. 24.

⁴¹⁶⁾ Dok. Nr. 37, TOP 6; siehe zu den Vorschlägen des Allgemeinen Redaktionsausschusses Drucks. Nr. 291 und Drucks. Nr. 301; Der Parl. Rat Bd. 7, Dok. Nr. 2, S. 81–90.

⁴¹⁷⁾ Dok. Nr. 38; Verhandlungen HptA, S. 225–238.

⁴¹⁸⁾ Der Parl. Rat Bd. 7, Dok. Nr. 4, S. 190 ff.

⁴¹⁹⁾ Dok. Nr. 44, TOP 2; Dok. Nr. 46, TOP 2.

⁴²⁰⁾ Dok. Nr. 45 und 47; 39. und 40. Sitzung des HptA am 14. Jan. 1949, Verhandlungen HptA, S. 483 ff., 493 ff.

⁴²¹⁾ Dok. Nr. 48, TOP 2.

Art. 111 ChE räumte der Bundesregierung „bei drohender Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Bundesgebiet“ und nach Zustimmung der Länderkammer ein Notverordnungsrecht ein, durch das unter bestimmten Voraussetzungen auch die Grundrechte suspendiert werden können.⁴²²⁾ Dabei sollte „Mißständen, die sich leicht mit der Notverordnungspraxis verknüpfen,“ durch die Mitwirkung demokratischer Organe und durch eine enge Bindung an Bedingungen vorgebeugt werden.⁴²³⁾ Die Beratungen im Organisationsausschuß zu diesem Thema, die in dessen 14. Sitzung am 14. Okt. 1948 begannen, schlossen sich an die eingehenden Diskussionen auf Herrenchiemsee an. Die Abgeordneten Menzel und Katz unterschieden dabei zwischen zwei grundsätzlich verschiedenen Voraussetzungen für ein Notverordnungsrecht: Einerseits die Störung der öffentlichen Ordnung, andererseits die Gefährdung der Gesetzgebung durch Funktionsunfähigkeit des Parlaments.⁴²⁴⁾ Der Organisationsausschuß folgte dem Vorschlag des Abgeordneten Menzel, das Notverordnungsrecht auf das Vorhandensein höherer Gewalt oder technischer Gründe zu beschränken,⁴²⁵⁾ und bildete einen Unterausschuß aus den Abgeordneten Menzel, Selbert, Fecht und Walter, der in der folgenden Sitzung am 15. Okt. 1948 einen Entwurf für diese Fälle unterbreitete.⁴²⁶⁾

Auf der Grundlage dieses Entwurfs des Unterausschusses wurde noch in derselben Sitzung am 15. Okt. 1948 ein neuer Art. 111 beschlossen. Dieser sah bei Zustimmung der Präsidenten des Bundestags und des Bundesrats ein Notverordnungsrecht der Bundesregierung im Rahmen der Bundeszuständigkeit „zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr für den verfassungsmäßigen Bestand des Bundes oder seiner freiheitlichen und demokratischen Grundordnung“ vor, wenn „eine der gesetzgebenden Körperschaften infolge höherer Gewalt nicht imstande“ sei, ihre verfassungsmäßigen Aufgaben zu erfüllen.⁴²⁷⁾ Solche Notverordnungen sollten nur die Grundrechte der Meinungsäußerung, der Pressefreiheit, der Vereinigungsfreiheit und des Postgeheimnisses außer Kraft setzen können. Wenn keine nachträgliche Zustimmung von Bundestag und Bundesrat erfolgt, sollten die Notverordnungen auf vier Wochen zeitlich befristet sein. Politische Wahlen sollten nicht stattfinden, solange Grundrechte außer Kraft gesetzt sind, und Änderungen des Grundgesetzes durch Notverordnungen unzulässig sein.

⁴²²⁾ Der Parl. Rat Bd. 2, S. 604 f.

⁴²³⁾ Der Parl. Rat Bd. 2, S. 559.

⁴²⁴⁾ Dok. Nr. 19, TOP 2e.

⁴²⁵⁾ Menzel betonte dabei in seinem Bericht vom 15. Okt. 1948, er sei damit den auf dem Nürnberger Parteitag der SPD vom März 1947 verabschiedeten „Richtlinien für den Aufbau der Deutschen Republik“ gefolgt, FESt Nachlaß Walter Menzel/R 1; siehe Wolfgang Benz: „Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen.“ Zur Geschichte des Grundgesetzes. Entwürfe und Diskussionen 1941–1949. München 1979, S. 359 f.. Dennoch hielten der Abgeordnete Katz (SPD) in der 14. Sitzung und der Abgeordnete Mücke (SPD) in der 15. Sitzung die Begrenzung der Voraussetzungen für Notverordnungen auf den technischen Notstand für zu eng; vgl. auch von Doemming, Fülllein, Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, S. 607.

⁴²⁶⁾ Dok. Nr. 19, TOP 3, und Dok. Nr. 20, TOP 1 und 2.

⁴²⁷⁾ Dok. Nr. 20, Anm. 43; der Entwurf des Unterausschusses hatte den technischen Notstand noch auf die Handlungsunfähigkeit des Bundestages beschränkt, siehe Dok. Nr. 20, TOP 1.

An dieser Fassung hielt der Organisationsausschuß – von wenigen Überarbeitungen der Formulierungen abgesehen – bei allen folgenden Beratungen fest. Daran änderten auch die kritischen Stellungnahmen des Allgemeinen Redaktionsausschusses nichts, der zur ersten und zweiten Lesung im Hauptausschuß völlig neue Fassungen vorschlug.⁴²⁸⁾ Der Organisationsausschuß beschäftigte sich zwar in seiner 24. bis 27. und in seiner 29. Sitzung wieder mit dem Notstandsrecht, bestätigte aber seine ursprüngliche Fassung und nahm zuletzt in der 29. Sitzung lediglich redaktionelle Änderungen vor.⁴²⁹⁾

Die Auseinandersetzungen um den technischen Notstand gingen quer durch die Parteien. Gegen den vom Organisationsausschuß vorgeschlagenen Artikel wandten die Abgeordneten Zinn (SPD), Dehler (FDP) und von Mangoldt (CDU) ein, daß bereits bei Verhinderung einer gesetzgebenden Körperschaft die Bundesregierung unter Übergehung der anderen – im Regelfalle des Bundesrats – Notverordnungen erlassen können sollte. Dies würde der Bundesregierung viel weitergehende Befugnisse einräumen als den regulären Gesetzgebungsorganen. Außerdem wurde vorgebracht, daß hier nur ein technischer Notstand geregelt werde, der auf Katastropheneinwirkungen beruhe. Solche Katastrophen könnten aber die verfassungsmäßige Ordnung nicht wirklich gefährden, so daß der Artikel im Grunde überflüssig sei.⁴³⁰⁾ Der Hauptausschuß strich den Artikel schließlich in seiner vierten Lesung auf Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses.⁴³¹⁾

Der Gesetzgebungsnotstand war zunächst unter ausdrücklichem Verweis auf den Mißbrauch des Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung durch die Präsidialkabinette der Weimarer Republik im Organisationsausschuß nicht geregelt worden.⁴³²⁾ Der Allgemeine Redaktionsausschuß warnte dagegen vor der Gefahr, daß eine negative Parlamentsmehrheit wichtige Gesetzesvorlagen der Regierung dauerhaft verhindern könne, und schlug einen Art. 111 a als Ausweg vor.⁴³³⁾ Diesem Vorschlag zufolge sollte dem Bundespräsidenten das Recht zugestanden werden, unter bestimmten Bedingungen den Gesetzgebungsnotstand zu erklären. Während des Gesetzgebungsnotstandes solle der Bundesrat die Befugnis erhalten, an Stelle des Bundestags im Rahmen der Bundeszuständigkeit „die zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dringend erforderlichen Gesetze“ als zeitlich befristete Notgesetze zu beschließen.⁴³⁴⁾ In der 24. bis 29. Sitzung des Organisationsausschusses vom 1. bis 11. Dez. 1948 wurde die Frage des Gesetzge-

⁴²⁸⁾ Fassung vom 26. Nov. 1948, Drucks. Nr. 318, Der Parl. Rat Bd. 7, Dok. Nr. 2, S. 66 ff.; Fassung vom 16. Dez. 1948, Drucks. Nr. 374; Der Parl. Rat Bd. 7, Dok. Nr. 4, S. 173 f.

⁴²⁹⁾ Siehe Dok. Nr. 33, TOP 1; Dok. Nr. 34, TOP 1; Dok. Nr. 35, TOP 2; Dok. Nr. 37, TOP 1, 2 und 4; Dok. Nr. 41, TOP 4i.

⁴³⁰⁾ Von Doemming, Fülllein, Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, S. 611 ff.

⁴³¹⁾ Ebenda; Verhandlungen HptA, S. 755.

⁴³²⁾ Gegen eine Behandlung des Gesetzgebungsnotstandes trat insbesondere der Abgeordnete Menzel ein, der einwandte, daß Bestimmungen nach dem Vorbild des Art. 48 WRV Möglichkeiten eröffneten, der parlamentarischen Verantwortlichkeit zu entfliehen, Dok. Nr. 19, S. 579–581; siehe auch Dok. Nr. 33, S. 846 f. Auch der Abgeordnete Fecht warnte wiederholt vor einer Wiederkehr des Art. 48 WRV, Dok. Nr. 19, S. 585 f.

⁴³³⁾ Fassung vom 26. Nov. 1948, Drucks. Nr. 318, Der Parl. Rat Bd. 7, Dok. Nr. 2, S. 67 ff.

⁴³⁴⁾ Ebenda, S. 67.

bungsnotstandes eingehend diskutiert,⁴³⁵⁾ wobei sich insbesondere aus den Reihen der SPD-Fraktion Widerstand gegen die Vorschläge des Allgemeinen Redaktionsausschusses regte. Der Abgeordnete Menzel schlug bereits in der 24. Sitzung vor, statt dessen den Gesetzgebungsnotstand mit dem konstruktiven Mißtrauensvotum zu verknüpfen. Die Bundesregierung sollte demnach bei erneut gescheiterter Vorlage eines Gesetzentwurfs die Möglichkeit erhalten, die Vertrauensfrage zu stellen. Falls der Regierung nicht das Mißtrauen ausgesprochen werde, solle das Gesetz als angenommen gelten, sobald der Bundesrat ihm zugestimmt habe.⁴³⁶⁾

Bei den Erörterungen im Organisationsausschuß wurde erneut von mehreren Abgeordneten auf das Menetekel des Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung verwiesen, andererseits wurde aber auch das Bestreben deutlich, die neue Demokratie zu stabilisieren und dafür auch eine Stärkung der Bundesregierung hinzunehmen.⁴³⁷⁾ Nach weiteren intensiven Beratungen, an denen in der 26. Sitzung am 3. Dez. 1948 auch Professor Dr. Thoma als Gutachter teilnahm,⁴³⁸⁾ wurde in der 27. Sitzung des Organisationsausschusses ein von Katz neugefaßter Entwurf eines Vorschlages von Menzel nach erneuter Diskussion und einer Überarbeitung durch einen Unterausschuß als Art. 90 b einstimmig angenommen.⁴³⁹⁾ Demnach sollte das Initiativrecht beim Gesetzgebungsnotstand bei der Bundesregierung, die Entscheidung darüber jedoch beim Bundesrat und beim Bundespräsidenten liegen. Als Voraussetzungen sollten gelten, daß keine Bundestagsauflösung gemäß § 90a erfolgte und eine dringliche Gesetzesvorlage vom Bundestag abgelehnt wurde. Die Bundesregierung sollte daraufhin beim Bundesrat die Feststellung des Gesetzgebungsnotstandes für diese Gesetzesvorlage beantragen können. Bei Zustimmung des Bundesrates und einer Entscheidung des Bundespräsidenten zugunsten des Gesetzgebungsnotstandes sollte der Gesetzentwurf dem Bundestag erneut vorgelegt werden. Bei einer erneuten Ablehnung des Bundestages sollte die Gesetzesvorlage nach Zustimmung des Bundesrates als angenommen gelten. Das Gesetz sollte jedoch auf 12 Monate zeitlich befristet sein. Eine mögliche Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts darüber, ob die Voraussetzungen des Art. 90 b vorliegen, wurde als zulässig und bereits in Art. 94 Abs. 1 Ziff. 2 geregelt angesehen.⁴⁴⁰⁾

Die vom Organisationsausschuß beschlossene Fassung wurde zwar in der 20. Sitzung des Hauptausschusses am 7. Dez. 1948 in erster Lesung angenommen,⁴⁴¹⁾ vom Allgemeinen Redaktionsausschuß dagegen kritisch kommentiert. Dieser legte am 16. Dez. 1948 eine überarbeitete Fassung seines ursprünglichen Vorschlages zum Gesetzgebungsnotstand als Art. x vor.⁴⁴²⁾ Er wies darauf hin, daß der Text des Art. 90 b auf den seltenen Fall der Ablehnung einer Gesetzesvorlage eingehe, wäh-

⁴³⁵⁾ Dok. Nr. 33, TOP 1; Dok. Nr. 34, TOP 1; Dok. Nr. 35, TOP 2; Dok. Nr. 37, TOP 1, 2 und 4; Dok. Nr. 39, TOP 1h und 1i; Dok. Nr. 41, TOP 4i.

⁴³⁶⁾ Dok. Nr. 33, S. 850 f.

⁴³⁷⁾ Siehe z. B. Dok. Nr. 34, S. 870 f.; Dok. Nr. 33, S. 847 f. TOP 1h.

⁴³⁸⁾ Dok. Nr. 35, TOP 1 und 2.

⁴³⁹⁾ Dok. Nr. 37, Anm. 42.

⁴⁴⁰⁾ Dok. Nr. 37, S. 919.

⁴⁴¹⁾ Verhandlungen HptA, S. 223–225.

⁴⁴²⁾ Drucks. Nr. 374, Der Parl. Rat Bd. 7, Dok. Nr. 4, S. 168 f.

rend der viel häufigere Fall einer der ursprünglichen Intention zuwiderlaufenden Abänderung der Vorlage nicht geregelt sei. Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts könne es in dieser Frage nicht geben, da sonst die Gefahr einer Selbstentmachtung der obersten Verfassungsorgane bestehe.⁴⁴³⁾ Alternativ zu seinem Vorschlag präsentierte der Allgemeine Redaktionsausschuß auch eine abgeänderte Fassung des Art. 90 b, der insbesondere die Sachverhalte der Abänderung oder Verschleppung von Vorlagen abdeckte und ergänzend festlegte, daß der Gesetzgebungsnotstand nur einmal für sechs Monate während der Amtszeit eines Bundeskanzlers Anwendung finden dürfe, dem gemäß Art. 90 a das Mißtrauen ausgesprochen oder das Vertrauen versagt worden sei.⁴⁴⁴⁾

In der 28. Sitzung des Organisationsausschusses am 16. Dez. 1948 wurde zunächst die Frage erörtert, ob der Gesetzgebungsnotstand im Abschnitt Bundesregierung verbleiben oder im Abschnitt Gesetzgebung eingefügt werden solle, wofür insbesondere die Abgeordneten Dehler und Schwalber eintraten. Die Mehrheit des Ausschusses folgte jedoch dem Abgeordneten Katz, der sich nachdrücklich für einen Verbleib beim Abschnitt Bundesregierung aussprach, um deutlich zu machen, daß es sich hier um eine Sonderbefugnis für einen Minderheitskanzler und keine „Wiederholung des Artikel 48“ der Weimarer Reichsverfassung handele.⁴⁴⁵⁾ Auf den vom Allgemeinen Redaktionsausschuß vorgeschlagenen Art. x wurde nicht eingegangen, sondern nur die ebenfalls vom Redaktionsausschuß vorgelegte, abgeänderte Fassung des Art. 90 b diskutiert. Dabei führte Katz aus, der Organisationsausschuß sei stets bestrebt gewesen, dem Bundestag zu ermöglichen, jederzeit wieder die Verantwortung zu übernehmen und „in die volle sachliche Beratung wieder einzutreten“, während dem Bundestag in der Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses „ultimativ eine vom Bundesrat beschlossene Vorlage“ mit der Aufforderung der Annahme vorgelegt werde.⁴⁴⁶⁾ Es wurde ein Unterausschuß aus den Abgeordneten Fecht, Katz und Löwenthal für eine Überarbeitung des Art. 90 b eingesetzt, wobei jedoch die ursprüngliche Fassung aus der ersten Lesung weitgehend beibehalten werden sollte.⁴⁴⁷⁾ Der Unterausschuß erarbeitete noch am selben Tag eine modifizierte Fassung des Art. 90 b, der nach dem Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses in Absatz 3 Vorkehrungen gegen Verschleppungen des Entwurfs vorsah und eine Ablehnung der Gesetzesvorlage mit der Annahme einer „von der Bundesregierung als unannehmbar erklärten Fassung“ gleichstellte.⁴⁴⁸⁾ In der zweiten Lesung im Hauptausschuß wurde die Fassung nochmals verändert. Auf Antrag des Abgeordneten Lehr wurde die Frist für das Außerkrafttreten der Notgesetze und für die Zuerkennung des Gesetzgebungsnotstands für einzelne Gesetzesvorlagen durch den Bundespräsidenten auf sechs Monate beschränkt. Durch einen neuen Absatz 5 wurden Änderungen des Grundgesetzes durch Notstandsgesetze ausgeschlossen und der gesamte Artikel zum Gesetzgebungsnotstand auf An-

⁴⁴³⁾ Ebenda, S. 167 f.

⁴⁴⁴⁾ Ebenda, S. 166 f.

⁴⁴⁵⁾ Dok. Nr. 39, TOP 1h.

⁴⁴⁶⁾ Dok. Nr. 39, S. 987.

⁴⁴⁷⁾ Dok. Nr. 39, TOP 1i.

⁴⁴⁸⁾ Dok. Nr. 40; Drucks. Nr. 390 vom 16. Dez. 1948.

trag von Lehr als neuer Art. 111 z in den Abschnitt Gesetzgebung versetzt.⁴⁴⁹⁾ Diese Fassung umriß den Inhalt des späteren Art. 81 GG, der jedoch in den Formulierungen bis zur endgültigen Beschlußfassung nochmals überarbeitet wurde.

Die beamtenrechtlichen Bestimmungen, mit denen der Organisationsausschuß im Zuge der Regelung der Überleitung von Verwaltungseinrichtungen sowie der Übernahme ihrer Beschäftigten befaßt war, hatten ebenso wie die Frage der Ansprüche ehemaliger Beschäftigter des öffentlichen Dienstes und ihrer Hinterbliebenen besonders heftige öffentliche Reaktionen zur Folge.⁴⁵⁰⁾ Außerdem spielten in keinem anderen Bereich, mit dem der Organisationsausschuß befaßt war, gutachterliche Äußerungen eine derartige Rolle.

Der Herrenchiemseer Entwurf hatte zu den Fragen der organisatorischen Überleitung der zonalen und bizonalen Ämter und ihrer Beschäftigten keine Regelungen vorgesehen. In der 15. und 16. Sitzung des Organisationsausschusses wies der Abgeordnete Katz auf die Notwendigkeit hin, sich auch mit der „organisatorischen Überleitung“ zu befassen. „Wir müssen die vorhandenen zonalen und bizonalen Institutionen in irgendeiner Form auf die kommende Bundesregierung überleiten“ stellte er am 20. Okt. 1948 fest, wobei er vor allem an eine Ermächtigung für die Bundesregierung dachte, diese Ämter „zu liquidieren“ und „die sogenannten wohlverworbenen Beamtenrechte innerhalb der Ämter, die dort existieren,“ aufzuheben.⁴⁵¹⁾ Aus Sicht von Katz sollte die künftige Bundesregierung dadurch von einer Verpflichtung zur Übernahme des Personals der zonalen und bizonalen Einrichtungen befreit werden. Dabei erhielt er zunächst auch die Unterstützung vieler CDU-Abgeordneter im Ausschuß, denen es um eine Vermeidung finanzieller Belastungen für das zu schaffende Staatswesen ging. Auch Lehr stimmte dabei Eingriffen in die Beamtenrechte zunächst noch zu.⁴⁵²⁾

Zur Beratung der Übergangsbestimmungen organisatorischer Art wurde in der 16. Sitzung ein Unterausschuß gebildet, der in den folgenden beiden Sitzungen am 22. und 27. Okt. 1948 Bericht erstattete und einen Entwurf vorlegte.⁴⁵³⁾ Dieser sah vor allem eine Generalklausel vor, die der Bundesregierung bei der Abwicklung zonaler und bizonaler Einrichtungen Abweichungen von den Bestimmungen des Beamtenrechts ermöglichen sollte. Diese Bestimmung wurde als Art. 143 c in der 18. Sitzung des Organisationsausschusses beschlossen⁴⁵⁴⁾ und rief bei den Abgeordneten Strauß und Dehler heftigen Widerstand hervor. Dehler sprach in diesem Zusammenhang von einem „tiefen Einschnitt“ in die Beamtenrechte und von

⁴⁴⁹⁾ Verhandlungen HptA, S. 417–425; siehe auch von Doemming, Fülleln, Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, S. 600–602.

⁴⁵⁰⁾ Vgl. u. a. BArch Z 5/108; Z 5/116; Z 5/148; Z 5/151; Wolfgang Langhorst: Beamtentum und Artikel 131 des Grundgesetzes. Eine Untersuchung über Bedeutung und Auswirkung der Gesetzgebung zum Artikel 131 des Grundgesetzes unter Einbeziehung der Position der SPD zum Berufsbeamtentum, Frankfurt am Main u. a. 1994.

⁴⁵¹⁾ Dok. Nr. 21, S. 625; siehe auch Dok. Nr. 20, S. 621 f.

⁴⁵²⁾ Siehe Dok. Nr. 20, S. 622.

⁴⁵³⁾ Dok. Nr. 21, TOP 3; Dok. Nr. 22, TOP 3 und 4; Dok. Nr. 23, TOP 3. Dem Unterausschuß gehörten die Abgeordneten Mücke (SPD), Katz (SPD), Becker (FDP), Walter (CDU) und Kaufmann (CDU) bzw. Schwalber (CSU) an.

⁴⁵⁴⁾ Dok. Nr. 23, TOP 3e; Dok. Nr. 24.

einem „Rechtsbruch“.⁴⁵⁵⁾ Strauß trat aufgrund seiner Tätigkeit als Leiter des Rechtsamtes der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes nicht nur als Ausschußmitglied, sondern in der 17. Sitzung auch als Sachverständiger auf.⁴⁵⁶⁾ Er betonte, daß auch er gegen eine völlige Übernahme der Mitarbeiter dieser Einrichtungen sei, daß aber das bestehende Recht für eine Abwicklung ausreiche, um den Bund vor Belastungen durch die Übernahme von Beamten aus zonalen oder bizonalen Behörden zu bewahren. Diese Position vertrat Strauß auch mit Nachdruck gegen anderslautende Aussagen, etwa von der SPD-Abgeordneten Selbert.⁴⁵⁷⁾ Für die weiteren Beratungen über die organisatorische Überleitung wurden der Wirtschaftsrat, der Länderrat und der Verwaltungsrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes am 22. Okt. gebeten, Vertreter als Sachverständige zur nächsten Sitzung des Organisationsausschusses zu entsenden.⁴⁵⁸⁾ Eine Teilnahme von Sachverständigen der drei genannten Einrichtungen an der Sitzung am 27. Okt. kam allerdings nicht zustande.⁴⁵⁹⁾ Die Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes verfaßte jedoch in der Folgezeit Gutachten und Stellungnahmen zu Fragen der personellen und organisatorischen Überleitung. Das umfangreichste Gutachten war dabei die vom Personalamt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes erstellte Ausarbeitung zur Frage der Zwangspensionierung oder Kündigung von Beamten und Richtern, die dem Organisationsausschuß am 13. Jan. 1949 vorgelegt wurde.⁴⁶⁰⁾ Auch der Direktor beim Rechnungshof in Hamburg, Dr. Arthur Fuchs, fertigte eine Stellungnahme zu den „Übergangs- und Schlußbestimmungen“ sowie ein Sondergutachten zu Art. 143 c an.⁴⁶¹⁾ Sie wurden in der 27. Sitzung des Organisationsausschusses am 6. Dez. 1948 erörtert, in der Fuchs als Gutachter persönlich teilnahm.⁴⁶²⁾ Den gutachtlichen Stellungnahmen war gemeinsam, daß sie sich gegen Einschnitte in das Beamtenrecht aussprachen. Wie dies bereits bei den Äußerungen von Strauß im Ausschuß angeklungen war, wurde die Auffassung vertreten, daß es sich bei den betroffenen Bediensteten bizonaler Behörden um eine relativ kleine Zahl von Personen handle und daß das geltende Recht ausreiche, um den Bund vor Übernahmen und Belastungen zu schützen.⁴⁶³⁾

⁴⁵⁵⁾ Dok. Nr. 23, S. 673.

⁴⁵⁶⁾ Dok. Nr. 22, TOP 4. In der 17. Sitzung nahm er mit beratender Stimme, in der 18. Sitzung als stellvertretendes Mitglied teil.

⁴⁵⁷⁾ Siehe Dok. Nr. 23, TOP 3e.

⁴⁵⁸⁾ Dok. Nr. 22, TOP 5.

⁴⁵⁹⁾ Dok. Nr. 23, TOP 2.

⁴⁶⁰⁾ Dok. Nr. 43, siehe auch Dok. Nr. 44. An dem Gutachten hatte auch Walter Strauß als Leiter des Rechtsamtes mitgewirkt. Bereits am 14. Dez. 1948 verfaßte der Verwaltungsrat des VWG eine Stellungnahme zu Art. 143 c in der Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 8. Nov./6. Dez. 1948, die Pünder an Adenauer übermittelte, Z 5/146, Bl. 3 f.

⁴⁶¹⁾ Dok. Nr. 36.

⁴⁶²⁾ Dok. Nr. 37. Siehe Gerhard Otto: Politikberatung oder Politikgestaltung? in: Theo Pirker (Hrsg.): Die bizonalen Sparkommissare. Opladen 1992, S. 113–171, hier bes. S. 120 f.

⁴⁶³⁾ Dok. Nr. 37, TOP 2k, siehe auch TOP 2l und 2m. Eine Zusammenstellung der Ansprüche von Beamten und Angestellten wurde von der Gutachtenabteilung des Rechnungshofs angefertigt und Ende Nov. 1948 als Drucksache vervielfältigt; Drucks. Nr. 314; zu weiteren Gutachten des Rechnungshofs siehe Z 5/147 und Z 5/150, Bl. 50 ff. Strauß vertrat diese Position auch in seiner Funktion in der Verwaltung des VWG, siehe die Stellung-

In der 27. Sitzung des Organisationsausschusses am 6. Dez. 1948 lag neben der Fassung des Organisationsausschusses vom 27. Okt. auch ein davon abweichender Entwurf des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 18. Nov. 1948 zu Art. 143 c vor, wonach alle Angehörigen bizonaler und zonaler Stellen pauschal wie Beamte auf Widerruf behandelt werden sollten.⁴⁶⁴⁾ Für die Unionsfraktion lehnte Lehr im Organisationsausschuß nun beide Fassungen ab und forderte die Streichung des Art. 143 c. Er führte aus, daß es im bisherigen Beamtenrecht Möglichkeiten gebe, die Angehörigen dieser Stellen abzubauen, „ohne daß man zu solchen grundsätzlichen Entrechtungen, wie sie hier vorgesehen sind, greifen muß.“⁴⁶⁵⁾ Dem schloß sich Dehler an, während die SPD-Fraktion und die Zentrumsabgeordnete Wessel an der Beibehaltung der alten Fassung des Organisationsausschusses festhielten. Die Abstimmung im Organisationsausschuß ergab Stimmengleichheit, so daß die Entscheidung dem Hauptausschuß überlassen wurde. Dieser stimmte am 6. Dez. 1948 mit knapper Mehrheit dem Antrag der Unionsfraktion auf Streichung des Artikels zu.

Inzwischen hatten die Entwürfe des Organisationsausschusses und des Allgemeinen Redaktionsausschusses zu den Übergangsbestimmungen, die das Beamtenrecht berührten, zu mehreren Eingaben von Interessenverbänden der Beamten und Verwaltungsangestellten geführt.⁴⁶⁶⁾ So berichtete Dr. Fuchs am 6. Dez. 1948 im Organisationsausschuß, die bekannt gewordenen Fassungen des Art. 143 c hätten „eine gewisse Unruhe“ in der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes erzeugt⁴⁶⁷⁾; ein Abteilungsleiter im Sekretariat des Parlamentarischen Rates, von Perbandt, sprach in einer zusammenfassenden Darstellung sogar von der „größ-

nahme vom 29. Nov. 1948 zum Entwurf der gutachtlichen Äußerung des Rechtsamts: „es wäre darauf hinzuweisen, daß sowohl § 43 des Beamtengesetzes von 1937 als auch § 51 des Entwurfs zum Personalgesetz des Verwaltungsrats für den Fall der Auflösung von Behörden hinreichend Eingriffsmöglichkeiten gewähren.“ Z 22/100, Bl. 13.

⁴⁶⁴⁾ Drucks. Nr. 291; Der Parl. Rat Bd. 7, Dok. Nr. 2, S. 85. Der Entwurf umschrieb diese als „Verwaltungsorgane, Behörden und sonstige der öffentlichen Verwaltung oder Rechtspflege dienenden Einrichtungen, die nicht auf Landesrecht oder Staatsverträgen zwischen Ländern beruhen.“ Die Außenstelle Bad Godesberg des Büros der Ministerpräsidenten bemerkte dazu, die SPD wolle damit „die Bundesregierung in die Lage versetzen [...], von den Bestimmungen des Beamtenrechts abzuweichen, eine Regelung also, die für die Übernahme des Frankfurter Beamtenkorps und der dort und anderwärts erfolgten Ernennungen auf Lebenszeit, für die parteipolitischen Möglichkeiten, auf den Beamten herumzuhacken, von eminent wichtiger Bedeutung ist, [...]“ Z 12/119, Bl. 117.

⁴⁶⁵⁾ Dok. Nr. 37, S. 938.

⁴⁶⁶⁾ Zu den Eingaben zu beamtenrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes Z 5/116, Z 5/117, Z 5/148; Dok. Nr. 44, TOP 2q; siehe Michael Wettengel: Die Rolle des Sekretariats des Parlamentarischen Rates bei der Erarbeitung des Grundgesetzes, in: Archiv und Geschichte. Festschrift für Friedrich P. Kahlenberg. Hrsg. von Klaus Oldenhage, Hermann Schreyer und Wolfram Werner. Düsseldorf 2000, S. 802–831; Udo Wengst: Beamtentum zwischen Reform und Tradition. Beamtengesetzgebung in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland 1948–1953, Düsseldorf 1988, S. 34 ff.; Werner Sörgel: Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1969, S. 120 ff.; Wolfgang Benz: Versuche zur Reform des öffentlichen Dienstes in Deutschland 1945–1952. Deutsche Opposition gegen alliierte Initiativen, in: VfZ Bd. 29 (1981), S. 216–245, hier S. 235 ff.

⁴⁶⁷⁾ Dok. Nr. 37, S. 941.

te[n] Unruhe in Behördenkreisen und in Kreisen der Beamtenschaft“.⁴⁶⁸⁾ Grundsätzlich bestand zwar bei der CDU/CSU-Fraktion eine größere Nähe zu den Positionen der Interessenvertretungen der Beamten, während sich die SPD eher zu Eingriffen in das Beamtenrecht bereit zeigte. Dennoch war die Haltung zu Beamtenrechtsfragen innerhalb der beiden großen Fraktionen gespalten. Besonders deutlich trat dies in der SPD-Fraktion hervor, wo sich der Abgeordnete Heiland wiederholt kritisch über das Berufsbeamtentum äußerte, aber mit seinen Vorstößen gelegentlich isoliert war.⁴⁶⁹⁾ Der ebenfalls der SPD angehörige Abgeordnete Mücke verteidigte dagegen die Beamtenrechte und trat insbesondere als Fürsprecher der „verdrängten“ Beamten auf.⁴⁷⁰⁾

Zu der 30. Sitzung des Organisationsausschusses am 13. Jan. 1949 lag eine Neufassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses als Art. 143 c–2 vor.⁴⁷¹⁾ Sie enthielt eine generelle Ermächtigung, bis zum 1. Jan. 1950 auf Lebenszeit angestellte Beamte und Richter sowie in einem unkündbaren Arbeitsverhältnis stehende Angestellte auch vor Erreichung der Altersgrenze in den Ruhestand zu versetzen. Unter bestimmten Voraussetzungen sollten auch Dienst- oder Arbeitsverhältnisse von Verwaltungsangehörigen kündbar sein, die nach dem 1. Sept. 1948 in den Dienst der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes neu übernommen worden waren. Dem Organisationsausschuß lagen außerdem ein Gutachten des Personalamtes der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes vom 5. Jan. 1949⁴⁷²⁾, eine Eingabe des Landesverbandes Nordrhein-Westfalen des Deutschen Beamtenbundes vom 13. Jan. 1949⁴⁷³⁾ und eine gutachtliche Stellungnahme von Dr. Fuchs vom 13. Jan. 1949⁴⁷⁴⁾ vor, die sich alle sehr kritisch mit dem Art. 143 c–2 in der Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses auseinandersetzten und insbesondere die Streichung der allgemeinen Bereinigungsvorschriften der ersten beiden Absätze verlangten. Es zeigte sich jedoch, daß ein parteienübergreifender Konsens zwischen SPD- und CDU/CSU-Abgeordneten bestand, der künftigen Bundesregierung erweiterte Möglichkeiten einzuräumen, die Besetzung von Beamten- und Richterstellen zu korrigieren, und daher im Kern am Inhalt des Art. 143 c–2 festzuhalten.⁴⁷⁵⁾ Der als Sachverständiger teilnehmende Dr. Ringelmann führte dabei aus, daß sich diese Bestimmung jedoch nur auf solche Beamten und Richter beziehen könne, „die die persönlichen und fachlichen Voraussetzungen ihres Amtes nicht erfüllen.“⁴⁷⁶⁾

Ein Unterausschuß, bestehend aus den Abgeordneten Mücke (SPD) und Walter (CDU) sowie dem als Gutachter hinzugezogenen Dr. Ringelmann wurde mit der Neuformulierung der Art. 143 c–1 und 143 c–2 beauftragt.⁴⁷⁷⁾ Die Neufassung des

⁴⁶⁸⁾ Z 5/257, Bl. 257.

⁴⁶⁹⁾ Siehe Dok. Nr. 16, S. 488; Dok. Nr. 46, S. 1109 ff.

⁴⁷⁰⁾ Siehe Dok. Nr. 44, S. 1083 f., 1092 f.

⁴⁷¹⁾ Drucks. Nr. 374 vom 16. Dez. 1948; Der Parl. Rat Bd. 7, Dok. Nr. 4, S. 196 f.

⁴⁷²⁾ Dok. Nr. 43.

⁴⁷³⁾ Dok. Nr. 44, TOP 2t.

⁴⁷⁴⁾ Dok. Nr. 44, Anm. 78.

⁴⁷⁵⁾ Siehe Dok. Nr. 44, TOP 2u.

⁴⁷⁶⁾ Siehe Dok. Nr. 44, S. 1094.

⁴⁷⁷⁾ Dok. Nr. 44, S. 1090. Laut Kurzprot. bestand der Unterausschuß aus den Abgeordneten Mücke (SPD) und Schwalber (CSU). Z 12/40, Bl. 36.

Unterausschusses beruhte im wesentlichen auf dem Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses mit einigen Modifikationen, die Ringelmann in der 31. Sitzung des Organisationsausschusses am 14. Jan. 1949 begründete.⁴⁷⁸⁾ Zu den Änderungen zählten – zur Vermeidung einer „Beunruhigung der Beamtenschaft“, wie es hieß⁴⁷⁹⁾, – insbesondere die Einschränkung der Bereinigungsvorschriften im ersten Absatz auf die auf Lebenszeit eingestellten Beamten und Richter, die die persönlichen und fachlichen Voraussetzungen nicht erfüllen, wobei darunter die „politische Tragbarkeit“ einbegriffen sei. In Absatz 2 und 3 wurde die Auflösung der Dienst- oder Arbeitsverhältnisse von Verwaltungsangehörigen geregelt, die nach dem 1. Sept. 1948 in den Dienst der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes eingestellt worden sind. Dabei wurde zwischen beamteten und nichtbeamteten Verwaltungsangehörigen differenziert.

In der folgenden Erörterung des Artikels wurde unter anderem auf Antrag des Abgeordneten Katz der Stichtag 1. Sept. 1948 gestrichen, um generell eine Handhabe zum Widerruf von Dienst- oder Arbeitsverhältnissen von Angehörigen der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes zu besitzen. Auf Antrag von Lehr wurde dabei die Kündigungsfrist verbeamteter Verwaltungsangehöriger von drei auf sechs Monate verlängert. Der neugefaßte Art. 143 c–2 wurde dem Hauptausschuß am 14. Jan. 1949 in zweiter Lesung vorgelegt.⁴⁸⁰⁾ In den folgenden Beratungen des Hauptausschusses und des Fünferausschusses erfolgten noch mehrere Änderungen. Die Vorschriften des ersten Absatzes blieben aber im Kern bestehen und gingen in dem späteren Art. 132 GG auf. Eingefügt wurde, zurückgehend auf einen Antrag des Abgeordneten Renner (KPD) im Hauptausschuß, daß die Bestimmungen keine Anwendung auf anerkannte Opfer des Nationalsozialismus finden sollten, und auf Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses wurden die Sonderbestimmungen über die Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes in den ursprünglichen Absätzen 2 bis 4 gestrichen.⁴⁸¹⁾

Während der Beratung der Übergangsbestimmungen wurde in der 27. Sitzung des Organisationsausschusses im Zusammenhang mit Beamtenrechtsfragen auch ein Antrag der DP vorgelegt, der die Rechte der Beamten und Wehrmatsangehörigen, die vor dem 8. Mai 1945 im Beamtenverhältnis gestanden hatten und gegen ihren Willen hatten ausscheiden müssen oder keine Verwendung mehr gefunden hatten, sowie die Rechte ihrer Hinterbliebenen unter Schutz stellte.⁴⁸²⁾ Dabei wurde insbesondere auch die Gleichstellung der Flüchtlinge und Vertriebenen verlangt. Der Ausschuß für Organisation des Bundes erklärte sich zwar zunächst für nicht zuständig und verwies den Antrag an den Grundsatzausschuß weiter,⁴⁸³⁾ doch schon in der 30. Sitzung am 13. Jan. 1949 lagen neben einem Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses zu Art. 143 c–1, der die Ansprüche dieser Be-

⁴⁷⁸⁾ Dok. Nr. 46, TOP 2b; Fassung des Unterausschusses abgedr. in Dok. Nr. 46, Anm. 6.

⁴⁷⁹⁾ Dok. Nr. 46, S. 1104.

⁴⁸⁰⁾ 40. Sitzung des HptA am 14. Jan. 1949, Verhandlungen HptA, S. 501.

⁴⁸¹⁾ Von Doemming, Fußlein, Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, S. 864–875, hier bes. S. 870 ff.

⁴⁸²⁾ Drucks. Nr. 313, Dok. Nr. 37, TOP 6l

⁴⁸³⁾ Drucks. Nr. 313, Dok. Nr. 37, S. 950.

troffenengruppe regeln sollte⁴⁸⁴), auch Eingaben des Beamenschutzbundes⁴⁸⁵) und des Landesverbandes Nordrhein-Westfalen des Deutschen Beamtenbundes⁴⁸⁶) sowie erneut ein mit dem früheren Vorschlag inhaltlich identischer Antrag der DP vor.⁴⁸⁷) Während die DP, der Beamenschutzbund und der Deutsche Beamtenbund für die Wahrung der Rechte von nicht beschäftigten Beamten und Berufssoldaten sowie der ihrer Hinterbliebenen eintraten, sollte dem Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses zufolge aus einem am 8. Mai 1945 bestehenden Dienst- oder Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst kein Recht auf Wiedereinstellung hergeleitet werden können. Vermögensrechtliche Ansprüche aus solchen Dienst- oder Arbeitsverhältnissen sollten durch Bundesgesetz geregelt werden. Der Abgeordnete Dehler erläuterte dies im Organisationsausschuß: „Niemand, der am 8. Mai 1945 Beamter und am Ende Beamter Hitlers war, hat einen Anspruch auf das Amt; aber seine vermögensrechtlichen Ansprüche sollen auf diesem Wege irgendwie geregelt werden.“⁴⁸⁸) Gegen diesen Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses wandte sich die Eingabe des Deutschen Beamtenbundes und warf ihm eine Verletzung des Dienst- und Treueverhältnisses vor.

Bei der Erörterung der gegensätzlichen Positionen vertrat der Abgeordnete Mücke (SPD) die Ansicht, daß der Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses ein „Abgehen von der Basis des Rechts“ beinhalte und außerdem „weitgehend in die Beamtenrechte der Länder“ eingreife.⁴⁸⁹) Er empfahl daher eine Rahmenvorschrift, die die Regelung der Rechtsverhältnisse von Personen, die sich am 8. Mai 1945 im öffentlichen Dienst befanden und ihre Tätigkeit verloren haben, einem künftigen Bundesgesetz überläßt. Für die Unionsfraktion stimmte Lehr dieser Lösung zu, und nach eingehender Diskussion einigte sich der Organisationsausschuß darauf, den aus den Abgeordneten Mücke und Walter sowie dem Sachverständigen Ringelmann bestehenden Unterausschuß mit einer entsprechenden Formulierung des Artikels zu beauftragen.⁴⁹⁰)

Am 14. Jan. 1949 legte Ringelmann das Ergebnis der Arbeit des Unterausschusses vor, wonach die „Rechtsverhältnisse von Personen einschließlich der Vertriebenen“, die am 8. Mai 1945 im öffentlichen Dienst standen oder versorgungsberechtigt waren und „aus anderen als beamtenrechtlichen Gründen“ ausgeschieden sind oder keine ihrer früheren Stellung entsprechende Verwendung gefunden bzw. keine entsprechende Versorgung mehr erhalten haben, durch Bundesgesetz zu regeln seien. Die Formulierung „aus anderen als beamtenrechtlichen Gründen“ sollte dabei der Abgrenzung der Gründe des Ausscheidens dienen.⁴⁹¹) Nach kurzer Erörterung wurde die Fassung des Unterausschusses angenommen, wobei aller-

⁴⁸⁴) Dok. Nr. 44, S. 1081; Drucks. Nr. 374 vom 16. Dez. 1948; Der Parl. Rat Bd. 7, Dok. Nr. 4, S. 196.

⁴⁸⁵) Dok. Nr. 44, S. 1080; siehe auch Dok. Nr. 44, Anm. 90.

⁴⁸⁶) Dok. Nr. 44, S. 1081 f.

⁴⁸⁷) Drucks. Nr. 442, Dok. Nr. 44, S. 1079.

⁴⁸⁸) Dok. Nr. 44, S. 1090.

⁴⁸⁹) Dok. Nr. 44, S. 1083. Er bezog diese Position auch gegen seinen Fraktionskollegen Katz, der die Formulierungen des Allgemeinen Redaktionsausschusses zunächst noch befürwortete.

⁴⁹⁰) Dok. Nr. 44, TOP 2t.

⁴⁹¹) Dok. Nr. 46, Anm. 6.

dings der Abgeordnete Katz diese nur mit der Einschränkung akzeptierte, daß es sich hier nur um eine Rahmenvorschrift handle, die nicht so genau fixiert werden müsse, da er sonst gegen die Formulierung, „die nicht ihrer früheren Stellung entsprechend verwendet werden“, Bedenken hätte.⁴⁹²⁾

Noch am 14. Jan. 1949 wurde der Art. 143 c–1 in der Fassung des Organisationsausschusses dem Hauptausschuß in zweiter Lesung vorgelegt.⁴⁹³⁾ Ringelmann begründete auch hier den Entwurf und umriß die Personengruppe als „in erster Linie Beamte, die infolge Untergangs ihrer Dienststelle im früheren Reichsgebiet ihren Dienstherrn verloren haben. Darunter fallen weiterhin verdrängte Beamte, also heimatvertriebene Beamte. Ferner fallen Beamte darunter, die durch Maßnahmen der Besatzungsmacht ihr Amt verloren haben, insbesondere soweit sie parteipolitisch belastet waren, inzwischen denazifiziert worden sind und nicht zu der Gruppe der Belasteten oder Hauptschuldigen gehören, die kraft Gesetzes ihr Amt verloren haben. Schließlich fallen Beamte darunter, die aus der Kriegsgefangenschaft zurückkommen und ihre Stelle besetzt finden oder für die kein Dienstherr mehr vorhanden ist.“⁴⁹⁴⁾ Die Fassung des Organisationsausschusses wurde fast unverändert zum späteren Art. 131 GG. Um den Bedenken des Abgeordneten Zinn Rechnung zu tragen, der in der zweiten Lesung des Hauptausschusses Einspruch erhob, weil der Eindruck entstünde, als bestehe ein Anspruch auf Wiedereinstellung, erhielt der spätere Art. 131 GG auf Vorschlag des Abgeordneten Höpker-Aschoff einen Zusatz, wonach – vorbehaltlich anderweitiger landesrechtlicher Regelungen – bis zum Inkrafttreten des Bundesgesetzes „Rechtsansprüche nicht geltend gemacht werden“ können.⁴⁹⁵⁾ Abgesehen von diesem Zusatz wurden im Verlauf der Beratungen bis zum Beschluß des Grundgesetzes die Formulierungen „Vertriebene“ zu „Flüchtlinge und Vertriebene“ und „beamtenrechtliche Gründe“ zu „beamten- oder tarifrechtliche Gründe“ erweitert.⁴⁹⁶⁾

2.3 *Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege*

2.3.1 Aufgaben, Arbeitsweise und Gang der Beratungen

Gegenstand der Beratungen waren die Abschnitte VIII. „Das Bundesverfassungsgericht“ (Art. 97–100) und XII. „Die Rechtspflege“ (Art. 128–138) des Chiemseer Entwurfs.⁴⁹⁷⁾ Es war die Absicht des Ausschusses, das Gewicht der Judikative gegenüber Legislative und Exekutive durch einen eigenen Abschnitt im Grundgesetz herauszustellen. Dazu wurden auf Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 5. Dez. 1948 die beiden getrennten Abschnitte zu einem Abschnitt

⁴⁹²⁾ Dok. Nr. 46, S. 1104.

⁴⁹³⁾ 40. Sitzung des HptA am 14. Jan. 1949, Verhandlungen HptA, S. 493 ff.

⁴⁹⁴⁾ Ebenda, S. 493.

⁴⁹⁵⁾ Ebenda, S. 494, 496, 497 f.

⁴⁹⁶⁾ Siehe von Doemming, Fülllein, Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, S. 858–864; Wolfgang Langhorst: Beamtentum und Artikel 131 des Grundgesetzes. Eine Untersuchung über Bedeutung und Auswirkung der Gesetzgebung zum Artikel 131 des Grundgesetzes unter Einbeziehung der Position der SPD zum Berufsbeamtentum, Frankfurt am Main u. a. 1994, S. 158 f.

⁴⁹⁷⁾ Der Parl. Rat Bd. 2, S. 599–600 und S. 610–612.

„Gerichtsbarkeit und Rechtspflege“ zusammengefaßt.⁴⁹⁸⁾ In der Endfassung des Grundgesetzes trug dieser Abschnitt die Überschrift „Die Rechtsprechung“ (Art. 92–104).⁴⁹⁹⁾

In den insgesamt 10 Sitzungen des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege wurde knapp 24 Stunden lang beraten (Dauer der konstituierenden Sitzung nicht bekannt). Die Sitzungen dauerten im Durchschnitt etwa zweieinhalb Stunden, wobei die eingehenden Beratungen der fünften sowie der siebten und achten Sitzung besonders viel Zeit beanspruchten. Die häufigsten Sitzungstage waren der Dienstag und der Mittwoch.

Von den Eingaben, die der Ausschuß aus der Bevölkerung sowie von Interessengruppen erhielt, wurden zu Beginn der vierten und sechsten Sitzung insgesamt acht beraten. Einen nennenswerten Einfluß auf den Gang der Beratungen entwickelten nur wenige Eingaben, hier vor allem die Eingaben der Oberlandesgerichtspräsidenten zur Gerichtsbarkeit⁵⁰⁰⁾ und der Gewerkschaften zum Bundesarbeitsgericht.⁵⁰¹⁾

Nachdem der Kombinierte Ausschuß in seiner vierten Sitzung befürwortet hatte, die gemeinsame Beratung der beiden Ausschüsse wie bisher vorläufig beizubehalten, wurde in der fünften Sitzung am 23. Sept. 1948 eine Aussprache über den Abschnitt VIII. „Das Bundesverfassungsgericht“ geführt.⁵⁰²⁾ Bei einem Teil der Abgeordneten, namentlich beim stellvertretenden Vorsitzenden Katz, bestand offenbar die Hoffnung, die Materie zügig und ohne einen weiteren Ausschuß beraten zu können.⁵⁰³⁾ Der Abgeordnete Zinn, der spätere Vorsitzende des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege, hingegen vertrat die Ansicht, es handele sich bei diesem Kapitel „um sehr komplizierte Rechtsfragen.“⁵⁰⁴⁾ Daß grundsätzlicher Klärungsbedarf bestand, zeigte sich in der anschließenden Diskussion der bei den Verfassungsberatungen auf Herrenchiemsee offen gebliebenen Frage⁵⁰⁵⁾, ob es „ein besonderes Verfassungsgericht“ geben sollte oder „ein einheitliches Oberstes

⁴⁹⁸⁾ Siehe Dok. Nr. 57, TOP 1.

⁴⁹⁹⁾ Siehe hierzu die zeitgenössischen Zusammenfassungen des Ausschußvorsitzenden und seines Stellvertreters:

Georg August Zinn: Schriftlicher Bericht des Abgeordneten Zinn über den Abschnitt IX Die Rechtsprechung, in: Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, S. 43–49; Walter Strauß: Die rechtsprechende Gewalt im Bonner Grundgesetz, in: Süddeutsche Juristenzeitung 1949, Sp. 523–532; ferner von Doemming, Fußlein, Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, S. 664–748, sowie Hans-Peter Schneider (Hrsg.): Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung. Band 23: Artikel 92 bis 96, Teilband I: Vor Artikel 92, Artikel 92 und 93. Bearbeitet von Rainer Schuckart. Frankfurt a. M. 1999.

⁵⁰⁰⁾ Siehe Dok. Nr. 55, Anm. 65.

⁵⁰¹⁾ Siehe Dok. Nr. 53, Anm. 8.

⁵⁰²⁾ Siehe Dok. Nr. 5, TOP 6.

⁵⁰³⁾ Katz äußerte die Ansicht: „Bei der ersten Durchsicht, wenn man das grundsätzlich einmal diskutiert, können ja irgendwelche Unfälle nicht passieren.“ Darauf antwortete Schwalber: „Es wird ja vermutlich überhaupt nicht viel bei dem Kapitel passieren.“ Dok. Nr. 5, TOP 5, S. 144.

⁵⁰⁴⁾ Ebenda.

⁵⁰⁵⁾ Siehe Der Parl. Rat Bd. 2, Dok. Nr. 14, S. 554, 573 und 620.

Gericht“.⁵⁰⁶⁾ Problematisiert wurde ebenfalls, angeregt durch einen Beitrag des Abgeordneten Fecht⁵⁰⁷⁾, die Möglichkeit der „Popularklage“, d. h. das Recht für jedermann wegen Verletzung der Grundrechte Klage vor dem Bundesverfassungsgericht zu erheben; im Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege wurde diese Frage später nicht mehr ausführlich behandelt.⁵⁰⁸⁾

Da der Vorsitzende Lehr den Eindruck gewonnen hatte, daß der besprochene Abschnitt „in Herrenchiemsee vielleicht etwas kursorisch behandelt“ worden und daß „doch offensichtlich Lücken und Widersprüche“ enthalten seien, wurde eine Gruppe bestehend aus den drei Ausschußmitgliedern Zinn, Fecht und Dehler bestimmt, die, um Zeit zu sparen, einen „neuen Vorschlag“ erarbeiten sollte.⁵⁰⁹⁾ Dieser „kleine Unterausschuß“, als dessen „Vorsitzender“ Zinn vom Ausschußvorsitzenden Lehr bezeichnet wurde, fand jedoch bis zur neunten Sitzung des Kombinierten Ausschusses am 6. Okt. 1948 keine Gelegenheit zusammenzutreten.⁵¹⁰⁾ Zinn nahm offenbar auch nicht an einem für den 7. Okt. 1948 vorgesehenen Treffen teil, denn der Formulierungsvorschlag zu Abschnitt VIII. „Das Bundesverfassungsgericht“ wurde schließlich unter dem Namen der Abgeordneten Fecht, Dehler und Becker erarbeitet. Er wurde zwar in der konstituierenden Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege am 12. Okt. 1948 verteilt⁵¹¹⁾, diente allerdings in den weiteren Sitzungen nicht als Beratungsvorlage, da er die inhaltliche Auseinandersetzung eines eigenen Ausschusses mit der komplexen Materie nicht ersetzen konnte.

Der in der konstituierenden Sitzung entworfene Arbeitsplan war von mehreren Berichterstattern (Strauß, Becker, Laforet, Zinn) zu acht thematischen Bereichen ausgegangen.⁵¹²⁾ Der Sitzungsverlauf folgte diesem Plan allerdings nur am Anfang: Im Anschluß an das Referat des Abgeordneten Strauß in der zweiten Sitzung am 20. Okt. entwickelte sich eine breite Grundsatzdiskussion, die den weiteren Verlauf bis zur vierten Sitzung am 27. Okt. 1948 beherrschte. Zu den Referaten der übrigen benannten Berichterstatter kam es in den weiteren Beratungen nicht mehr.

In seinem Referat trug Strauß wesentliche Thesen vor, die er bereits anläßlich einer „Aussprache über die Abschnitte ‚Bundesverfassungsgericht‘ und ‚Rechtspflege‘“ am 30. Sept. 1948 in Köln⁵¹³⁾ skizziert und in einer Denkschrift⁵¹⁴⁾ zusammenge-

⁵⁰⁶⁾ Dok. Nr. 5, TOP 6, S. 144.

⁵⁰⁷⁾ Dok. Nr. 5, TOP 6, S. 148.

⁵⁰⁸⁾ Siehe Dok. Nr. 53, S. 1240–1242 und Dok. Nr. 55, S. 1318; in der fünften Sitzung hatte Strauß zwar einen gesonderten Art. 21a vorgeschlagen und am Ende der sechsten Sitzung an die Notwendigkeit der Beratung über die Verfassungsbeschwerde erinnert, siehe Dok. Nr. 56, S. 1345. In der siebten Sitzung wurde dieser Gegenstand nur sehr kurz angesprochen, siehe Dok. 57, TOP 2c). Siehe auch Sabine Hain: Die Individualverfassungsbeschwerde nach Bundesrecht: Von den Vorarbeiten zu einer deutschen Verfassung bis zur Aufnahme der Verfassungsbeschwerde ins Grundgesetz. Wissenschaftliche Hausarbeit, Hamburg 2000, S. 45 ff.

⁵⁰⁹⁾ Dok. Nr. 5, TOP 7.

⁵¹⁰⁾ Siehe Dok. Nr. 13, TOP 1.

⁵¹¹⁾ Siehe Dok. Nr. 49.

⁵¹²⁾ Siehe Dok. Nr. 50.

⁵¹³⁾ Zu dieser Veranstaltung hatten unter anderem der Präsident des Deutschen Obergerichts für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet Dr. Ruscheweyh und die Dekane der Juristischen

stellt hatte. Sie war geleitet von dem Grundgedanken, daß die Verfassung der Justiz als der „dritten Gewalt“ neues Gewicht verleihen müsse. Ausgehend von der Notwendigkeit, daß die Rechtseinheit in territorialer wie fachlicher Hinsicht zu gewährleisten sei, forderte Strauß die Errichtung eines Obersten Bundesgerichts; es sollte als letzte Instanz zugleich über den Gerichten der Länder wie auch über den oberen Bundesfachgerichten stehen.⁵¹⁵⁾ Weiter sollte die Zahl seiner Richter bewußt gering und deren persönliche Stellung herausgehoben werden. Es lag in der Konsequenz dieser Konzeption, daß nur Fälle von grundsätzlicher Bedeutung dem Obersten Bundesgericht vorgelegt und deshalb der Rechtsmittelweg stark eingeschränkt werden sollte.⁵¹⁶⁾ Strauß nannte das erforderliche Rechtsmittel in Unterscheidung zur üblichen Revision „Rechtsrüge“. Eine Ausnahme vom Prinzip der Rechtseinheit sollte lediglich das Bundesverfassungsgericht darstellen. Nicht rechtssystematische Gründe, sondern vielmehr der „gegenwärtige Zustand des politischen Bewußtseins in Deutschland“ war aus Sicht von Strauß das ausschlaggebende Argument für die Notwendigkeit, die Verfassungsgerichtsbarkeit institutionell abzutrennen, denn es habe „sich unter der Nachwirkung einer obrigkeitstaalichen Vergangenheit noch nicht hinreichend daran gewöhnt, in politischen Streitigkeiten eine rein sachliche Entscheidung hinzunehmen“.⁵¹⁷⁾ Die Konstituierung eines neuen deutschen Staatsgebildes bot dabei, wie Strauß herausstellte, die Chance, den Widerständen entgegenzuwirken, an denen bisher Überlegungen zu einer Justizreform in Deutschland gescheitert waren: „Es ist nunmehr Gebot und Gunst der Stunde, das Versäumte nachzuholen. Nicht wieder darf aus Bequemlichkeit die Frage der obersten Gerichtsbarkeit ganz oder teilweise der weiteren Entwicklung überlassen werden.“⁵¹⁸⁾

Damit stellte Strauß seine Denkschrift in den Kontext der Bemühungen um Reformen im Bereich der Justiz, die nach 1945 zunächst wieder Auftrieb erhalten hatten. So hatte die Legal Division der britischen Militärregierung in Anhang A ihrer „Anweisung Nr. 1 an das Zentraljustizamt für die britische Zone“ vom 21. Sept. 1946 verschiedene Reformvorschläge formuliert, die neben kurzfristigen Reformzielen auch Anregungen mit langfristiger Wirkung enthielten, v.a. zur „Hebung der Stellung der Richterschaft und Staatsanwaltschaft“ sowie – unter ausdrücklicher

Fakultäten der Universitäten Bonn und Köln eingeladen, siehe Dok. Nr. 5, Anm. 103, sowie Dok. Nr. 51, Anm. 70.

⁵¹⁴⁾ Exemplare der als Umdruck vervielfältigten „Denkschrift über die oberste Bundesgerichtsbarkeit von Walter Strauß“ haben sich an verschiedenen Stellen erhalten (Z 22/142 und Z 21/471; NL Zinn, Ordner „Parl. Rat“; ADL N 53 (NL Dehler)/197, Bl. 45–116; FEst NL Fritz Hoch/26), allerdings nicht unter den einschlägigen Unterlagen im NL Strauß selbst (IfZ ED 94 (NL Strauß)/117, 118a-i, 135–136). Strauß hatte die Verteilung dieser Denkschrift breit gestreut, siehe Dok. Nr. 51, Anm. 97. Er veröffentlichte die Denkschrift in überarbeiteter Form: Walter Strauß: Die oberste Bundesgerichtsbarkeit. Heidelberg 1949. Die zitierten Seitenzahlen beziehen sich, soweit nichts anderes angegeben ist, im folgenden auf den Umdruck, der dem Ausschuß vorlag.

⁵¹⁵⁾ Siehe das Schaubild des Gerichtsaufbaues, Dok. Nr. 51, Anm. 40.

⁵¹⁶⁾ Zur Beschränkung der Rechtsmittel in der deutschen Rechtsentwicklung siehe Zusammenstellung in der Denkschrift, Dok. Nr. 51, Anm. 44.

⁵¹⁷⁾ Denkschrift, S. 25.

⁵¹⁸⁾ Denkschrift S. 1f., siehe auch Dok. Nr. 51, S. 1181f.

Nennung des Werkes „Die Deutsche Justiz. Grundzüge einer durchgreifenden Reform“ von Eugen Schiffer – zu einem dreistufigen Gerichtsaufbau.⁵¹⁹⁾

Namentlich an dieser Schrift des ehemaligen Reichsjustizministers Schiffer orientierten sich auch zentrale Elemente der von Strauß vorgetragenen Neuerungen.⁵²⁰⁾ Schiffer hatte vorgeschlagen, unter der Zuständigkeit des Reiches eine dreigliedrige Gerichtsbarkeit (Bezirksgericht, Obergericht, Reichsgericht) anstelle der bisherigen viergliedrigen (Amtsgericht, Landgericht, Oberlandesgericht, Reichsgericht) zu schaffen.⁵²¹⁾ Das Reichsgericht sollte Revisionsinstanz bleiben, wobei das Rechtsmittel der Revision nur dann gegeben sein sollte, „wenn die Herbeiführung einer höchstichterlichen Entscheidung im öffentlichen Interesse liege“.⁵²²⁾ Verbunden mit der Straffung des Gerichtsaufbaus, die eine deutliche Kostenersparnis mit sich bringen sollte, war auch die Erwartung, daß eine Steigerung der Qualität der Richter⁵²³⁾ bei gleichzeitiger quantitativer Reduzierung erreicht werden könnte; dem Privileg der richterlichen Unabhängigkeit auf der einen sollte die Inkompatibilität mit politischen Ämtern auf der anderen Seite entsprechen. Neben der Schrift Schiffers wirkten aber wohl auch Gedanken des ehemaligen Reichsjustizministers Curt Joel⁵²⁴⁾ und des ehemaligen Reichsgerichtspräsidenten Walter Simons⁵²⁵⁾ auf Strauß beeinflussend. Simons war nachdrücklich für Ansehen und Gewicht der Justiz als „dritter Kraft“ ebenso wie für die „Hebung des Richterstandes“ eingetreten. Überzeugt von der Notwendigkeit der Wahrung der Rechtseinheit hatte Simons unter anderem gefordert, die Rechtsstellung des Reichsgerichts und des mit ihm verbundenen Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich an die des Supreme Court der USA anzugleichen.⁵²⁶⁾

Strauß trug seine Thesen nicht allein im Ausschuß vor, er war auch bemüht, hochrangige juristische Experten und Politiker außerhalb des Parlamentarischen Rates, allen voran die Justizminister der Westzonen, an der Diskussion der Bestimmungen über Verfassungsgerichtsbarkeit und Rechtspflege zu beteiligen. Noch vor der zweiten Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege⁵²⁷⁾

⁵¹⁹⁾ Berlin, 1. Auflage 1928. Siehe Z 21/1352, Bl. 10–19, sowie Joachim Reinhold Wenzlau: Der Wiederaufbau der Justiz in Nordwestdeutschland 1945 bis 1949. Königstein/Ts. 1979, S. 209–210 und 219 ff.

⁵²⁰⁾ Strauß: „Sie werden gemerkt haben, daß diese Dinge bei mir nicht ab abrupto entstanden sind, sondern ich habe mich sehr frühzeitig für diese Fragen interessiert, ursprünglich angeregt durch eine Schrift des Reichsjustizministers Schiffer der 20er Jahre, die ich damals las“. Dok. Nr. 51, S. 1179.

⁵²¹⁾ Siehe Joachim Ramm: Eugen Schiffer und die Reform der deutschen Justiz. Neuwied, Darmstadt 1987, S. 114 ff.

⁵²²⁾ Ebd. S. 117.

⁵²³⁾ Ebd. S. 125 ff.

⁵²⁴⁾ Siehe Dok. Nr. 55, S. 1301.

⁵²⁵⁾ Siehe Horst Gründer: Walter Simons als Staatsmann, Jurist und Kirchenpolitiker. Neustadt an der Aisch 1975, insbes. S. 239 ff.. Kurzbiographie in Dok. Nr. 11, Anm. 91. Strauß wies an zwei Stellen auf Simons hin, siehe Dok. Nr. 51, S. 1167 und Dok. Nr. 55, S. 1300. Zu weiteren Quellen für die Denkschrift siehe Dok. Nr. 52, Anm. 26.

⁵²⁶⁾ Zum Einfluß angloamerikanischen Rechts auf die Beratungen im allgemeinen siehe Heinrich Wilms: Ausländische Einwirkungen auf die Entstehung des Grundgesetzes. Stuttgart 1999, S. 164 ff.

⁵²⁷⁾ Siehe Dok. Nr. 51, S. 1189 f. Auch nach dem Bericht des Protokollanten Strätling über

versandte er am 18. Okt. 1948 die von ihm verfaßte Denkschrift⁵²⁸⁾, wobei er sich bewußt war, daß die von ihm vorgetragenen „neuen Gedanken“ wohl „auf Widerspruch stoßen“ würden.⁵²⁹⁾

In der dem Referat folgenden Aussprache, die sich über die zweite und dritte Sitzung erstreckte, äußerten die übrigen Ausschußmitglieder Anerkennung, aber auch Skepsis. Ein grundsätzlicher Einwand betraf die Feststellung, daß Strauß mit seinen Reformvorschlägen zur Gerichtsverfassung den vom Parlamentarischen Rat gezogenen Rahmen überschritten habe; so bemerkte beispielsweise der Abgeordnete de Chapeaurouge in der zweiten Sitzung, der Parlamentarische Rat müsse „in den Zielsetzungen, die er sich gibt, viel bescheidener sein“⁵³⁰⁾ und warnte in der dritten Sitzung vor „endlosen Debatten über die Justizreform“.⁵³¹⁾ Strauß selbst beschwor noch einmal im Ausschuß die besondere historische Situation, die die Chance für eine grundlegende Neugestaltung biete: „Jetzt sind die Dinge im Fluß. Jetzt ist die Bereitschaft und die Möglichkeit, etwas Neues zu schaffen.“ Regelmäßig man die Dinge nicht im Grundgesetz, bestünde die Gefahr, „daß wir sie in absehbarer Zeit überhaupt nicht regeln werden“.⁵³²⁾ In dieser Einschätzung wurde er vom Abgeordneten Becker unterstützt, der vor dem Hintergrund der zu erwartenden Dauerhaftigkeit des Grundgesetzes ebenfalls die Notwendigkeit zu handeln betonte.⁵³³⁾ Der Abgeordnete Wagner⁵³⁴⁾ fürchtete aus rechtspraktischen Gründen, die Berufungs- und Revisionsmöglichkeiten könnten durch eine Reform, wie sie Strauß vorschwebte, stark eingeschränkt werden.⁵³⁵⁾ Damit wurde ein zentrales Argument, das die zeitgenössische Kritik an Schiffers Konzept des Gerichtsaufbaues formuliert hatte, nämlich die Einschränkung des Rechtsschutzes durch die Verringerung des Instanzenzuges⁵³⁶⁾ auch in den Beratungen des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege vorgebracht. Die Diskussion darüber dauerte bis in die dritte Sitzung fort, wobei, wie der Abgeordnete de Chapeaurouge bemerkte, „ein gewisser Gegensatz zwischen denjenigen Herren, die in der Verwal-

die 2. Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege am 20. Okt. 1948 wurde „ausdrücklich davon abgesehen, vor einer Entscheidung des Ausschusses der Öffentlichkeit die Denkschrift zur Diskussion zu übergeben.“ Z 5/207, Bl. 83.

⁵²⁸⁾ Siehe Dok. Nr. 51, Anm. 97 und Dok. Nr. 55, S. 1277 f.

⁵²⁹⁾ Strauß an Justizminister Dr. Hofmeister am 18. Okt. 1948, in: IfZ ED 94 (NL Strauß)/136.

⁵³⁰⁾ Siehe Dok. Nr. 51, S. 1176.

⁵³¹⁾ Dok. Nr. 52, S. 1210.

⁵³²⁾ Dok. Nr. 51, S. 1181 f.

⁵³³⁾ Becker: „Wir betonen ja wohl nach außen hin, daß wir die ganze Sache als etwas Provisorisch-Fragmentarisches betrachten. Ich gehöre nicht zu denen, die auf diesem Standpunkt stehen, sondern bin der Meinung, daß wir uns auf den Standpunkt stellen sollen, etwas Definitives schaffen zu wollen [...]. Und dann: unsere heutige Zeit ist innenpolitisch so gestaltungsträchtig – entschuldigen Sie bitte das Pathos, aber es ist so –, daß wir, wenn wir zupacken, heute manches machen können, was wir sonst nicht wieder können.“ Dok. Nr. 52, S. 1204 f.

⁵³⁴⁾ Siehe Dok. Nr. 51, S. 1177 ff. und Dok. Nr. 52, S. 1206 ff.

⁵³⁵⁾ Diese Befürchtung war auch von Dr. Ernst Wolff bei der Zusammenkunft der OLG-Präsidenten am 18. Okt. 1948 geäußert worden: „Gegen den wohl bekannten Plan von Dr. Strauß (Leiter des Rechtsamts in Frankfurt) habe ich die schwersten Bedenken. Zwei Tatsacheninstanzen sind nach meiner Ansicht absolut notwendig.“ Protokoll, S. 12, in: Z 38/26.

⁵³⁶⁾ Siehe Ramm: Eugen Schiffer und die Reform der deutschen Justiz, S. 123.

tung, vielleicht auch in der Wissenschaft, arbeiten“ und denjenigen Ausschußmitgliedern, die als Anwälte über rechtspraktische Erfahrungen verfügten, hervortrat. Für ihn wie auch für die Abgeordneten Frau Selbert und Wagner galt, „daß der Fortfall der zweiten Tatsacheninstanz eine einfache Unmöglichkeit für das rechtssuchende Publikum ist.“⁵³⁷⁾

Am Ende der dritten Sitzung wurde zwar eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Formulierungsvorschläge erarbeiten sollte, doch reichte die erzielte Übereinstimmung in bestimmten Grundsatzfragen⁵³⁸⁾ offenbar nicht aus, um zu konkreten Formulierungen zu gelangen. Zinn und Strauß hatten sich vor der vierten Sitzung darauf verständigt⁵³⁹⁾, daß erstens eine institutionelle Einheit von Bundesverfassungsgericht und Oberstem Bundesgericht bestehen, und zweitens vorläufig an dem hergebrachten Verfahrensrecht und Rechtsmittelzug nichts geändert werden sollte. Zinn hatte allerdings selbst „Bedenken bekommen“⁵⁴⁰⁾, ob es sinnvoll sei, wenn das Oberste Bundesgericht nur „abstrakte Rechtsfragen“ entscheiden sollte. Der Abgeordnete Greve bemängelte, daß die Konzeption von Strauß und Zinn „reichlich kompliziert“ sei.⁵⁴¹⁾ Nicht ohne Kritik am bisherigen Meinungsbildungsprozeß hinterfragte er auch deutlich, ob das vorgestellte Konzept „allgemeine Auffassung des Ausschusses“ oder Auffassungen „nur“ von Strauß und Zinn seien.⁵⁴²⁾ Am Ende der vierten Sitzung wurde abermals eine Unterkommision, bestehend aus den Abgeordneten Laforet und Strauß für die CDU/CSU sowie Zinn und Greve für die SPD, eingesetzt, die die bisherigen Ergebnisse formulieren sollte. Danach sollte ein „Supergericht“ die Funktionen von Bundesverfassungsgericht und Oberstem Bundesgericht zusammenfassen; dieses sollte allerdings nicht eine vom Tatbestand losgelöste abstrakte Rechtsfrage entscheiden, sondern den konkreten Rechtsfall einer rechtlichen Nachprüfung unterziehen.⁵⁴³⁾ Die Unterkommision gelangte jedoch zu keinem eigenen Entwurf; Strauß und Zinn entwickelten jeweils Formulierungen, die sie in Form einer Drucksache dem Ausschuß vorlegten.⁵⁴⁴⁾

Eine deutliche Wendung erhielt das Zwischenergebnis des ersten Beratungsabschnittes durch die Erörterungen in der fünften Sitzung⁵⁴⁵⁾, an der als Sachverständige der Präsident des deutschen Obergerichtes für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet Dr. Ruscheweyh und der Präsident des Obersten Gerichtshofes für die Britische Zone in Köln Dr. Wolff teilnahmen. Die beiden Sachverständigen, mit denen am Morgen vor der eigentlichen Sitzung eine informelle Besprechung stattgefunden hatte, kritisierten zum einen die beabsichtigte institutionelle Einheit von Bundesverfassungsgericht und Oberstem Bundesgericht, weil damit die Trennung der

⁵³⁷⁾ Dok. Nr. 52, S. 1208. Siehe auch die Beiträge der Abg. Selbert, Dok. Nr. 52, S. 1201 ff., und des Abg. Wagner, S. 1206 ff.

⁵³⁸⁾ Siehe Dok. Nr. 52 TOP 1b.

⁵³⁹⁾ Siehe den Bericht des Vorsitzenden Zinn zu Beginn der vierten Sitzung, Dok. Nr. 53, TOP 2a.

⁵⁴⁰⁾ Dok. Nr. 53, S. 1247.

⁵⁴¹⁾ Dok. Nr. 53, S. 1230.

⁵⁴²⁾ Dok. Nr. 53, S. 1233.

⁵⁴³⁾ Siehe Dok. Nr. 53, Anm. 146.

⁵⁴⁴⁾ Dok. Nr. 54.

⁵⁴⁵⁾ Siehe Dok. Nr. 55.

reinen Rechtssphäre vom Bereich des Politischen nicht gewährleistet sei⁵⁴⁶⁾; wenngleich Strauß mit Rücksicht auf den abwesenden Ausschußvorsitzenden Zinn noch keine Entscheidung des Ausschusses herbeiführen wollte, zeichnete sich doch ab, daß der Ausschuß zur institutionellen Trennung beider Gerichte zurückkehren würde.⁵⁴⁷⁾ Zum anderen sprachen sich die Sachverständigen für einen Rechtsweg aus, der zwei Tatsacheninstanzen (Landgericht und Oberlandesgericht) gewährleisten sollte; die Revisionsinstanz sollte allerdings nur in grundsätzlichen Rechtsfragen und nicht auf eine Anrufung durch die Prozeßparteien tätig werden. Sie schlossen sich auch der Auffassung von Strauß an, daß die Richter aus dem allgemeinen Beamtenrecht herausgehoben werden sollten.⁵⁴⁸⁾

Mit der Anhörung der beiden Sachverständigen war einem Wunsch führender Repräsentanten der Rechtsprechung entsprochen worden, die die Beratungen im Parlamentarischen Rat mit kritischem Interesse begleiteten und auch versuchten auf sie Einfluß zu gewinnen. Zu diesem Prozeß, auf den hier nur kurz einzugehen ist, gehörte die bereits erwähnte „Aussprache über die Abschnitte ‚Bundesverfassungsgericht‘ und ‚Rechtspflege‘ in dem Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee“, die am 30. Sept. 1948 im Gebäude des Oberlandesgerichts Köln stattgefunden hatte. Die Einladung dazu war im Namen einer Reihe führender Juristen ergangen, die von Ruscheweyh angeführt wurde.⁵⁴⁹⁾ Gegen Ende der einem Vortrag von Hans Berger folgenden Aussprache hatte auf Anregung von Ruscheweyh auch Strauß das Wort ergriffen und seine Konzeption der obersten Bundesgerichtsbarkeit skizziert.⁵⁵⁰⁾ Die Neugestaltung der Justiz stand ebenfalls auf der Tagesordnung der Zusammenkunft der Oberlandesgerichtspräsidenten der Britischen Zone in Damme am 5. und 6. Okt. 1948. In einem Vortrag über die „Justiz in der staatsrechtlichen Neuordnung Westdeutschlands“ referierte Ruscheweyh über die beiden einschlägigen Abschnitte VIII und XII des Herrenchiemseer Entwurfs. Bei dieser Gelegenheit brachte er, ohne mit deutlicher Kritik an Besetzung und fachlicher Kompetenz des Kombinierten Ausschusses zurückzuhalten, den Anspruch vor, daß auch die Richterschaft in die Neugestaltung der Justiz einzubeziehen sei.⁵⁵¹⁾ Auf Vorschlag von Ruscheweyh⁵⁵²⁾ beschloß die Versammlung, eine

⁵⁴⁶⁾ Dok. Nr. 55, S. 1299 ff.

⁵⁴⁷⁾ Dok. Nr. 55, S. 1307 f.

⁵⁴⁸⁾ In den Beratungen wurde in diesem Zusammenhang die Sonderveröffentlichung des Zentraljustizblattes „Justiz und Verfassung. Beiträge und Vorschläge zur Stellung der Rechtspflege im Staat aus Anlaß der westdeutschen Verfassungsberatungen“ ausdrücklich zitiert. Sie enthielt u. a. Beiträge von H. Ruscheweyh „Die Berufung in das Richteramt“ und von E. Schmidt „Politische Rechtsbeugung und Richteranklage“, siehe Dok. Nr. 55, Anm. 14, und Dok. Nr. 62, Anm. 81.

⁵⁴⁹⁾ Siehe Dok. Nr. 5, Anm. 104.

⁵⁵⁰⁾ Siehe Dok. Nr. 51, Anm. 70.

⁵⁵¹⁾ Ruscheweyh: „Mir persönlich ist bekannt, daß die Verfasser des Entwurfs des Grundgesetzes von Herrenchiemsee ausgesprochen die Absicht hatten, neben der Gesetzgebung und Verwaltung der Justiz als der dritten Gewalt im Staate eine kräftigere Stellung als bisher einzuräumen. Will man das erreichen, dann muß auch der Richter beim Entstehen des Grundgesetzes zu Gehör kommen. Die eigentliche Justiz ist im Parlamentarischen Rat in Bonn schwach vertreten, vor allem in dem für die heute von mir erörterten Fragen zuständigen Ausschuß.“ Z 38/26.

⁵⁵²⁾ Ruscheweyh hatte eine solche Zusammenkunft offenbar seit längerer Zeit angeregt; so

Zusammenkunft sämtlicher OLG-Präsidenten der Britischen, Amerikanischen und Französischen Zone einzuberufen, die eine Stellungnahme zur Neugestaltung der Justiz im Grundgesetz fassen sollte. Ergebnis dieser Zusammenkunft, die am 18. Okt. 1948 in Frankfurt unter dem Vorsitz des Kieler OLG-Präsidenten Kuhn stattgefunden hatte⁵⁵³), war eine „Entschliebung“, die dem Präsidenten des Parlamentarischen Rates übersandt wurde und auch dem Ausschuß als Eingabe vorlag⁵⁵⁴); damit verbunden war die Bitte, die Gerichtspräsidenten Ruscheweyh und Wolff sowie Professor Dr. Korintenberg als Repräsentanten dieser Zusammenkunft vor dem Ausschuß zu hören. Das Engagement gerade von Ruscheweyh wurde vom Vorsitzenden des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege durchaus positiv und damit gänzlich anders als sonstige Eingaben von juristischen Interessengruppen gewichtet.⁵⁵⁵) Hatte Zinn zu Beginn der vierten Sitzung, ganz im Gegensatz zu de Chapeaurouge, mit scharfen Worten die Anhörung eines Vertreters des Vereins der Richter und Staatsanwälte im Lande Nordrhein-Westfalen abgelehnt⁵⁵⁶), begrüßte er ausdrücklich das Engagement Ruscheweyhs bei der Zusammenkunft der OLG-Präsidenten in Frankfurt.⁵⁵⁷)

Nachdem in der sechsten Sitzung in Abwesenheit des Vorsitzenden Zinn neben der Besprechung von Eingaben die in der fünften Sitzung begonnene Beratung über die Zuständigkeiten von Oberstem Bundesgericht und Bundesverfassungsgericht fortgesetzt worden war, konnten weitere Sitzungen v.a. wegen zeitlicher Kollision mit der ersten Lesung des Grundgesetzes im Hauptausschuß nicht stattfinden.⁵⁵⁸) Im Ausschuß selbst wurde daher ein über die Vorschläge von Zinn und Strauß hinausgehender Formulierungsentwurf nicht erreicht. Offenbar unter dem

versuchte er auch den Bamberger OLG-Präsidenten Dr. Thomas Dehler frühzeitig als Teilnehmer zu gewinnen, wie aus einem Schreiben vom 7. Sept. 1948 hervorgeht: „Wenn ich recht unterrichtet bin, sind Sie der einzige Richter im Parlamentarischen Rat. Ich habe mir deshalb die Frage überlegt, ob es nicht richtig ist, wenn die Oberlandesgerichtspräsidenten der drei westlichen Zonen versuchen, zu leitenden Grundsätzen gemeinsam zu kommen, um sie dem Parlamentarischen Rat vorzutragen.“ ADL N 53 (NL Dehler)/195, Bl. 50.

⁵⁵³) Siehe Dok. Nr. 55, Anm. 65. Sörgel: Konsensus und Interessen, S. 149, identifizierte irrtümlich diese Zusammenkunft mit dem Justizkollegium, dessen am 5. Nov. 1948 gefaßte Resolution dem Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege als Eingabe vorlag, siehe Dok. Nr. 56 TOP 1.

⁵⁵⁴) Siehe ebenda.

⁵⁵⁵) Zur Einflußnahme der Juristen auf den Parl. Rat siehe Sörgel: Konsensus und Interessen, S. 134–157. Unter „Interessen“ werden hier allerdings undifferenziert Interessengruppen wie auch die o.g. Sachverständigen subsumiert.

⁵⁵⁶) „Ich frage mich nur, was die Herren sagen wollen? Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist keine Angelegenheit, mit dem sich der Richterverein zu beschäftigen hat.“ Und noch schärfer: „Es kann sich also höchstens – wir wollen einmal ganz offen sprechen – um die Frage handeln – das ist wohl der Hintergrund –, ob ihre Beamtenrechte, die sie in der Nazizeit erworben haben, gefährdet sind oder nicht.“ Dok. Nr. 53, S. 1223.

⁵⁵⁷) „Gottseidank war Präsident Ruscheweyh dabei und hat das wohl gleich in das richtige Fahrwasser gebracht.“ Dok. Nr. 53, S. 1222 (unkorrigierter Wortlaut). Bereits in der fünften Sitzung des Kombinierten Ausschusses hatte Zinn die Einbeziehung juristischer Experten befürwortet, siehe Dok. Nr. 5, TOP 7, S. 153.

⁵⁵⁸) Siehe Dok. Nr. 57 TOP 1.

Zeitdruck, der von den Beratungen des Hauptausschusses ausging⁵⁵⁹), erarbeitete der Allgemeine Redaktionsausschuß auf der Grundlage eines Entwurfes von Strauß am 5. Dez. 1948 selbst eine Beratungsvorlage; bleibendes Ergebnis dieses Entwurfes war die Zusammenfassung der Abschnitte VIII „Das Bundesverfassungsgericht“ und XII „Die Rechtspflege“. Diese gemessen an der eigentlichen Aufgabenstellung von Fachausschuß und Redaktionsausschuß ungewöhnliche Vorgehensweise wurde dadurch ermöglicht und begünstigt, daß der Vorsitzende des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege sowie sein Stellvertreter zusammen mit Dehler dem Redaktionsausschuß angehörten. Der Entwurf des Redaktionsausschusses diente dem Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege als Vorlage für seine ausführlichen Beratungen in der siebten und achten Sitzung am 6. und 7. Dez. 1948. Unmittelbar darauf folgte vom 8. bis 10. Dez. 1948 die erste Lesung im Hauptausschuß. Trotz ausführlicher Beratungen im Fachausschuß war es jedoch offensichtlich nicht gelungen, zentrale Fragen wie die Bestimmungen über die oberen Bundesgerichte und die Rechtsstellung der Richter vorab zu klären.⁵⁶⁰)

Unabhängig vom Stand der Beratungen zu Einzelfragen – im Hauptausschuß war bereits die Entscheidung für die Errichtung eines Bundesarbeitsgerichtes gefallen – fand auf Einladung von Ruscheweyh nach der ersten Lesung im Hauptausschuß am Abend des 10. Dez. 1948 „in einem ganz kleinen inoffiziellen Kreise“ von hochrangigen Juristen eine Aussprache über die Denkschrift von Strauß statt.⁵⁶¹) Die Vorbehalte gegen die darin entworfene Konzeption eines Obersten Bundesgerichtes und des damit verbundenen Instanzenweges waren offenbar auch in diesem Kreis erheblich. Strauß vermochte seine Enttäuschung nicht zu unterdrücken und zog in einem gleichlautenden Schreiben an Ruscheweyh und Wolff vom 18. Dez. 1948 ein resignatives Resümee: „Auf dem Gebiet des Justizwesens hat die Geschichte der letzten 40 Jahre gelehrt, wie außerordentlich stark das Beharrungsvermögen ist und wie schwer es fällt, einem neuen Gedanken zum Durchbruch zu verhelfen. Dafür war gerade die Diskussion von neulich ein sinnfälliges und mich enttäuschendes Beispiel.“⁵⁶²)

Die vor der ersten Lesung im Hauptausschuß bereits praktizierte und gleichsam umgekehrte Abfolge der Beratungen von Redaktionsausschuß und Fachausschuß wurde auch vor der zweiten Lesung wiederholt. Am 16. Dez. 1948 erarbeitete der

⁵⁵⁹) Am Abend des 6. Dez. 1948 unterstrich Strauß in der CDU/CSU-Fraktion die „Geheitztheit der Arbeit“, siehe Salzmann: Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. 262.

⁵⁶⁰) Zu den einzelnen Beratungsgegenständen siehe Abschnitt 2.3.2.

⁵⁶¹) Siehe Dok. Nr. 61, Anm. 11.

⁵⁶²) IfZ ED 94 (NL Strauß)/136. Ruscheweyh teilte diese Enttäuschung in seinem Antwortschreiben an Strauß vom 23. Dez. 1948: „Die Erfahrung, die ich bei all’ meinen Diskussionen in diesem Zusammenhang in den letzten Monaten gemacht habe, hat zu einem ähnlichen Ergebnis geführt, wie Sie es als enttäuschend und schmerzlich im Anschluß an die letzte Unterhaltung, die wir in Köln in meiner Wohnung hatten, registriert haben.“ Es fehle eine einheitliche Führung durch ein Justizministerium, die offenbar auch vom Justiz-Kollegium nicht geleistet werden könne. „Ich muß gestehen, daß ich in diese vergangenen drei Jahre mit anderen Wünschen, Gedanken und vor allem einem viel weiter reichenden Impetus hineingegangen bin, und zwar gerade was die Justiz anlangt.“ Ebenda.

Allgemeine Redaktionsausschuß abermals eine Vorlage, die in der neunten und zehnten Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege beraten wurde. Die zehnte und letzte Sitzung des Ausschusses fand am 11. Jan. 1949 statt. Sie hatte wohl weniger den Charakter einer üblichen Arbeitssitzung als den eines „Spitzengespräches“; denn außer den Abgeordneten de Chapeaurouge und Greve sowie dem Schriftführer Becker nahmen an dieser Sitzung jeweils der Vorsitzende und sein Stellvertreter des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege (Zinn, Strauß) sowie des Hauptausschusses (Schmid, von Brentano) teil; mit Dehler war schließlich auch der Allgemeine Redaktionsausschuß in Personalunion vollständig vertreten. Die Teilnehmer traten noch einmal in eine Grundsatzdebatte über den Aufbau der obersten Bundesgerichtsbarkeit und die Einrichtung eines Obersten Bundesgerichts ein. Die Konzeption von Strauß wurde dabei vom Abgeordneten Greve als „begraben“ betrachtet; es müsse nun darum gehen, „die Auffassung von Herrn Strauß mit dem Antrag der Demokraten zu koordinieren“⁵⁶³), die für die Errichtung eines „gemeinsamen Senats“ eintraten. Demgegenüber beharrte Strauß darauf, zunächst ein Oberstes Bundesgericht zu schaffen; dieser Auffassung schloß sich im wesentlichen auch Zinn an.⁵⁶⁴) Wenngleich die abschließenden Worte des Vorsitzenden spüren ließen, daß letzte Klarheiten noch nicht gewonnen waren⁵⁶⁵), sollte die Tätigkeit des Ausschusses mit dieser Sitzung als abgeschlossen gelten. Die in der neunten und zehnten Sitzung gefaßten Änderungsanträge wurden dem Vorsitzenden des Hauptausschusses in einem Schreiben vom 12. Jan. zugeleitet⁵⁶⁶), bevor dieser zu seiner zweiten Lesung des Abschnittes „Die Rechtspflege“ am 13. Jan. 1949 zusammentrat. Initiativen zu einer Wiederaufnahme der Tätigkeit des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege, die allein vom Abgeordneten de Chapeaurouge im Zusammenhang mit den Bestimmungen über die Rechtsstellung der Richter ausgingen, blieben ohne Wirkung.⁵⁶⁷)

⁵⁶³) Siehe Dok. Nr. 62, S. 1520.

⁵⁶⁴) Siehe die Äußerungen Zinns, Dok. Nr. 62, S. 1533: „Ich bin an sich ein Vertreter der Unteilbarkeit der Rechtspflege.“ und S. 1536: Nach der verfassungsrechtlichen Festlegung der oberen Bundesgerichte „sollte man, um zu retten, was noch zu retten ist, an die Spitze das Oberste Bundesgericht setzen.“

⁵⁶⁵) Zinn: „[...] Die Fronten sind klar. Irgendwie muß es entschieden werden.“ Dok. Nr. 62, S. 1551 (unkorrigierter Wortlaut).

⁵⁶⁶) Siehe Dok. Nr. 62, Anm. 107.

⁵⁶⁷) Siehe de Chapeaurouge an den Präsidenten des Zentraljustizamtes Dr. Kiesselbach, 19. Febr. 1949, Z 21/19, Bl. 115. Anlaßlich eines Schreibens von Ruscheweyh vom 4. März (Stellungnahme zum Abschnitt VIII „Gerichtsbarkeit und Rechtspflege“), das er unter dem Datum vom 5. Apr. 1949 für die Mitglieder des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege vervielfältigen ließ, wiederholte de Chapeaurouge gegenüber dem Vorsitzenden Zinn nochmals den Wunsch nach einer Wiederaufnahme der Tätigkeit des Ausschusses: „Ich hatte bereits Anfang März Sie gebeten, nicht nur mit Rücksicht auf dieses Schreiben, sondern auch im Hinblick auf andere Äußerungen aus den Kreisen der Richter und der juristischen Fakultäten den Rechtspflegeausschuß zur Erleichterung der Arbeiten im Hauptausschuß und im Plenum nochmals einzuberufen. [...] Zu meinem großen Bedauern haben Sie mir vor einigen Tagen mündlich erklärt, daß Sie anderer Meinung seien und den Ausschuß nicht nochmals einzuberufen beabsichtigen. – Ich wiederhole meine Bitte und meinen Antrag auf Einberufung des Ausschusses. [...]“ Z 5/207, Bl. 71.

Die Beratungen des Ausschusses fanden in einer sachlichen und kollegialen Form statt. Mit Ausnahme des Abgeordneten Heile, der kaum in Erscheinung trat und lediglich an der vierten und fünften Sitzung teilnahm, waren alle Ausschußmitglieder Juristen. Wenngleich der Präsident des Deutschen Obergerichts Ruscheweyh die juristische Kompetenz im Parlamentarischen Rat sehr skeptisch beurteilt hatte⁵⁶⁸), waren hier sicherlich die Experten der dort vertretenen Parteien zusammengetreten: Zum Vorsitzenden des Ausschusses war der hessische Justizminister Zinn (SPD) bestimmt, sein Stellvertreter war der Leiter des Rechtsamts der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes und spätere Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz Strauß (CDU); beide traten über ihre formellen Funktionen hinaus auch inhaltlich als die eigentlichen Leistungsträger des Ausschusses hervor. Ihnen gesellte sich in den letzten vier Sitzungen Dehler hinzu, der mit Zinn und Strauß eng im allgemeinen Redaktionsausschuß zusammenarbeitete. Engagierte Mitarbeit leisteten auch die Abgeordneten Becker und Greve sowie Frau Selbert. Vertrauen sowie gegenseitige Wertschätzung und Respekt zeichneten die Beziehung zwischen dem Vorsitzenden des Ausschusses und seinem Stellvertreter aus. Während Dehler und Zinn eine enge Freundschaft verband, war Strauß zumindest in der Sache mit der FDP nicht immer einer Meinung. „Ich habe bisher mit Herrn Minister Zinn ausgezeichnet zusammengearbeitet“, schrieb Strauß an den niedersächsischen Justizminister Hofmeister am 18. Dez. 1948, „die Störungen kommen meistens von der FDP. Aber auch darüber müssen wir uns mündlich unterhalten.“⁵⁶⁹) Bisweilen gewannen die Diskussionen insbesondere nach dem Vortrag von Strauß akademischen Charakter, wobei der Gegensatz zwischen Rechtstheoretikern und Praktikern mit Anwaltserfahrung bei der Erörterung des Instanzenweges spürbar wurde.⁵⁷⁰) Die sachliche und gute Atmosphäre wurde jedoch gelegentlich auch gestört: Namentlich der Abgeordnete Laforet, der an anderer Stelle mit fachlichem Tadel an den Mitgliedern des Kombinierten Ausschusses nicht zurückgehalten hatte⁵⁷¹), bewirkte mit wiederholt vorgetragenen extrem föderalistischen Vorbehalten gegen ein Bundesverwaltungsgericht wie auch gegen die Bestimmungen über die Rechtsstellung der Richter eine deutlich spürbare Emotionalisierung, die den Vorsitzenden Zinn zu grober Wortwahl⁵⁷²) und den Abgeordneten Wagner zu ironischem Witz reizte.⁵⁷³)

⁵⁶⁸) Siehe Anm. 551.

⁵⁶⁹) IfZ ED 94 (NL Strauß)/136. Gemeint war wohl die Auseinandersetzung über die Frage, ob das Oberste Bundesgericht als eigenständiges Gericht oder als vereinigter Senat der oberen Bundesgerichte errichtet werden sollte.

⁵⁷⁰) Siehe Dok. 52, S. 1201 ff.

⁵⁷¹) Laforet in der zehnten Sitzung des Ausschusses für Zuständigkeitsabgrenzung am 8. Okt. 1948: „Ich bin entsetzt gewesen, was ich da gehört habe, die haben keine Ahnung über die Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit.“ Der Parl. Rat Bd. 3, S. 409 Anm. 9.

⁵⁷²) Siehe Dok. Nr. 58, S. 1457 f. („zusammenschmeißt“, „herausgeschmissen“) und S. 1459 f.

⁵⁷³) Siehe Dok. Nr. 58, S. 1461.

2.3.2 Einzelne Beratungsgegenstände

2.3.2.1 Die Bundesgerichtsbarkeit: Bundesverfassungsgericht, Oberstes Bundesgericht, obere Bundesgerichte

Die Prämisse, „daß die Bundesgerichtsbarkeit der Wahrung der Einheit des Bundesrechts in territorialer und fachlicher Hinsicht zu dienen habe und daß sie unter diesem Gesichtspunkt von der Justizhoheit der Länder abzugrenzen sei“, war im Ausschuß Konsens. Weniger leicht war es allerdings sowohl im Ausschuß als auch im Hauptausschuß und im Plenum, über die Ausgestaltung der Bundesgerichtsbarkeit im einzelnen eine einmütige Stellungnahme zu erzielen.⁵⁷⁴⁾ Doch waren es nicht allein Detailfragen als solche, die intensive Beratungen erforderten; die Schwierigkeiten hatten ihren Grund v.a. auch darin, daß die Einzelaspekte der Bundesgerichtsbarkeit – insbesondere die Notwendigkeit eines Obersten Bundesgerichts und die Festlegung der zu errichtenden oberen Bundesgerichte – miteinander verschränkt waren und kaum durch Kompromisse isoliert voneinander gelöst werden konnten. Es war daher das Ziel des Vorsitzenden Zinn, „den Umfang der bindenden Normativbestimmungen des Grundgesetzes möglichst gering zu halten und dem künftigen Bundesgesetzgeber nach Möglichkeit freie Hand zu lassen.“⁵⁷⁵⁾

Die einleitende Bestimmung des Art. 128, in der Endfassung Art. 92 GG, über die rechtsprechende Gewalt war im Kern im Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 5. Dez. 1948 gefunden worden; auf Vorschlag des Vorsitzenden Zinn wurde in der zehnten Sitzung⁵⁷⁶⁾ beschlossen, die Reihenfolge der Erwähnung zu tauschen und das Bundesverfassungsgericht an die erste Stelle vor das Oberste Bundesgericht zu setzen; der Hauptausschuß schloß sich dem in zweiter Lesung an⁵⁷⁷⁾, um der Dignität des Bundesverfassungsgerichts Ausdruck zu verleihen. In der dritten Lesung im Hauptausschuß erfuhr Art. 92 allerdings durch die Voranstellung des Satzes „Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut“ einen Zusatz, den Strauß in seinem Antrag zwar als „kleine Ergänzung“ bezeichnet hatte⁵⁷⁸⁾, der jedoch die besondere Verantwortung der Richterschaft an exponierter Stelle heraushob.

Bundesverfassungsgericht

Im Herrenchiemseer Entwurf war dem Bundesverfassungsgericht ein eigener Abschnitt gewidmet, wodurch „die grundsätzliche Bedeutung dieser Institution hervorgehoben und die Gleichberechtigung dieses höchsten Organs der dritten Gewalt gegenüber den anderen Gewalten sichtbar gemacht werden“ sollte.⁵⁷⁹⁾

⁵⁷⁴⁾ Siehe Strauß: Die rechtsprechende Gewalt im Bonner Grundgesetz, Sp. 526.

⁵⁷⁵⁾ Zinn: Schriftlicher Bericht des Abgeordneten Zinn über den Abschnitt IX Die Rechtsprechung, S. 44.

⁵⁷⁶⁾ Siehe Dok. Nr. 62, S. 1533.

⁵⁷⁷⁾ 37. Sitzung am 13. Jan. 1949, Verhandlungen HptA, S. 461.

⁵⁷⁸⁾ 50. Sitzung des HptA am 10. Febr. 1949, Verhandlungen HptA, S. 665.

⁵⁷⁹⁾ Der Parl. Rat Bd. 2, S. 554.

Art. 97⁵⁸⁰⁾ ließ jedoch offen, ob es als selbständiges Gericht zu errichten sei. Wenn- gleich das „Prinzip der rechtseinheitlichen Behandlung“ erforderte, auch verfas- sungsrechtliche Streitigkeiten beim Obersten Bundesgericht zu belassen, sprach sich Strauß in seiner Denkschrift mit Rücksicht auf den „gegenwärtigen Zustand des politischen Bewußtseins in Deutschland“ dagegen aus.⁵⁸¹⁾ Auch Zinn hatte noch vor dem Zusammentreten des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege die Trennung von Verfassungsgericht und Oberstem Bundesgericht befürwortet, wenngleich er sie letztlich von der „Gesamtstruktur der Verfas- sung“⁵⁸²⁾ abhängig machte. Denn während „die Justiz, die normale Rechtspflege“ die dritte Gewalt neben Legislative und Exekutive darstelle, habe die Verfassungs- gerichtsbarkeit des Bundes „ähnliche Aufgaben wie der Präsident“, sei „in gewis- ser Hinsicht eine *pouvoir neutre*“, die für den Ausgleich zwischen den einzelnen Gewalten zu sorgen habe⁵⁸³⁾; sie gewinne somit „über das rein Justitielle hinaus einen politischen Charakter“. In der möglichen Zusammenfassung zweier zu tren- nender Funktionen – der Spitze der Dritten Gewalt und der besonderen Form der Verfassungsgerichtsbarkeit – sah Zinn den „konstruktiven Fehler“⁵⁸⁴⁾ des Chiem- seer Entwurfs. Über diese gewichtigen Bedenken hinweg hatte sich der Ausschuß am Ende der vierten Sitzung allerdings auf die institutionelle Einheit von Ober- stem Bundesgericht und Bundesverfassungsgericht geeinigt; es sollte daher ein „Supergericht“⁵⁸⁵⁾ errichtet werden. Nicht zuletzt durch die Anwesenheit der bei- den Gerichtspräsidenten Ruscheweyh und Wolff wandelte sich allerdings wieder die Meinung: Die Bedenken, die Justiz könne durch politische Entscheidungen in ihrem Ansehen beschädigt werden⁵⁸⁶⁾, erwiesen sich wohl als durchschlagend. Der Art. 98 ChE hatte einen umfangreichen Zuständigkeitskatalog für das Bundes- verfassungsgericht formuliert, der „nur aus Gründen der Übersicht“ die an anderer Stelle im Grundgesetz genannten Möglichkeiten der Anrufung des Bundesverfas- sungsgerichts zusammenfassend wiederholte.⁵⁸⁷⁾ Dieses sollte im Vergleich zum Staatsgerichtshof der Weimarer Verfassung erweiterte Zuständigkeiten erhalten. Da sich in der fünften Sitzung die Trennung von Oberstem Bundesgericht und Bundesverfassungsgericht abzeichnete⁵⁸⁸⁾, prüfte der Ausschuß vorbehaltlich der Stellungnahme des abwesenden Vorsitzenden Zinn in dieser und der folgenden Sitzung, welche der in Art. 98 genannten Zuständigkeiten dem Obersten Bundes- gericht und welche dem Bundesverfassungsgericht zukommen sollten. In der sieb- ten Sitzung wurde auf der Grundlage der Formulierung des Allgemeinen Redakti- onsausschusses vom 5. Dez. 1948 die Zuständigkeit des Bundesverfassungsge- richts ausführlich behandelt. Die Trennung nach reinen Rechtsfragen und verfas-

⁵⁸⁰⁾ Siehe Der Parl. Rat Bd. 2, S. 599.

⁵⁸¹⁾ Denkschrift, S. 26.

⁵⁸²⁾ Dok. Nr. 5, TOP 6, S. 145.

⁵⁸³⁾ Ebenda, S. 144. – Zu dieser Interpretation der Verfassungsgerichtsbarkeit siehe auch Hans-Peter Schneider: Richter oder Schlichter? Das Bundesverfassungsgericht als Inte- grationsfaktor, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16/99, S. 9–19.

⁵⁸⁴⁾ Dok. Nr. 5, TOP 6, S. 147.

⁵⁸⁵⁾ So bezeichnet von Zinn, siehe Dok. Nr. 53, S. 1225 und passim.

⁵⁸⁶⁾ Siehe Dok. Nr. 55, S. 1274 und 1299 ff.

⁵⁸⁷⁾ Der Parl. Rat Bd. 2, S. 620.

⁵⁸⁸⁾ Siehe Dok. Nr. 55, S. 1307 f.

sungsrechtlichen Fragen mit politischem Akzent erwies sich im einzelnen jedoch als problematisch, wie die Diskussion über die Normenkontrolle und die Geltung völkerrechtlicher Bestimmungen erkennen ließ.⁵⁸⁹⁾ Strauß konnte sich mit seiner Argumentation, die Zuständigkeiten für Art. 128 Abs. 1 Ziffer 3, 3a und 4 dem Obersten Bundesgericht und nicht dem Bundesverfassungsgericht vorzubehalten, sowohl im Fachausschuß wie auch im Hauptausschuß nicht durchsetzen.⁵⁹⁰⁾ Auf Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 25. Jan. 1948⁵⁹¹⁾ wurde der Art. 44 gestrichen und in Art. 128–1 aufgenommen. Zugleich wurde auf die Wiederholung der an anderer Stelle im Grundgesetz genannten Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichtes zugunsten einer generellen Klausel (Abs. 1 Ziffer 5) verzichtet. Der Hauptausschuß schloß sich in dritter Lesung⁵⁹²⁾ auf Empfehlung des Fünferausschusses⁵⁹³⁾ diesem Vorschlag an. Damit war zugleich die Endfassung des Art. 93 GG gefunden.

Oberstes Bundesgericht

Meinungsverschiedenheiten hatten auf dem Verfassungskonvent von Herrenchiemsee über die Errichtung weiterer oberster Bundesgerichte bestanden⁵⁹⁴⁾; Art. 129 ließ daher offen, ob, soweit über die Anwendung von Bundesrecht zu entscheiden ist, die oberste Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, die oberste Dienststraferichtsbarkeit sowie die oberste ordentliche Gerichtsbarkeit einschließlich der Arbeitsgerichtsbarkeit sowie die Kompetenzkonfliktsgerichtsbarkeit „durch ein oder mehrere oberste Bundesgerichte“ ausgeübt werden sollte.⁵⁹⁵⁾ Im Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege „war die Frage des Obersten Bundesgerichts wohl diejenige, die am lebhaftesten erörtert wurde.“⁵⁹⁶⁾ In seiner Denkschrift hatte Strauß ein einheitliches Oberstes Bundesgericht als höchste Stufe aller Sparten der Gerichtsbarkeit, soweit über Bundesrecht zu entscheiden sei, vorgeschlagen. Dieses Gericht sollte die Dritte Gewalt repräsentieren und nur für Revisionen in grundsätzlichen Fragen zuständig sein.⁵⁹⁷⁾ Unterstützt wurde dieser Vorschlag im Grundsatz auch von Ruscheweyh.⁵⁹⁸⁾ Im Gegensatz hierzu skizzierte der Abgeordnete Becker erstmals in der fünften Sitzung die Konzeption eines gemeinsamen Senats, die sich allerdings in den Beratungen des Parlamentarischen Rates nicht durchzusetzen vermochte. Dehler und Becker wiederholten sie im Hauptausschuß mehrmals.⁵⁹⁹⁾ Schließlich brachte sie

⁵⁸⁹⁾ Siehe Dok. Nr. 57, TOP 2cc und 2cd.

⁵⁹⁰⁾ 23. Sitzung am 8. Dez. 1948, Verhandlungen HptA, S. 274, und 37. Sitzung am 13. Jan. 1949, Verhandlungen HptA, S. 461.

⁵⁹¹⁾ Der Parl. Rat Bd. 7, Dok. Nr. 5, S. 232 und 272–274.

⁵⁹²⁾ 50. Sitzung am 10. Febr. 1949, Verhandlungen HptA, S. 665.

⁵⁹³⁾ Der Parl. Rat Bd. 7, Dok. Nr. 6, S. 332.

⁵⁹⁴⁾ Siehe Der Parl. Rat Bd. 2, S. 573.

⁵⁹⁵⁾ Der Parl. Rat Bd. 2, S. 610.

⁵⁹⁶⁾ Strauß: Die rechtsprechende Gewalt im Bonner Grundgesetz, Sp. 528.

⁵⁹⁷⁾ Siehe das Schaubild des Gerichtsaufbaues, Dok. Nr. 51, Anm. 40.

⁵⁹⁸⁾ Siehe Dok. Nr. 55, S. 1281 ff. und 1295 f.

⁵⁹⁹⁾ Siehe Dok. Nr. 55, Anm. 50.

der Abgeordnete Dehler noch einmal in der neunten Sitzung des Plenums am 6. Mai 1949 in einem Antrag zur Änderung des Art. 95 vor.⁶⁰⁰⁾

In Distanz zu den Beratungen im Parlamentarischen Rat übte Strauß Selbstkritik an der von ihm seinerzeit vertretenen Position: Als zuständiger Staatssekretär im Bundesjustizministerium nahm er in der 162. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 3. Okt. 1956 zu einem Antrag der FDP-Fraktion Stellung, der an die Notwendigkeit der Errichtung eines Obersten Bundesgerichts erinnerte.⁶⁰¹⁾ Nicht ohne Selbstironie bezeichnete er sich als den „unglücklichen Erfinder des jetzigen Art. 95 des Grundgesetzes“. Sein Fehler als Abgeordneter habe seinerzeit darin bestanden, daß er nicht rechtzeitig erkannt habe, daß er mit seinem „Gedanken gescheitert war“. Sein damaliger Kollege Dehler war von vornherein ein Gegner dieses Obersten Bundesgerichts gewesen, und wahrscheinlich hätte er „als Abgeordneter klüger getan, rechtzeitig nachzugeben und eine andere Fassung vorzuschlagen.“ Ein Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes wurde schließlich durch das Gesetz zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe des Bundes vom 19. Juni 1968 errichtet, nachdem die Voraussetzung hierfür durch das Sechzehnte Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 18. Juni 1968 geschaffen war.⁶⁰²⁾

Obere Bundesgerichte

Ausschlaggebend für die normative Festlegung im Grundgesetz, welche oberen Bundesgerichte im einzelnen vorzusehen seien, wurde die Diskussion über die Errichtung eines Bundesarbeitsgerichts. Nach den Vorstellungen von Strauß sollten die Arbeitsgerichte mit den Oberlandesgerichten verbunden werden; eine „Rechtsrüge“ sollte nur noch in Fällen von grundsätzlicher Bedeutung an den „obersten Bundesgerichtshof“ möglich sein.⁶⁰³⁾ Der Ausschuß hatte zunächst dem ChE Art. 129 dahingehend folgen wollen, die oberen Bundesgerichte im Grundsatz nicht festzulegen. In der vierten Sitzung sprach sich der Vorsitzende Zinn dafür aus, die Errichtung eines Bundesarbeitsgerichts nicht verfassungsrechtlich zu präjudizieren, sondern, ausgehend vom Grundsatz der Unteilbarkeit der Rechtspflege, „die Entwicklung der kommenden Gesetzgebung“ zu überlassen.⁶⁰⁴⁾ Diese Offenheit erschien angesichts der grundsätzlichen Festlegung, daß ein Oberstes Bundesgericht errichtet werden sollte, auch folgerichtig. Mit seiner Einschätzung war Zinn von der Position der Gewerkschaften und wohl auch von weiten Teilen der SPD allerdings weit entfernt. Denn mit mehreren Eingaben an den Parlamentari-

⁶⁰⁰⁾ Siehe Der Parl. Rat Bd. 9, S. 475 f.

⁶⁰¹⁾ Bundestags-Drucks. 2436, Stenographische Berichte, S. 9023 D.

⁶⁰²⁾ Siehe BGBl. I S. 657 und 661 sowie Aktenüberlieferung in B 141/15608–15623.

⁶⁰³⁾ Eine ähnliche Position wie Strauß hatte die Entschließung der Präsidenten der Oberlandesgerichte vertreten, siehe Dok. Nr. 55, Anm. 65.

⁶⁰⁴⁾ Siehe Dok. Nr. 53, S. 1218 f., sowie resümierend Dok. Nr. 62, S. 1513. – Zinn lag damit auf einer Linie, die auch der Chef der hessischen Staatskanzlei Hermann Brill in einem Schreiben an Prof. Nipperdey vom 15. Sept. 1948 vertrat. Darin sprach er sich explizit gegen ein selbständiges Bundesarbeitsgericht aus und dafür, daß „die Arbeitsgerichtsbarkeit wieder ein Teil der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Zivilsachen werden könnte.“ N 1268 (NL Nipperdey)/265.

schen Rat hatte sich der Deutsche Gewerkschaftsbund für die Errichtung eines Bundesarbeitsgerichtes eingesetzt.⁶⁰⁵⁾ Unterstützung für ihre Forderung hatten die Gewerkschaften sowohl seitens der Präsidenten der Landesarbeitsgerichte der Bizone⁶⁰⁶⁾ als auch vom Ausschuß für Arbeit des Länderrats⁶⁰⁷⁾ erhalten.

Die Einflußnahme der Gewerkschaften erwies sich als erfolgreich. So wurde in der ersten Lesung im Hauptausschuß die Errichtung eines Bundesarbeitsgerichtes festgeschrieben, während die Errichtung der anderen oberen Bundesgerichte nur in einer Kann-Bestimmung festgehalten worden war.⁶⁰⁸⁾ Auf diesen Kompromiß hatten sich die Abgeordneten Menzel und Strauß – dieser letztlich im Widerspruch zur eigenen Konzeption der obersten Bundesgerichtsbarkeit – geeinigt, nachdem dem Hauptausschuß zunächst vier Anträge vom Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege, vom Abgeordneten Schönfelder (SPD), vom Abgeordneten Laforet (CSU) und von den Abgeordneten Dehler und Becker vorgelegen hatten.⁶⁰⁹⁾ Der gefundene Kompromiß war allerdings vom Abgeordneten Becker mit scharfen Worten als „Begräbnis der deutschen Rechtseinheit und der deutschen Rechtsprechung auf dem Gebiet der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Finanzgerichtsbarkeit und der sozialen Gerichtsbarkeit“ kritisiert worden, da lediglich „ein Oberstes Bundesgericht über den Wolken, im Reich der Abstraktionen, sowie zwangsweise ein Bundesarbeitsgericht“ geschaffen und alles übrige offengelassen werden sollte.⁶¹⁰⁾ Mit dieser Festlegung des Hauptausschusses zugunsten eines Bundesarbeitsgerichtes war der Weg für die normativ vorgeschriebene Errichtung auch der übrigen oberen Bundesgerichte vorgezeichnet. Die endgültige Formulierung des Art. 129 Abs. 1, des späteren Art. 96 Abs. 1 GG, wurde in der zehnten Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege gefunden.⁶¹¹⁾ Einen relativ großen Raum hatte bei der Diskussion des Art. 129 Abs. 1 die Errichtung eines Bundesverwaltungsgerichts eingenommen.⁶¹²⁾ Verantwortlich dafür war der bayerische Abgeordnete Laforet, der darin eine „hochpolitische Frage“⁶¹³⁾ sah. Seine Befürchtung, die Errichtung eines Bundesverwaltungsgerichts stelle einen Eingriff in die Zuständigkeit der Länder auf dem Gebiet der Verwaltungsge-

⁶⁰⁵⁾ Siehe Dok. Nr. 53 Anm. 8.

⁶⁰⁶⁾ Siehe Dok. Nr. 53 Anm. 10.

⁶⁰⁷⁾ Siehe Dok. Nr. 56 Anm. 10.

⁶⁰⁸⁾ 24. Sitzung des HptA, am 9. Dez. 1948, Verhandlungen HptA, S. 284. Art. 129 Abs. 1 lautete demnach: „Zur Entscheidung von Bundesrecht können für das Gebiet der ordentlichen, der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit obere Bundesgerichte errichtet werden. Für das Gebiet der Arbeitsgerichtsbarkeit ist ein Bundesarbeitsgericht zu errichten.“

⁶⁰⁹⁾ Der Bericht der Außenstelle Bad Godesberg vom 10. Dez. 1948 merkte dazu an: „Diese Aufstellung allein dürfte genügen, um zu beweisen, wie wenig diese Dinge in den vorhergehenden Besprechungen der Parteien geklärt worden waren: Die Szene wurde zum Tribunal, d.h. der Hauptausschuß zu einer interfraktionellen Besprechung [...]“ Z 12/119, Bl. 76.

⁶¹⁰⁾ Verhandlungen HptA, S. 284.

⁶¹¹⁾ Art. 129 Abs. 1: „Für das Gebiet der ordentlichen, der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit sind obere Bundesgerichte zu errichten.“ Siehe Dok. Nr. 62, S. 1539.

⁶¹²⁾ Siehe Dok. Nr. 53 TOP 2b, Dok. Nr. 57 TOP 2g und Dok. Nr. 58 TOP 2a.

⁶¹³⁾ Dok. Nr. 58, S. 1453 und passim.

richtsbarkeit dar, wurde im Ausschuß allerdings nicht geteilt. Laforet legte schließlich einen eigenen Formulierungsvorschlag zu Art. 129 Abs. 1 vor⁶¹⁴⁾, den er auch im Hauptausschuß ohne Erfolg wiederholte.⁶¹⁵⁾

2.3.2.2 Die Rechtsstellung der Richter

Der Chiemseer Entwurf hatte in Art. 132 den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit festgehalten, weitere Bestimmungen über die Rechtsstellung der Richter allerdings nicht getroffen.⁶¹⁶⁾ Aufgrund der negativen historischen Erfahrungen vor allem in der Zeit der Weimarer Republik wurde diese Formulierung im Parlamentarischen Rat als nicht ausreichend betrachtet. Zum einen sollten die Richter als Repräsentanten der dritten staatlichen Gewalt in ihrer Rechtsstellung aus der allgemeinen Beamtenschaft herausgehoben werden, zum anderen sollte „dagegen Vorsorge getroffen werden, daß die Richter die ihnen anvertraute Macht und das besondere Vertrauen, das ihnen vom Volke durch die Berufung in das Richteramt entgegengebracht wird, gegenüber dem Volk selbst mißbrauchen.“⁶¹⁷⁾ Die Bestimmungen des Art. 129a (Anstellung der Richter) und Art. 133 (später Art. 129–1, Richteranklage), die vom Allgemeinen Redaktionsausschuß eingebracht und formuliert worden waren, stellten daher „eine bedeutsame Neuerung gegenüber der Weimarer Verfassung“ dar.⁶¹⁸⁾ Als Vorbild dienten offenbar Vorschriften, wie sie bereits in einzelne Landesverfassungen aufgenommen worden waren.⁶¹⁹⁾ Am Ende der vierten Lesung im Hauptausschuß⁶²⁰⁾ wurden die Bestimmungen zu Richterwahl und -anklage auf Antrag des Abgeordneten Zinn in der endgültigen Form des Art. 98 GG zusammengefaßt.

Es verwundert nicht, daß die Richterschaft gerade die Beratung dieser Bestimmungen mit kritischem Interesse verfolgte⁶²¹⁾, das nach Abschluß der Tätigkeit des

⁶¹⁴⁾ Siehe Dok. Nr. 59.

⁶¹⁵⁾ 24. Sitzung am 9. Dez. 1948, Verhandlungen HptA, S. 281 f.

⁶¹⁶⁾ „Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz und ihrem Gewissen unterworfen“, Der Parl. Rat Bd. 2, S. 611. Nachdem der allgemeine Redaktionsausschuß zwischenzeitlich die Formulierung dahingehend modifiziert hatte, daß „Richter, Geschworene, Schöffen und andere Laienrichter“ unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen seien (Der Parl. Rat Bd. 7, Dok. Nr. 2, S. 80), kehrte auf Vorschlag des Abgeordneten Zinn der HptA in seiner dritten Lesung für Art. 97 Abs. 1 GG zum Wortlaut des Art. 102 WRV („Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen“) zurück, 50. Sitzung am 10. Febr. 1949, Verhandlungen HptA, S. 669.

⁶¹⁷⁾ Zinn: Schriftlicher Bericht des Abgeordneten Zinn über den Abschnitt IX Die Rechtsprechung, S. 49.

⁶¹⁸⁾ Ebenda, S. 48.

⁶¹⁹⁾ Verfassung des Landes Hessen, Art. 127, Verfassung für Württemberg-Baden, Art. 88; siehe Dok. Nr. 57, S. 1418 f., Dok. Nr. 62, S. 1542.

⁶²⁰⁾ 58. Sitzung am 6. Mai 1949, Verhandlungen HptA, S. 767 f.

⁶²¹⁾ Die Verbände der Richter hatten daher bereits zu einem frühen Zeitpunkt Einfluß auf die Beratungen im zuständigen Fachausschuß zu gewinnen versucht; so lag dem Ausschuß eine Eingabe des Vereins der Richter und Staatsanwälte im Lande Nordrhein-Westfalen vom 22. Okt. 1948 vor, mit der eine Anhörung im Ausschuß erreicht werden sollte; dem wurde allerdings bis zum Abschluß der Tätigkeit des Ausschusses ausdrücklich nicht entsprochen, siehe Dok. Nr. 53, TOP 1, S. 1221 ff., sowie auch Dok. Nr. 61, TOP 5.

Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege, insbesondere nach der dritten Lesung im Hauptausschuß noch zunahm.⁶²²⁾

Anstellung der Richter, Richterwahl

Nachdem die Entnazifizierung der Richter in der britischen Zone in der dritten Sitzung angesprochen worden⁶²³⁾ und die Stellung der Richter erstmals in der fünften Sitzung des Ausschusses in Anwesenheit der beiden Gerichtspräsidenten Ruscheweyh und Wolff Gegenstand der Beratungen war, entzündete sich eine kontroverse Diskussion in der siebten und achten Sitzung darüber, ob das Grundgesetz Bestimmungen über die Anstellung der Richter in den Ländern (Art. 129 a) enthalten solle⁶²⁴⁾; einerseits hatte hierbei die Bestimmung über die Richterwahlausschüsse in der hessischen Verfassung⁶²⁵⁾ eine Vorbildfunktion, andererseits hatte Ruscheweyh diese Anregung, die auch in die Entschließung der OLG-Präsidenten vom 18. Okt. 1948 Eingang gefunden hatte, in einer Veröffentlichung wirkungsvoll vertreten.⁶²⁶⁾ Während Zinn als Vorsitzender für eine Regelung plädierte, die Richterwahlausschüsse vorsah und in gleicher Weise für Bundes- und Landesrichter gelten sollte⁶²⁷⁾, sah der Abgeordnete Laforet eben darin eine „Existenzfrage“ Bayerns und einen „Bruch der Justizhoheit.“⁶²⁸⁾ Bedenken äußerte auch der Abgeordnete Becker gegen die Errichtung eines Richterwahlausschusses⁶²⁹⁾, weil allein der Justizminister dem Parlament verantwortlich sei und ein Wahlgremium zwischen beiden diese Verantwortlichkeit stören müsse. Da die Frage im Ausschuß unentschieden blieb, wurden dem Hauptausschuß zwei Varianten vorgelegt: Die Variante I des Ausschusses⁶³⁰⁾ entsprach im wesentlichen dem Wortlaut des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 5. Dez. 1948; die Variante II des Abgeordneten Laforet sah die ersatzlose Streichung vor. Die im Ausschuß unentschieden gebliebene Diskussion wurde im Hauptausschuß in Form einer politischen Grundsatzzdebatte über die Richterschaft noch heftiger wiederholt.⁶³¹⁾ Die Abgeordneten

⁶²²⁾ Siehe v.a. die Stellungnahme der Dekane der westdeutschen Rechtswissenschaftlichen Fakultäten zur Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit im Entwurf des Grundgesetzes (Parlamentarischer Rat, HptA, 3. Lesung) vom 14. März 1949, in: Z 5/118, Bl. 49; Erklärung des Vorstandes des deutschen Richterbundes in Nord- und Westdeutschland im Namen der Richtervereinigungen von Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Bremen und Hamburg vom 23. März 1949, in: Z 5/118, Bl. 61. Siehe auch Sörgel: Konsensus und Interessen, S. 138 ff. – Zur Einflußnahme von de Chapeaurouge siehe Anm. 567.

⁶²³⁾ Siehe Dok. Nr. 52, S. 1203.

⁶²⁴⁾ Siehe Dok. Nr. 57 TOP 2h und Dok. Nr. 58 TOP 2d.

⁶²⁵⁾ Siehe Dok. Nr. 54 sowie den Beitrag von Frau Selbert, Dok. Nr. 55, S. 1327 f.

⁶²⁶⁾ Siehe Dok. Nr. 55, Anm. 14 und Anm. 65.

⁶²⁷⁾ Dok. Nr. 58, S. 1482.

⁶²⁸⁾ Dok. Nr. 58, S. 1483.

⁶²⁹⁾ Ebenda, siehe auch Dok. Nr. 55, S. 1330.

⁶³⁰⁾ Siehe Dok. Nr. 59.

⁶³¹⁾ 24. Sitzung am 9. Dez. 1948, Verhandlungen HptA, S. 287 ff. – Der Bericht der Außenstelle Bad Godesberg vom 10. Dez. 1948 resümierte nicht ohne Ironie: „Im Verlaufe der weiteren Debatte lieferten die Abgeordneten aller Fraktionen dem Vertreter der KPD umfangreiches Material über die Zusammensetzung des Richterstandes und der Staatsan-

der CDU/CSU-Fraktion vertraten die Ansicht, es handle sich um einen Einbruch in die Justizhoheit der Länder, und auch der Abgeordnete Dehler wandte sich gegen die Einrichtung von Richterwahlausschüssen, weil diese die Verantwortlichkeit bei der Ernennung von Richtern nur verwischten.⁶³²⁾

Der Abgeordnete Katz regte schließlich die Lösung an, indem er vorschlug, die Muß- in eine Kann-Vorschrift umzuwandeln.⁶³³⁾ Die in der Stellungnahme des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 16. Dez. 1948 gefundene Formulierung⁶³⁴⁾ war die endgültige und wurde schließlich als Abs. 4 in den späteren Art. 98 übernommen.

Richteranklage

Eng verknüpft mit der Anstellung der Richter wurde die Frage der Amtsenthebung von Richtern diskutiert, wobei die Bestimmung über die Richteranklage „von den beteiligten Kreisen vielfach angegriffen“⁶³⁵⁾ worden war. Zinn stützte sich in seiner Argumentation auf einen Aufsatz von Eberhard Schmidt, der ebenfalls in der Sonderveröffentlichung des Zentraljustizamtes abgedruckt worden war.⁶³⁶⁾ Die Formulierung des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 5. Dez. 1948 war vom „Richter“ ausgegangen und hatte nach „Bundesrichter“ und „Landesrichter“ spezifiziert. Nachdem der Ausschuß sich auch in dieser Frage auf keine einheitliche Stellungnahme einigen konnte, wurden dem Hauptausschuß zwei Varianten vorgelegt.⁶³⁷⁾ Es kam im Hauptausschuß bei der Behandlung „zu dem gleichen Wortgefecht wie bei der des Artikels 129 a“.⁶³⁸⁾ Da der Vorschlag des Fachausschusses (Variante I) von der CDU/CSU als Eingriff in die Justizhoheit der Länder aufgefaßt wurde, wurde die Variante II des Abgeordneten Laforet, die nur eine Regelung für „Bundesrichter“ vorsah, im Grundsatz in der ersten Lesung des Hauptausschusses angenommen; erweitert wurde er auf Anregung eines Antrages der FDP noch um die Worte „vorsätzlich oder grobfahrlässig“.⁶³⁹⁾ Für die Länder wurde auf Vorschlag von Katz analog zum Kompromiß bei Art. 129 a eine Kann-Vorschrift in Abs. 2 aufgenommen. Der Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege regte in seiner letzten Sitzung an, die Worte „vorsätzlich oder grobfahrlässig“ sowie die Bestimmung „oder die Verfassungsmäßigkeit eines Landes“ zu streichen.⁶⁴⁰⁾

wälte in den verschiedenen Ländern. Es schien, als wollte einer den andern übertrumpfen, die Vertreter der amerikanischen Zone nicht ausgeschlossen. Die Abgeordnete Frau Dr. Selbert verlangte im Eifer des Gefechtes schließlich gar ‚politische Richter‘ und stellte die Forderung auf, daß die Richter im neuen Staate ‚Diener des Staates‘ zu sein hätten. Das Ende vom Liede war, daß der Artikel 129 a mit 12:6 Stimmen bis zur 2. Lesung zurückgestellt wurde, der Artikel 129 b in der Fassung des Fachausschusses mit allen gegen eine Stimme angenommen.“ Z 12/119, Bl. 77.

⁶³²⁾ Verhandlungen HptA, S. 292.

⁶³³⁾ Ebenda.

⁶³⁴⁾ Siehe Dok. Nr. 60.

⁶³⁵⁾ Strauß: Die rechtsprechende Gewalt im Bonner Grundgesetz, Sp. 531.

⁶³⁶⁾ Siehe Dok. Nr. 62, Anm. 81.

⁶³⁷⁾ Siehe Dok. Nr. 59.

⁶³⁸⁾ Bericht der Außenstelle Bad Godesberg vom 10. Dez. 1948, Z 12/119, Bl. 77 f.

⁶³⁹⁾ 25. Sitzung am 9. Dez. 1948, Verhandlungen HptA, S. 297 ff.

⁶⁴⁰⁾ Dok. Nr. 62, Anm. 107.

Die endgültige Formulierung geht zurück auf einen Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses⁶⁴¹⁾ für die vierte Lesung im Hauptausschuß. Danach sollte die Richteranklage gegen Bundesrichter nur auf Antrag des Bundestages möglich sein und das Bundesverfassungsgericht nur mit Zweidrittelmehrheit die Versetzung in ein anderes Amt oder in den Ruhestand anordnen können. Auf Entlassung sollte nur bei vorsätzlichem Verstoß gegen die Verfassung erkannt werden.

2.3.2.3 Grundrechtsnormen der Rechtspflege (Art. 101–104)

Während sich der Frage des Gerichtsaufbaues eine breite Grundsatzdiskussion im Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege widmete, beschränkte sich die Diskussion über die „Grundrechtsnormen der Rechtspflege“⁶⁴²⁾ auf die siebte und achte Sitzung. Prinzipielle Einigkeit bestand – nicht zuletzt aufgrund der in der Zeit des Nationalsozialismus gemachten negativen Erfahrungen⁶⁴³⁾ – darin, die Prinzipien „nulla poena sine lege“ und „ne bis in idem“ ins Grundgesetz aufzunehmen. Rasch wurde bei der Beratung auf Vorschlag des Abgeordneten Becker⁶⁴⁴⁾ Einigkeit über die Streichung des Art. 134 ChE (Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlung) mit Blick auf das Gerichtsverfassungsgesetz erzielt, und nach längerer Diskussion wurde schließlich auch die Bestimmung über die Wahl eines Verteidigers im Strafverfahren (ehemaliger Art. 135 Abs. 2 ChE) mit Blick auf die Strafprozeßordnung als verzichtbar angesehen.⁶⁴⁵⁾ Besonderes Gewicht erlangte allerdings die Aussprache über die Rechtsgarantien bei Freiheitsentziehung. Diese Bestimmungen waren vom Grundrechtsteil zum Abschnitt Rechtspflege verschoben worden; den Anstoß dazu hatte Theodor Heuss im Ausschuß für Grundsatzfragen gegeben, umgesetzt wurde er schließlich auf Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses.⁶⁴⁶⁾ Im Ausschuß begegneten einander an dieser Stelle unterschiedliche Vorstellungen über die bürgerlichen Freiheitsrechte: Während Laforet zugunsten der Aufgaben und Bedürfnisse der Polizei argumentierte und dabei einen gleichsam vormodernen Polizei- und Fürsorgebegriff erkennen ließ⁶⁴⁷⁾, wies der Abgeordnete Löwenthal auf die Gefahr des Mißbrauchs der Freiheitsentziehung „hauptsächlich in politischen Fällen“ hin.⁶⁴⁸⁾ In die gleiche Richtung wies auch die Stellungnahme des Abgeordneten Greve, der Bedenken gegen die Methoden der Polizei vorbrachte.⁶⁴⁹⁾

⁶⁴¹⁾ Siehe Der Parl. Rat Bd. 7, Dok. Nr. 12, S. 521 f.

⁶⁴²⁾ Strauß: Die rechtsprechende Gewalt im Bonner Grundgesetz, Sp. 525.

⁶⁴³⁾ Siehe Dok. Nr. 57 TOP 2p und Dok. Nr. 58 TOP 2b.

⁶⁴⁴⁾ Becker: „Müssen wir das überhaupt in der Verfassung regeln? Genügt nicht die Regelung im Gerichtsverfassungsgesetz?“, Dok. Nr. 57, S. 1424.

⁶⁴⁵⁾ Becker: „Es ist entweder eine Selbstverständlichkeit oder es ist zu wenig“, Dok. Nr. 57, S. 1431.

⁶⁴⁶⁾ Siehe Dok. Nr. 57, TOP 2q.

⁶⁴⁷⁾ Laforet (unkorrigierter Wortlaut): „Nehmen Sie an, ein Geisteskranker, ein entlaufenes Kind, ein Fürsorgezögling wird von der Polizei aufgegriffen. Es liegt keine kriminelle Belastung vor. Wenn ein Zigeuner aufgegriffen wird, wird es so frisiert, daß er wegen Landstreicherei beschuldigt wird, und dann geht die Sache.“ Dok. Nr. 57, S. 1440.

⁶⁴⁸⁾ Dok. Nr. 57, S. 1441.

⁶⁴⁹⁾ Dok. Nr. 57, S. 1443.

Im Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege selbst wurde die Todesstrafe an keiner Stelle erwähnt. Erst in der dritten Lesung im Hauptausschuß beantragte der Abgeordnete Wagner, einen Art. 131a einzufügen mit dem Wortlaut „Die Todesstrafe ist abgeschafft“ (in der Endfassung des GG Art. 102). Er nahm damit die Anregung auf, die der Bericht über den Verfassungskonvent von Herrenchiemsee gegeben hatte⁶⁵⁰), und begründete seinen Antrag vor dem Hintergrund der NS-Diktatur damit, daß es ihm nach einer „Zeit der schwersten Barbarei und der tiefsten Erniedrigung des Menschentums“ unerläßlich schiene, „hier einen Beweis dafür zu erbringen, daß das deutsche Volk sein Leben wirklich erneuern will und ein Recht, das Recht auf das Leben, so hoch schätzt, daß selbst der Staat nicht das Recht haben soll, das Leben – das er nicht gegeben hat – zu nehmen“.⁶⁵¹) Der Antrag wurde allerdings erst nach Abstimmung innerhalb der Fraktionen in der vierten Lesung im Hauptausschuß angenommen.⁶⁵²)

3 AUSWAHL DER DOKUMENTE UND EINRICHTUNG DER EDITION

Auswahl und Einrichtung der Dokumente orientierten sich an den Prinzipien und der Zielsetzung der Editionsreihe, wie sie bereits ausführlich dargelegt worden sind.⁶⁵³) Nach dem Vorbild der bereits erschienenen Bände wurden die Protokolle der Ausschüsse, die in ihren Sitzungen gewonnenen Arbeitsergebnisse und Vorlagen zu den Sitzungen ediert. Insgesamt wurden dabei 42 Wortprotokolle, zwei Kurzprotokolle und 20 weitere Vorlagen der Ausschüsse als Dokumente eingerichtet.

Die Grundlage der Edition bilden zunächst die insgesamt 42 stenographischen Wortprotokolle der Ausschüsse für Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege, die mit Ausnahme der ersten, konstituierenden Sitzungen des Kombinierten Ausschusses am 15. Sept. 1948 und des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege am 12. Okt. 1948 vollständig im Bundesarchiv im Bestand Z 5 (Parlamentarischer Rat) vorliegen. Dabei handelt es sich um Transkriptionen der von den Stenographen gefertigten Mitschriften, die danach von den Rednern durchgesehen und korrigiert, gelegentlich auch überarbeitet wurden. In manchen Fällen wurden dabei die Korrekturen in den Wortprotokollen auch paraphiert. Sofern die Rednerkorrekturen inhaltliche Änderungen oder Abschwächungen von verbal vorgetragenen Positionen zur Folge hatten, wurde von den Bearbeitern in den Anmerkungen darauf verwiesen. Das Sekretariat des Parlamentarischen Rates ließ die korrigierten Protokollseiten neu schreiben und die ausgetauschten Seiten an das Ende des Protokolls anfügen, wenn sie aufgrund von Rednerkorrekturen schlecht lesbar geworden waren. In den Anmerkungen zu den Dokumentenbeschreibungen wurde jeweils auf die ausgetauschten Seiten verwiesen. Diese wurden auch bei der Einrichtung der Dokumente von den Bearbeitern

⁶⁵⁰) Siehe Der Parl. Rat Bd. 2, S. 575.

⁶⁵¹) 50. Sitzung am 10. Febr. 1949, Verhandlungen HptA, S. 669

⁶⁵²) 57. Sitzung am 5. Mai 1949, Verhandlungen HptA, S. 758; zur Beratung im Plenum siehe auch Der Parl. Rat Bd. 9, S. 478–484.

⁶⁵³) Siehe Der Parl. Rat Bd. 3, S. XXXVI–XXXIX; Der Parl. Rat Bd. 5, S. LIII–LVII.

überprüft, wobei jedoch nicht auszuschließen ist, daß für einige Protokolle die ausgetauschten Seiten fehlen.⁶⁵⁴⁾ Oft entgingen den Rednerkorrekturen auch Ungeheimtheiten und Fehler im Manuskript. Sofern es sich dabei lediglich um orthographische und grammatikalische Fehler handelte, wurden sie von den Bearbeitern bereinigt. Die Zeichensetzung der Protokollanten wurde behutsam normalisiert. Zu dem Verfahren der Rednerkorrekturen bemerkte die Abgeordnete Selbert in der vierten Sitzung des Kombinierten Ausschusses am 22. Sept. 1948, daß jedes Protokoll vor seiner endgültigen Fertigstellung den einzelnen Mitgliedern vorgelegt werden möge, da das gesprochene Wort oft anders klingt, „als es nachher in der schriftlichen Festlegung erscheint.“ Da die Motive bei einer Verfassung „eine sehr große Rolle“ spielen, würden „Universitäten und Staatsrechtslehrer“ künftig großes Interesse an den Protokollen haben. Daher sollten diese „korrigiert und sprachlich gut bis ins Letzte sein.“⁶⁵⁵⁾ Davon unterschied sich die Einstellung des Vorsitzenden Lehr, der sein Verhältnis zu den Ausschußprotokollen so beschrieb: Er sei „kein Freund des Stenographierens in Ausschußsitzungen, weil wir hier die Worte ja nicht für die Ewigkeit prägen, sondern uns ganz zwanglos aussprechen und uns auch Irrtümer unterlaufen können.“ Er habe „die stenographische Aufnahme nur deshalb hier befürwortet, weil es sich bei den Fragen um die zweite Kammer um ein Kernstück handelt, das für die Verfassung entscheidend ist, und das Stenogramm eine Stütze des Gedächtnisses für weitere Ausarbeitung sein kann.“⁶⁵⁶⁾ Auch in der Praxis gehörte die Abgeordnete Selbert zu denjenigen Mitgliedern des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege, die ihre Wortbeiträge teilweise stark veränderten. Die Grenze zwischen bloß stilistischer Überarbeitung und inhaltlicher Nuancierung, ja Korrektur, war dabei fließend. In einem Kontext, in dem mehrere nachträgliche Einzelveränderungen feststellbar waren, wurde daher bisweilen eine kurze Passage anstelle einer „Auswahl relevanter Lesarten“ in der Anmerkung wiedergegeben.

Für den Ausschuß waren erfahrene Stenographen tätig.⁶⁵⁷⁾ Die langen, im Durchschnitt zwei bis zweieinhalb, gelegentlich aber drei bis vier Stunden dauernden Sitzungen und die in Wechselreden übergehenden Verhandlungen der beiden Ausschüsse stellten die Stenographen jedoch auf eine harte Probe. Von einem „Schrecken der Stenographen“ sprach der Parlamentsstenograph Peschel im Rückblick auf seine Arbeit in Parlamentarischen Rat.⁶⁵⁸⁾ Gelegentlich wurden Teile von Aus-

⁶⁵⁴⁾ Dok. Nr. 16, 20 bis 22, 25, 26, 33 bis 35, 37, 44, 56 bis 58, 61.

⁶⁵⁵⁾ Dok. Nr. 4, S. 113.

⁶⁵⁶⁾ Ebenda.

⁶⁵⁷⁾ Siehe Kurt Peschel: Der stenographische Dienst im Parlamentarischen Rat, in: Neue Stenographische Praxis 1 (1953), S. 24–26; Der Parl. Rat Bd. 5, S. LIV; Der Parl. Rat Bd. 3, S. XXXVIII; Namensliste und Kurzlebensläufe von Stenographen, die in den Stenographischen Dienst des Deutschen Bundestages eintraten, Z 12/155. Zum Sekretariat des Parlamentarischen Rates siehe auch Der Parl. Rat Bd. 10, S. IL-LI; Richard Ley: Organisation und Geschäftsordnung des Parlamentarischen Rates, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 6 (1975), S. 192–202.

⁶⁵⁸⁾ Peschel: Der stenographische Dienst im Parlamentarischen Rat, S. 25. Die längsten Sitzungen fanden am 30. Sept. 1948 (3 Stunden und 45 Minuten) und am 6. Dez. 1948 (3 Stunden und 48 Minuten, die Sitzung wurde unterbrochen) statt, siehe Dok. Nr. 9 und 37.

schußsitzungen nicht im vollen Wortlaut, sondern nur in gekürzter Form aufgenommen.⁶⁵⁹⁾ Insgesamt acht Mitarbeiter des Stenographischen Dienstes arbeiteten für den Organisationsausschuß und den Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. Der Leiter des Stenographischen Dienstes, Dr. Vinzenz Koppert⁶⁶⁰⁾, stenographierte fünf Sitzungen ganz und zwei Sitzungen teilweise⁶⁶¹⁾, Dr. Kurt Peschel vier Sitzungen ganz und eine Sitzung teilweise⁶⁶²⁾, Gerhard Herrgesell neun Sitzungen ganz und zwei Sitzungen teilweise⁶⁶³⁾, Ludwig Krieger eine Sitzung⁶⁶⁴⁾, Dr. Ewald Reynitz dreizehn Sitzungen ganz und zwei Sitzungen teilweise⁶⁶⁵⁾, Karl Thöt zwei Sitzungen ganz und eine Sitzung teilweise⁶⁶⁶⁾, Dr. Hans Jonuschat eine Sitzung⁶⁶⁷⁾ und Dr. Haagen ebenfalls eine Sitzung.⁶⁶⁸⁾ Die Stenographen Reynitz, Thöt, Herrgesell und Peschel (in einem Fall) beendeten ihre Protokolle mit einer Zeichnungsleiste, in der sie unter dem Datum der Ausfertigung des stenographischen Berichts unterschrieben. Die dabei für die Schriftführer vorgesehene Verfügung „Gelesen und zu den Akten genommen“ wurde aber in keinem einzigen Fall unterschrieben. Die anderen Stenographen unterzeichneten ihre Protokolle nicht und sahen auch keine Verfügung vor.

Wie auch bei den anderen Fachausschüssen des Parlamentarischen Rates liegen von den konstituierenden Sitzungen der beiden Ausschüsse nur Kurzprotokolle vor, die daher ersatzweise ediert wurden.⁶⁶⁹⁾ Die Kurzprotokolle enthalten auf die Ergebnisse der Beratungen konzentrierte Zusammenfassungen. Sie liegen als Drucksachen vor und wurden in den Dokumentenbeschreibungen jeweils mit Fundstelle nachgewiesen. Die Kurzprotokolle wurden in der Regel jeweils zu Beginn der folgenden Ausschußsitzung genehmigt. Bei Unstimmigkeiten oder Abweichungen vom tatsächlichen Inhalt der Beratungen konnte das Kurzprotokoll auf Antrag von Ausschußmitgliedern geändert werden.⁶⁷⁰⁾ Auf die in seltenen Ausnahmefällen noch verbliebenen Abweichungen zwischen Kurzprotokollen und Wortprotokollen wurde in der Kommentierung verwiesen.⁶⁷¹⁾ Für die Abfassung der Kurzprotokolle waren die Protokollführer zuständig. Bei den meisten Sitzungen des Organisationsausschusses übernahm Dr. Rudolf Werner Füblein⁶⁷²⁾ die Protokollführung, insgesamt verfaßte er die Kurzprotokolle von 17 Sitzungen des Organisationsausschusses und einer Sitzung des Ausschusses für Verfassungsge-

⁶⁵⁹⁾ Siehe beispielsweise Dok. Nr. 21, TOP 1.

⁶⁶⁰⁾ Dr. Koppert war seit dem 1. Dez. 1946 zugleich auch Leiter des Stenographenbüros im Bayerischen Landtag, Z 12/155.

⁶⁶¹⁾ Dok. Nr. 6, 16 teilweise, 32–35, 58 teilweise.

⁶⁶²⁾ Dok. Nr. 28, 39, 46, 51, 57 teilweise.

⁶⁶³⁾ Dok. Nr. 8 teilweise, 9, 11, 13, 16 teilweise, 20, 21, 37, 55, 61, 62.

⁶⁶⁴⁾ Dok. Nr. 14.

⁶⁶⁵⁾ Dok. Nr. 2–5, 8 teilweise, 18, 19, 22, 23, 25, 26, 30, 41, 44, 46, 57 teilweise.

⁶⁶⁶⁾ Dok. Nr. 52, 53, 58 teilweise.

⁶⁶⁷⁾ Dok. Nr. 48.

⁶⁶⁸⁾ Dok. Nr. 56.

⁶⁶⁹⁾ Dok. Nr. 1 und Dok. Nr. 50.

⁶⁷⁰⁾ Dies kam beispielsweise in der 19. Sitzung des Organisationsausschusses am 3. Nov. 1948 vor, Dok. Nr. 25, TOP 1.

⁶⁷¹⁾ Siehe Dok. Nr. 6, Anm. 11; Dok. Nr. 16, Anm. 74 und 75.

⁶⁷²⁾ Kurzbiographie siehe Dok. Nr. 14, Anm. 11.

richtshof und Rechtspflege⁶⁷³); Erich Strätling⁶⁷⁴) war dagegen für die Kurzprotokolle von neun Sitzungen des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege und eine des Organisationsausschusses verantwortlich⁶⁷⁵); bei drei Sitzungen übernahm Dr. Werner Matz die Protokollführung⁶⁷⁶), Hans Karl von Vier-eck⁶⁷⁷) bei sieben Sitzungen⁶⁷⁸) und Dr. Erich Keßler bei vier Sitzungen.⁶⁷⁹) Für die Richtigkeit der Kurzprotokolle zeichnete üblicherweise jeweils der Schriftführer des Ausschusses ab. Bei Abwesenheit oder Verhinderung des Schriftführers wurde dieser durch andere Ausschußmitglieder vertreten. Für den Organisationsausschuß hatte der Schriftführer Runge insgesamt 18 Sitzungen abgezeichnet, davon fast geschlossen die ersten 17, der Vorsitzende Lehr zeichnete fünf Sitzungen, der stellvertretende Vorsitzende Katz eine, Löwenthal in Vertretung zwei, Zimmermann zwei, Kuhn eine und Mücke zwei Sitzungen ab. Das Kurzprotokoll der zweiten Sitzung wurde vom Protokollführer und vom Schriftführer nicht unterzeichnet. Im Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege zeichnete der Schriftführer Becker insgesamt sechs Sitzungen ab, der Vorsitzende Zinn eine Sitzung, der stellvertretende Vorsitzende Strauß zwei Sitzungen und Lehr eine Sitzung.

Die Bezeichnung der einzelnen Redner, die in den Protokollen gelegentlich mit dem Zusatz „Abgeordneter“ versehen sind oder im Fall von Lehr meist nur seine Funktion („der Vorsitzende“) nennt, wurde harmonisiert. Akademische Titel wurden in der Form belassen, in der sie in der Vorlage erscheinen, auch wenn dies gelegentlich zu Unregelmäßigkeiten führen konnte. Auch die unterschiedliche Bezeichnung für weibliche Abgeordnete, die gelegentlich als Redner den Zusatz „Frau“ erhielten, wurde beibehalten. Unterschiedliche Schreibweisen von Namen (z. B. Loebe oder Löbe) wurden stillschweigend normalisiert. Die Anwesenheitslisten bei den Sitzungen wurden den Kurzprotokollen entnommen. Ausschußmitglieder, die in den Anwesenheitslisten der Kurzprotokolle nicht aufgeführt wurden, aber dennoch durch Wortbeiträge nachzuweisen sind, wurden als zeitweise anwesend geführt. Auch die Einteilung nach stimmberechtigten Mitgliedern, Stellvertretern und Teilnehmern mit beratender Stimme, wie sie jeweils im Dokumentenkopf angegeben ist, wurde den Angaben in den Anwesenheitslisten der Kurzprotokolle entnommen und anhand der Wortprotokolle überprüft.

⁶⁷³) Dok. Nr. 3–6, 8, 9, 11, 13, 14, 16, 18–23, 25, 50.

⁶⁷⁴) Erich Strätling (geb. 23. Okt. 1918), Diplomat, nach Wehrdienst und Gefangenschaft war er 1948–1949 im Sekretariat des Parlamentarischen Rates tätig, danach im Deutschen Bundestag, seit 1955 im diplomatischen Dienst, 1967–1971 erster Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in Rumänien, 1971 Botschafter in Südafrika, 1976 in Chile, 1979 in Kanada. 1983 trat er in den Ruhestand.

⁶⁷⁵) Dok. Nr. 39, 51–53, 55–57, 61, 62.

⁶⁷⁶) Dr. Werner Matz (geb. 28. Juni 1907), nach dem Krieg im Sekretariat des Zonenbeirats beschäftigt, 1948–1949 im Sekretariat des Parlamentarischen Rates tätig, später als Angestellter im Bundesministerium des Innern, das er 1953 verließ, um als Mitarbeiter eines Verlages zu arbeiten. Siehe Dok. Nr. 1, 2, 26.

⁶⁷⁷) Kurzbiographie siehe Dok. Nr. 25, Anm. 5.

⁶⁷⁸) Dok. Nr. 28, 30, 32–35, 37.

⁶⁷⁹) Dok. Nr. 41, 44, 46, 48.

Da die Protokolle meist keine untergliedernden Überschriften tragen, wurden im Rahmen der Edition nach dem Vorbild früherer Bände Überschriften in eckigen Klammern eingefügt. Die Formulierungen der Überschriften wurden, soweit möglich, den Kurzprotokollen entnommen. Die Überschriften sollen der leichteren Übersicht über die Beratungsgegenstände und einer besseren Benutzbarkeit der Edition dienen.

Außer den Protokollen wurden weitere 20 Dokumente aufgenommen. Dabei handelt es sich in den meisten Fällen um Zusammenstellungen der von den beiden Ausschüssen beratenen und beschlossenen Artikel, die als Anlagen zu den Kurzprotokollen vervielfältigt wurden. Außerdem wurden Ausarbeitungen und Gutachten als Dokumente abgedruckt, die den Ausschüssen als Vorlagen für ihre Beratungen dienten und aufgrund ihres Umfangs nicht in die Anmerkungen aufgenommen werden konnten. Neben diesen Vorlagen für die Ausschußarbeit, bei denen es sich in der Regel um Drucksachen des Parlamentarischen Rates handelte, wurden auch die zahlreichen Eingaben an die Ausschüsse in den Anmerkungen wiedergegeben oder zumindest mit Fundstelle nachgewiesen. Die umfangreiche Denkschrift über die oberste Gerichtsbarkeit von Walter Strauß⁶⁸⁰) wurde nicht als eigenes Dokument abgedruckt; Strauß hatte sie in wenig veränderter Form nach Abschluß der Ausschußberatungen veröffentlicht. Da er seine wesentlichen Thesen in den Beratungen vorgetragen hatte, erschien der volle Wortlaut der Denkschrift entbehrlich.

Quellenangaben beginnen grundsätzlich mit der Angabe des Archivs. Fehlt diese, so handelt es sich um einen Bestand des Bundesarchivs. Das Ziel der Kommentierung war es, Quellen aus dem Kontext der Arbeit des Ausschusses mit einzubringen und auf die archivische Überlieferung des Parlamentarischen Rates hinzuweisen. Neben dem Bundesarchiv-Bestand Z 5 (Parlamentarischer Rat) war dies vor allem der Bestand 5 (Parlamentarischer Rat) im Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages. Hinzugezogen wurden ferner Nachlässe von Ausschußmitgliedern. Besonders ergiebig waren dabei die Nachlässe von Walter Strauß (IfZ ED 94), Paul de Chapeaurouge (StAHH 622–1) und Thomas Dehler (ADL N 1 und N 53). Als besonderer Glücksfall erwies es sich, daß Frau Dr. Christa Zinn zum Zwecke der Edition Einsicht in den reichhaltigen Nachlaß ihres Mannes, Dr. Georg August Zinn, gewährte. Ihr sei dafür an dieser Stelle besonders gedankt. Ergänzend wurde der im Bundesarchiv befindliche Nachlaß Hans-Carl Nipperdey (N 1268) herangezogen.

Darüber hinaus war auch das Schriftgut einzelner Verwaltungen des Vereinigten Wirtschaftsgebietes für die Kommentierung aufschlußreich. Besonders wichtig waren die Berichte der Außenstelle Bad Godesberg des Büros der Ministerpräsidenten, die nicht selten ergänzende Hinweise und Hintergrundinformationen zu den Ausschußberatungen boten. Die gut edierten Protokolle der CDU/CSU-Fraktion konnten für die Kommentierung ebenfalls herangezogen werden.⁶⁸¹) Leider liegen für die anderen Fraktionen keine vergleichbaren Protokolle vor. Ersatzweise wurden daher die Fraktionsakten der FDP-Fraktion und der Nachlaß Dehler gesichtet

⁶⁸⁰) Siehe Dok. Nr. 51, Anm. 29.

⁶⁸¹) Salzmann: Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat.

sowie für die SPD-Fraktion die Übersicht der Fraktionssitzungen der SPD⁶⁸²), die Berichte von Walter Menzel an den Parteivorstand sowie andere Hinweise auf die Meinungsbildung in der Fraktion in verschiedenen Nachlässen sozialdemokratischer Abgeordneter herangezogen.

Die Bearbeitung des Ausschusses für Organisation des Bundes einschließlich der Sitzungen als Kombiniertes Ausschuß übernahm Michael Wettengel, die des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege Edgar Büttner. Die Fertigstellung dieser Edition zog sich über mehrere Jahre hin, denn die erforderlichen Arbeiten hatten im wesentlichen außerhalb unserer dienstlichen Verpflichtungen im Bundesarchiv zu erfolgen. Der dazu notwendige Verzicht auf „Freizeit“ mußte auch von unseren Familien mitgetragen werden, und es ist uns bewußt, daß dies nicht immer leicht war. Für die uns geschenkte – und die nicht selten auch geraubte – Zeit wollen wir ihnen von Herzen danken.

Dank schulden wir den anderen Bearbeitern der Editionsreihe „Der Parlamentarische Rat“, allen voran Herrn Dr. Michael F. Feldkamp, deren kollegialer Mithilfe wir uns erfreuen konnten; auch zahlreiche Mitarbeiter anderer wissenschaftlicher Editionsprojekte des Bundes und der Länder haben uns unterstützt. Schließlich konnten wir bei nicht wenigen schriftlichen und mündlichen Anfragen sowie bei Archivbesuchen die freundliche und wirkungsvolle Hilfsbereitschaft von Kolleginnen und Kollegen in anderen Archiven erfahren. Ihnen gilt unsere besondere Verbundenheit.

Der Abschluß des Werkes wurde vor allem durch die engagierte und tatkräftige Unterstützung von Herrn Dr. Wolfram Werner, dem „Spiritus rector“ der Editionsreihe, möglich. Ihm sei daher für seine verständnisvolle Betreuung, für seinen kollegialen Rat und die kritische Durchsicht der Kommentierung an dieser Stelle sehr herzlich gedankt.

Koblenz, im Herbst 2000

Edgar Büttner und Michael Wettengel

⁶⁸²) FES Nachlaß Kurt Schumacher/236.

VERZEICHNIS DER DOKUMENTE

Nr.	Titel des Dokuments und Inhalt	Seite
1	Erste, konstituierende Sitzung des Kombinierten Ausschusses für die Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. 15. September 1948	1
	1. Eröffnung durch den Altersvorsitzenden	1
	2. Wahl des Vorsitzenden, seines Stellvertreters, des Schriftführers, des Berichterstatters und des Mitberichterstatters	1
	3. Arbeitsplan	1
2	Zweite Sitzung des Kombinierten Ausschusses für die Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. 16. September 1948	4
	1. Eröffnung durch den Vorsitzenden und Genehmigung des Kurzprotokolls der 1. Sitzung	4
	2. Erörterung von Kapitel IV „Der Bundestag“ des Herrenchiemseer Entwurfs.	5
3	Dritte Sitzung des Kombinierten Ausschusses für die Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. 21. September 1948	47
	1. Genehmigung des Kurzprotokolls der 2. Sitzung	47
	2. Erörterung von Kapitel V „Der Bundesrat/Der Senat“ des Herrenchiemseer Entwurfs	47
4	Vierte Sitzung des Kombinierten Ausschusses für die Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. 22. September 1948	83
	1. Teilnahme eines Vertreters der Bayerischen Staatsregierung an der Sitzung	83
	2. Genehmigung des Kurzprotokolls der 3. Sitzung und Verteilung des Wortprotokolls der 2. Sitzung	85
	3. Fortsetzung der Erörterung von Kapitel V „Der Bundesrat/Der Senat“ des Herrenchiemseer Entwurfs	86
	4. Erstellung der Protokolle	112

Nr.	Titel des Dokuments und Inhalt	Seite
5	Fünfte Sitzung des Kombinierten Ausschusses für die Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege.	
	23. September 1948	114
	1. Eröffnung der Sitzung und Geschäftstechnisches	114
	2. Teilnahme von Ausschußmitgliedern an Pressekonferenzen . .	115
	3. Antrag der FDP-Fraktion zu Art. 66 und 67 ChE und Tages- ordnungsfragen	117
	4. Erörterung von Kapitel VI „Der Bundespräsident/Das Bundes- präsidium“ des Herrenchiemseer Entwurfs	118
	5. Erörterung von Kapitel VII „Die Bundesregierung“ des Herren- chiemseer Entwurfs	124
	6. Erörterung von Kapitel VIII „Das Bundesverfassungsgericht“ des Herrenchiemseer Entwurfs	144
	7. Bildung eines Unterausschusses („Dreierkollegium“) für das Kapitel VIII „Das Bundesverfassungsgericht“	152
6	Sechste Sitzung des Kombinierten Ausschusses für die Organisa- tion des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege.	
	24. September 1948	155
	1. Stellungnahmen der Fraktionen von SPD und CDU/CSU zur Frage Bundesrat oder Senat	155
	2. Erste Lesung von Kapitel IV „Der Bundestag“	156
	2a. Wahl und Zahl der Abgeordneten (Art. 45)	157
	2b. Freies Mandat (Art. 46)	163
	2c. Politische Parteien (Art. 47)	167
	2d. Wahlperiode (Art. 48 und 49)	180
	2e. Bundestagspräsident (Art. 50)	180
	2f. Wahlprüfung (Art. 51)	181
	2g. Geschäftsordnung, Öffentlichkeit (Art. 52 und 53)	181
	2h. Mehrheitsbeschlüsse (Art. 54)	182
	2i. Anwesenheit von Regierungsmitgliedern (Art. 55)	185
	2j. Einberufung (Art. 56)	186
	2k. Untersuchungsausschüsse (Art. 57)	187
	2l. Ständiger Ausschuß (Art. 58)	187
	2m. Indemnität und Immunität der Abgeordneten (Art. 59 und 60)	189
	2n. Zeugnisverweigerungsrecht, Ansprüche von Mandats- bewerbern und Abgeordneten (Art. 61, 62 und 63)	193
	2o. Rechte zwischen den Wahlperioden (Art. 64).	196
7	Zusammenstellung der in der sechsten Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes in der ersten Lesung neugefaßten Artikel 45 bis 64 des Kapitels IV „Der Bundestag“. 24. September 1948	197

Nr.	Titel des Dokuments und Inhalt	Seite
8	Siebte Sitzung des Kombinierten Ausschusses für die Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege.	
	29. September 1948	201
	1. Genehmigung des Kurzprotokolls der 6. Sitzung	201
	2. Erste Lesung des Kapitels VII „Die Bundesregierung“	202
	2a. Zusammensetzung der Bundesregierung, Staatssekretäre (Art. 86, 89, 93)	202
	2b. Wahl des Bundeskanzlers (Art. 87 und 88)	211
	2c. Erörterung des Vorschlages des Unterausschusses zur Neufassung der Artikel 87 und 88: Wahl des Bundeskanzlers.	239
9	Achte Sitzung des Kombinierten Ausschusses für die Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege.	
	30. September 1948	244
	1. Fortsetzung der Erörterung des Vorschlages des Unterausschusses zur Neufassung der Artikel 87 und 88 (Art. 88 [neu]): Wahl des Bundeskanzlers	244
	2. Berichtigung des Kurzprotokolls der 7. Sitzung	250
	3. Bekanntgabe von Eingaben	251
	4. Fortsetzung der ersten Lesung des Kapitels VII „Die Bundesregierung“	252
	4a. Kanzlerwahlfristen, Ministerernennung und -entlassung (Art. 88 und 89)	252
	4b. Konstruktives Mißtrauensvotum (Art. 90)	256
	4c. Regierung auf Zeit	256
	4d. Vorlage von Anträgen zum Mißtrauensvotum und zur Kanzlerwahl (Art. 90 Abs. 1 bzw. Art. 87, 88 und 90)	275
	4e. Stellvertretung des Kanzlers (Art. 91)	279
	4f. Amts-, Berufs- und Gewerbeverbot	281
	4g. Richtlinienkompetenz und Regierungsverantwortung (Art. 93, auch Art. 89 Abs. 2 und 3)	284
	4h. Leitung der Bundesregierung (Art. 94)	293
	4i. Rücktritt vom Amt (Art. 95)	294
	4j. Vertretungen der Landesregierungen (Art. 96)	295
10	Zusammenstellung der in der siebten und achten Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes in der ersten Lesung neugefaßten Artikel 86 bis 96 des Kapitels VI „Die Bundesregierung“. 30. September 1948	298
11	Neunte Sitzung des Kombinierten Ausschusses für die Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege.	
	1. Oktober 1948	301

Nr.	Titel des Dokuments und Inhalt	Seite
1.	Genehmigung des Kurzprotokolls der 8. Sitzung und Verlesung einer Eingabe	301
2.	Erste Lesung des Kapitels VI „Der Bundespräsident/Das Bundespräsidium“	303
2a.	Bundespräsident oder Bundespräsidium sowie Antrag der SPD-Fraktion, die Funktion des Bundespräsidenten durch den Bundestagspräsidenten wahrnehmen zu lassen	303
2b.	Wahl des Bundespräsidenten (Art. 75)	331
2c.	Amtsdauer (Art. 76)	336
2d.	Amtsverbot (Art. 77)	337
2e.	Amtseid (Art. 78)	337
2f.	Stellvertretung (Art. 79)	338
2g.	Gegenzeichnung (Art. 80)	341
2h.	Völkerrechtliche Vertretung (Art. 81)	343
2i.	Ernennung der Bundesrichter und Bundesbeamten (Art. 82)	343
2j.	Begnadigungsrecht (Art. 83)	344
2k.	Anklage vor dem Bundesverfassungsgericht (Art. 84, 85, auch 60)	344
12	Zusammenstellung der in der neunten Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes in der ersten Lesung neugefaßten Artikel 75 bis 85 des Kapitels VI „Der Bundespräsident“. 1. Oktober 1948	346
13	Zehnte Sitzung des Kombinierten Ausschusses für die Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. 6. Oktober 1948	349
1.	Genehmigung des Kurzprotokolls der 9. Sitzung, Tagesordnungsfragen und Trennung des Kombinierten Ausschusses für die Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege	349
2.	Erste Lesung von Kapitel V: Variante „Der Bundesrat“	351
2a.	Aufgaben des Bundesrates (Art. 65)	351
2b.	Zusammensetzung, Weisungsgebundenheit (Art. 66)	356
2c.	Zusammensetzung, Stimmenzahl (Art. 67)	364
2d.	Verhältnis zwischen Bundestag und Bundesrat beim Gesetzgebungsverfahren	371
2e.	Fortsetzung Zusammensetzung, Stimmenzahl (Art. 67) . .	374
2f.	Einberufung (Art. 68)	374
2g.	Wahl des Präsidenten des Bundesrates (Art. 69)	374
2h.	Geschäftsordnung, Öffentlichkeit (Art. 70 und 71)	376
2i.	Ausschüsse (Art. 72)	376
2j.	Anwesenheit von Regierungsmitgliedern (Art. 73)	381

Nr.	Titel des Dokuments und Inhalt	Seite
	2k. Indemnität und Immunität, Zeugnisverweigerungsrecht, Ansprüche von Mitgliedern des Bundesrates (Art. 74) . . .	381
3.	Erörterung des Entwurfs der SPD-Fraktion zur Variante „Der Senat“ und Vermittlungsvorschläge	382
4.	Arbeitsplanung	390
5.	Formulierung von Entwürfen zum Kapitel V „Der Bundesrat/ Der Senat“	392
14	11. Sitzung des Kombinierten Ausschusses für die Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. 7. Oktober 1948	395
	1. Arbeitsplanung	395
	2. Personelle Um- und Neubesetzungen in den Ausschüssen für die Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege	397
	3. Genehmigung des Kurzprotokolls der 10. Sitzung und Geschäftstechnisches	398
	4. Formulierung des Kapitels IV „Der Bundestag“ (noch erste Lesung)	398
	4a. Wahl und Zahl der Abgeordneten (Art. 45)	399
	4b. Antrag Dr. de Chapeaurouge zum passiven Wahlrecht von Beamten und Richtern	399
	4c. Fortsetzung der Beratung des Art. 45 (Wahl und Zahl der Abgeordneten)	403
	4d. Antrag Dr. de Chapeaurouge zur Vertretung der Vertriebe- nen im ersten Bundestag	404
	4e. Fortsetzung der Beratung des Art. 45 (Wahl und Zahl der Abgeordneten)	414
	4f. Freies Mandat (Art. 46)	416
	4g. Politische Parteien (Art. 47)	416
	4h. Wahlperiode (Art. 48 und 49)	422
	4i. Bundestagspräsident (Art. 50)	423
	4j. Wahlprüfung (Art. 51)	424
	4k. Geschäftsordnung, Öffentlichkeit (Art. 52 und 53)	430
	4l. Mehrheitsbeschlüsse (Art. 54)	431
	4m. Anwesenheit von Regierungsmitgliedern (Art. 55)	432
	4n. Einberufung (Art. 56)	433
	4o. Untersuchungsausschüsse, Ständiger Ausschuß (Art. 57 und 58)	434
	4p. Indemnität und Immunität der Abgeordneten (Art. 59 und 60)	435
	4q. Zeugnisverweigerungsrecht (Art. 61)	435
	4r. Ansprüche von Mandatsbewerbern und Abgeordneten (Art. 62 und 63)	436

Nr.	Titel des Dokuments und Inhalt	Seite
	4s. Rechte zwischen den Wahlperioden (Art. 64)	438
5.	Tagesordnungsfragen	438
6.	Formulierung des Kapitels VII „Die Bundesregierung“ (noch erste Lesung)	439
	6a. Zusammensetzung der Bundesregierung (Art. 86)	439
	6b. Wahl des Bundeskanzlers (Art. 87 und 88)	439
	6c. Ministerernennung und -entlassung (Art. 89 und 93)	444
	6d. Konstruktives Mißtrauensvotum (Art. 90)	448
	6e. Stellvertretung des Kanzlers (Art. 91)	452
	6f. Amts-, Berufs- und Gewerbeverbot (Art. 91 a)	453
	6g. Amtseid (Art. 92)	453
	6h. Richtlinienkompetenz und Regierungsverantwortung (Art. 93)	454
	6i. Leitung der Bundesregierung (Art. 94)	454
	6j. Rücktritt vom Amt (Art. 95)	455
	6k. Vertretungen der Landesregierungen (Art. 96)	456
7.	Geschäftstechnisches	457
15	Zusammenstellung der in der 11. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes vorläufig formulierten Artikel 45 bis 64 und 86 bis 96 der Kapitel IV „Der Bundestag“ und VII „Die Bundesregierung“ (noch erste Lesung). 7. Oktober 1948.	459
16	12. Sitzung des Kombinierten Ausschusses für die Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. 8. Oktober 1948	466
	1. Genehmigung des Kurzprotokolls der 11. Sitzung und Bekanntgabe von Eingaben	466
	2. Antrag zum passiven Wahlrecht von Beamten und sonstigen Angehörigen des öffentlichen Dienstes	468
	3. Berichterstattung aus der CDU/CSU-Fraktion zur Länderkammer sowie Anträge der FDP-Fraktion	470
	4. Formulierung des Kapitels VI „Der Bundespräsident“ (noch erste Lesung)	474
	4a. Wahl des Bundespräsidenten (Art. 75)	474
	4b. Stellvertretung (Art. 79)	480
	4c. Amtsdauer, Amtsverbot (Art. 76 und 77)	481
	4d. Amtseid (Art. 78)	482
	4e. Fortsetzung der Formulierung des Art. 79: Stellvertretung .	483
	4f. Gegenzeichnung (Art. 80)	485
	4g. Völkerrechtliche Vertretung (Art. 81)	487
	4h. Ernennung der Bundesrichter und Bundesbeamten (Art. 82)	487
	4i. Begnadigungsrecht, Anklage vor dem Bundesverfassungsgericht (Art. 83, 84 und 85)	489

Nr.	Titel des Dokuments und Inhalt	Seite
	5. Stellungnahmen zur Variante „Bundespräsidium“	489
	6. Antrag der SPD-Fraktion, die Funktion des Bundespräsidenten durch den Bundestagspräsidenten wahrnehmen zu lassen . . .	490
	7. Formulierung der Varianten zur Wahl des Bundespräsidenten (Art. 75)	494
	8. Berichterstattung an die Presse	495
	9. Fortsetzung der Formulierung der Varianten zur Wahl des Bundespräsidenten (Art. 75) und Tagesordnungsfragen	496
17	Zusammenstellung der in der 12. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes vorläufig formulierten Artikel 75 bis 85 des Kapitels VI „Der Bundespräsident“. 8. Oktober 1948.	499
18	13. Sitzung des Kombinierten Ausschusses für die Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. 13. Oktober 1948	503
	1. Genehmigung des Kurzprotokolls der 12. Sitzung und Mitteilung eines Schreibens des Sekretariats zur Neufassung der Art. 57, 89 und 111	503
	2. Behandlung der Frage Bundesrat oder Senat im Plenum	505
	3. Erörterung des Kapitels IX „Die Gesetzgebung“ des Herrenchiemseer Entwurfs	512
	3a. Stand der Beratungen im Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege	512
	3b. Vorbehalt des Gesetzes (Art. 101)	513
	3c. Keine Übertragung der Gesetzgebungsbefugnis (Art. 102)	520
	3d. Gesetzesvorlagen (Art. 103)	522
	3e. Zustandekommen von Bundesgesetzen (Art. 104)	527
	3f. Systemverschiebende Gesetze, Änderung der bundesstaatlichen Grundordnung, Änderung des Grundgesetzes (Art. 105 bis 108)	532
19	14. Sitzung des Kombinierten Ausschusses für die Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. 14. Oktober 1948	556
	1. Genehmigung des Kurzprotokolls der 13. Sitzung und Bekanntgabe von Eingaben	556
	2. Fortsetzung der Erörterung des Kapitels IX „Die Gesetzgebung“ des Herrenchiemseer Entwurfs	558
	2a. Änderung der bundesstaatlichen Grundordnung (Art. 107)	558
	2b. Änderung der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung (Art. 108)	572
	2c. Ausfertigung von Gesetzen (Art. 109)	573

Nr.	Titel des Dokuments und Inhalt	Seite
	2d. Entscheidungskompetenz über Verfassungsmäßigkeit (Art. 110)	575
	2e. Notstandsrecht (Art. 111)	577
	3. Bildung eines Unterausschusses zur Neufassung des Notstands- rechtes (Art. 111) und Arbeitsplanung	595
20	15. Sitzung des Kombinierten Ausschusses für die Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. 15. Oktober 1948	598
	1. Genehmigung des Kurzprotokolls der 14. Sitzung und Bericht- erstattung des Unterausschusses zur Neufassung des Notstands- rechtes (Art. 111)	598
	2. Erörterung der Vorlage des Unterausschusses zur Neufassung des Notstandsrechtes (Art. 111) und Arbeitsplanung	600
	3. Übergangsvorschriften und Tagesordnungsfragen	619
21	16. Sitzung des Kombinierten Ausschusses für die Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. 20. Oktober 1948	624
	1. Genehmigung des Kurzprotokolls der 15. Sitzung und Bekannt- gabe von Eingaben	624
	2. Erörterung des Kapitels XIII „Übergangs- und Schluß- bestimmungen“ des Herrenchiemseer Entwurfs	625
	2a. Rechtsbereinigung und Fortgeltung als Bundes- oder Landesrecht (Art. 139, 140)	626
	2b. Nachfolge für wegfallende Organe (Art. 141)	628
	2c. Reichsrechtliche Vorschriften oder Einrichtungen, die aufgehoben sind oder nicht mehr bestehen (Art. 142)	630
	2d. Wahrnehmung der Befugnisse des Bundespräsidenten (Art. 143)	631
	2e. Übertragung der Ernennungen von Bundesbediensteten (Art. 144)	631
	2f. Eingriffe in die Wohnungsfreiheit aufgrund der Wohnungs- not (Art. 145)	632
	2g. „Entnazifizierung“ (Art. 146)	634
	2h. Vereidigung aller Beamten und Angestellten (Art. 147) . . .	634
	2i. Beschluß und Inkrafttreten des Grundgesetzes (Art. 148) . .	634
	2j. Ablösung des Grundgesetzes (Art. 149)	635
	3. Bildung eines Unterausschusses zur Formulierung der Über- gangsbestimmungen organisatorischer Art sowie weitere Arbeitsplanung	636
	4. Schaffung eines Flüchtlingsamtes als Bundeszentralbehörde . .	638
	5. Antrag zur Neuformulierung des Art. 107 ChE (Änderung der bundesstaatlichen Grundordnung)	640

Nr.	Titel des Dokuments und Inhalt	Seite
22	17. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes.	
	22. Oktober 1948	643
	1. Eröffnung der Sitzung und personelle Neubesetzung	643
	2. Antrag zur Neuformulierung des Art. 107 ChE (Änderung der bundesstaatlichen Grundordnung) und Genehmigung des Kurzprotokolls der 16. Sitzung	644
	3. Bericht des Unterausschusses zur Formulierung der Übergangsbestimmungen organisatorischer Art	645
	4. Auflösung oder Überleitung der zonalen und überzonalen Einrichtungen sowie Übernahme ihrer Beschäftigten	650
	5. Einladung von Vertretern des Wirtschaftsrates, des Länderrates und des Verwaltungsrates in Frankfurt	656
23	18. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes.	
	27. Oktober 1948	660
	1. Genehmigung des Kurzprotokolls der 17. Sitzung und Bekanntgabe von Eingaben	660
	2. Hinzuziehung von Vertretern des Wirtschaftsrates, des Länderrates und des Verwaltungsrates in Frankfurt	663
	3. Formulierung des Kapitels XIII „Übergangs- und Schlußbestimmungen“	666
	3a. Beendigung des Mandates des Wirtschaftsrates und des Länderrates (Art. 138 a)	666
	3b. Rechtsbereinigung und Fortgeltung als Bundes- oder Landesrecht (Art. 139, 140)	668
	3c. Nachfolge für wegfallende Organe (Art. 141)	669
	3d. Reichsrechtliche Vorschriften oder Einrichtungen, die aufgehoben sind oder nicht mehr bestehen (Art. 142)	669
	3e. Überleitung der Verwaltungseinrichtungen, Anstalten, Körperschaften und Verwaltungsangehörigen (Art. 143, 143 a, b, c, [neu])	669
	4. Stellungnahme zur Weiterführung der gesetzgeberischen Tätigkeit des Länderrates der amerikanischen Zone	679
	5. Fortsetzung der Formulierung des Kapitels XIII „Übergangs- und Schlußbestimmungen“	684
	5a. Übertragung der Ernennungen von Bundesbediensteten (Art. 144)	684
	5b. Eingriffe in die Wohnungsfreiheit aufgrund der Wohnungsnot, „Entnazifizierung“ (Art. 145, 146)	684
	5c. Vereidigung aller Beamten und Angestellten (Art. 147) . . .	685
	5d. Beschluß und Annahme des Grundgesetzes (Art. 148), Verkündung des Grundgesetzes und Einberufung von Volks- und Länderkammer (Art. 148 [neu], Art. 148 a [neu])	685

Nr.	Titel des Dokuments und Inhalt	Seite
	5e. Ablösung des Grundgesetzes (Art. 149)	686
	5f. Neuformulierung des Art. 138 a (Beendigung der Zuständigkeit der zonalen und bizonalen Körperschaften zur Gesetzgebung)	687
	5g. Fortsetzung der Formulierung des Art. 149 (Ablösung des Grundgesetzes)	687
	6. Arbeitsplanung und Einsetzung eines Unterausschusses zur redaktionellen Überarbeitung der formulierten Artikel	689
	7. Vorschlag zur Wahl des Bundespräsidenten durch eine Nationalversammlung aus beiden Häusern (Art. 75)	692
	8. Beratung von Art. 107 und 108 (Änderung der bundesstaatlichen Grundordnung und Änderung der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung)	692
	9. Bekanntgabe weiterer Eingaben und Anträge sowie weitere Arbeitsplanung	702
24	Zusammenstellung der in der 18. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes vorläufig formulierten Artikel 138 a bis 149 des Kapitels XIII „Übergangs- und Schlußbestimmungen“ (erste Lesung). 27. Oktober 1948	704
25	19. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes. 3. November 1948	707
	1. Genehmigung des Kurzprotokolls der 18. Sitzung und Bekanntgabe von Eingaben und Anträgen	707
	2. Bericht über die Arbeit des Unterausschusses zur redaktionellen Überarbeitung des Kapitels IV „Der Bundestag“	710
	3. Beratung von Art. 107 (Änderung der bundesstaatlichen Grundordnung) und 108 (Änderung der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung)	715
	4. Arbeitsplanung und Sitzungstermine	720
26	20. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes. 5. November 1948	722
	1. Genehmigung des Kurzprotokolls der 19. Sitzung, Tagungsordnungsfragen und Bekanntgabe von Eingaben	722
	2. Bericht des Redaktions-Unterausschusses und Erörterung der überarbeiteten Artikel des Kapitels IV „Der Bundestag“	723
	2a. Wahl und Zahl der Abgeordneten (Art. 45)	725
	2b. Freies Mandat (Art. 46)	728
	2c. Politische Parteien (Art. 47)	732
	2d. Artikel 48 bis 55	736
	2e. Einberufung (Art. 56)	737
	2f. Untersuchungsausschüsse (Art. 57)	738

Nr.	Titel des Dokuments und Inhalt	Seite
	2g. Ständiger Ausschuß (Art. 58)	751
	2h. Artikel 59 bis 61	752
	2i. Ansprüche von Mandatsbewerbern und Abgeordneten (Art. 62 und 63)	753
	2j. Rechte zwischen den Wahlperioden (Art. 64)	755
	3. Arbeitsplanung	757
27	Zusammenstellung der in der 20. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes vorläufig formulierten Artikel 45 bis 64 des Kapitels IV „Der Bundestag“. 5. November 1948	758
28	21. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes. 10. November 1948	763
	1. Genehmigung des Kurzprotokolls der 20. Sitzung und Bekannt- gabe von Eingaben	763
	2. Erörterung der vom Redaktions-Unterausschuß überarbeiteten Artikel des Kapitels VI „Der Bundespräsident“	767
	2a. Wahl des Bundespräsidenten (Art. 75)	767
	2b. Amtsdauer (Art. 76)	768
	2c. Amtsverbot (Art. 77)	768
	2d. Amtseid (Art. 78)	770
	2e. Stellvertretung (Art. 79)	771
	2f. Artikel 80 bis 81	772
	2g. Ernennung der Bundesrichter und Bundesbeamten (Art. 82)	772
	2h. Begnadigungsrecht (Art. 83)	776
	2i. Anklage vor dem Bundesverfassungsgericht (Art. 84, 85)	777
	3. Erörterung der vom Redaktions-Unterausschuß überarbeiteten Artikel des Kapitels VII „Die Bundesregierung“	778
	3a. Antrag Walter zu Artikel 86, 89 und 90	778
	3b. Antrag Dr. Löwenthal zu Artikel 87 (Wahl des Bundes- kanzlers)	782
	3c. Formulierung der Artikel 86 bis 90	783
	3d. Erörterung des Artikels 95 a des Redaktions-Unteraus- schusses (Beendigung der Amtszeit des Bundeskanzlers).	796
29	Zusammenstellung der in der 21. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes vorläufig formulierten Artikel 75 bis 96 der Kapitel VI „Der Bundespräsident“ und VII „Die Bundes- regierung“. 10. November 1948	797
30	22. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes. 24. November 1948	802
	1. Genehmigung des Kurzprotokolls der 21. Sitzung und Bekannt- gabe von Eingaben	802

Nr.	Titel des Dokuments und Inhalt	Seite
	2. Tagesordnungsfragen und Feststellung der stimmberechtigten Mitglieder	805
	3. Beschluß des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege zur Wahlprüfung durch ein besonderes Wahlprüfungsgericht (Art. 51 und 98 Ziffer 7)	806
	4. Anträge der FDP-Fraktion und des Allgemeinen Redaktionsausschusses zur Neufassung des Art. 75 (Wahl des Bundespräsidenten)	809
	5. Antrag der SPD-Fraktion zur vorläufigen Wahrnehmung der Funktionen des Bundespräsidenten durch den Bundestagspräsidenten (Art. 147 a)	823
	6. Regelung des Rücktrittsrechts des Bundespräsidenten (Art. 79 Abs. 1)	831
	7. Tagesordnungsfragen und weitere Arbeitsplanung	833
31	Zusammenstellung der in der 22. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes beschlossenen Fassung der Artikel 75, 79 Abs. 1 und 147 a der Kapitel VI „Der Bundespräsident“ und XIII „Übergangs- und Schlußbestimmungen“. 24. November 1948 .	837
32	23. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes. 1. Dezember 1948	839
	1. Abstufung der Stimmenzahl der Länder und Vertretung Berlins im Bundesrat (Art. 66 und 67)	839
33	24. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes. 1. Dezember 1948	845
	1. Notstandsgesetzgebung (Art. 111, 111 a)	845
34	25. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes. 2. Dezember 1948	858
	1. Notstandsgesetzgebung (Art. 90 b, 111, 111 a)	858
35	26. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes. 3. Dezember 1948	873
	1. Genehmigung der Kurzprotokolle der 22. und 23. Sitzung, Teilnahme von Prof. Dr. Thoma an der Sitzung und Antrag Dr. Katz zu Art. 147 b (Wahl des ersten Bundespräsidenten) . .	873
	2. Notstandsgesetzgebung (Art. 90 b, 111, 111 a, 111 b)	875
	3. Mitwirkung bei der Bundesgesetzgebung und Ausfertigung und Verkündung der Bundesgesetze (Art. 111 c, 111 d)	887
36	Stellungnahme zu Kapitel XIII „Übergangs- und Schlußbestimmungen“ und Sondergutachten zu Art. 143 c (Zwangspensionierung	

Nr.	Titel des Dokuments und Inhalt	Seite
	oder Kündigung von Beamten und Richtern) des Direktors beim Rechnungshof in Hamburg, Dr. Dr. Fuchs. [November 1948].	889
37	27. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes. 6. Dezember 1948	902
	1. Neu gefaßter Antrag Dr. Katz zum Gesetzgebungsnotstand (Art. 90 b) und Änderungsvorschlag der CDU/CSU-Fraktion zu Vertrauensfrage und Auflösung des Bundestages (Art. 90 a) .	902
	2. Einrichtung eines Unterausschusses zur Formulierung des Art. 90 b (Gesetzgebungsnotstand) und Unterbrechung der Sitzung	915
	3. Genehmigung der Kurzprotokolle der 24. und 25. Sitzung und Bekanntgabe von Eingaben	915
	4. Vorschläge des Unterausschusses und von Dr. Katz zur Formulierung des Art. 90 b (Gesetzgebungsnotstand) und Ergänzung des Art. 128 b Abs. 1, Ziff. 3 (Entscheidungsbefugnis des Bundesverfassungsgerichtes über die Vereinbarkeit von Bundesrecht oder Landesrecht mit dem Grundgesetz)	918
	5. Vorschlag Dr. Katz zur Ersetzung der Bezeichnungen „Bundestag“ und „Bundesrat“ durch „Volkskammer“ und „Länderkammer“	920
	6. Neufassung des Kapitels XIII „Übergangs- und Schlußbestimmungen“	921
	6a. Bundesgebiet (Art. 138 a)	921
	6b. Staatsangehörigkeit, Begriff der Mehrheit (Art. 138 b, c) . .	924
	6c. Bisherige Gesetzgebungskompetenzen (Art. 138 d)	926
	6d. Fortgeltung früheren Rechts (Art. 139)	927
	6e. Früheres Recht, ausschließliche und Vorranggesetzgebung (Art. 139 a, b)	928
	6f. Recht des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (Art. 139 c) . . .	929
	6g. Freizügigkeit und Recht auf freie Berufswahl (Art. 139 d [neu])	931
	6h. Entscheidung über die Fortgeltung alten Rechts (Art. 140) .	932
	6i. Fortgeltende Verordnungsermächtigungen (Art. 141)	933
	6j. Verwaltungseinrichtungen, Anstalten und Körperschaften (Art. 143 a, b)	934
	6k. Zwangspensionierung oder Kündigung von Beamten und Richtern (Art. 143 c)	936
	6l. Ablösung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, Antrag der DP zu den Rechten früherer Angehöriger des öffentlichen Dienstes (Art. 143 d)	949
	6m. Reichsvermögen (Art. 143 e)	952
	6n. Antrag Dr. Dehler zur Zuständigkeit für Vermögensstreitigkeiten von Gebietskörperschaften (Art. 143 f)	952

Nr.	Titel des Dokuments und Inhalt	Seite
6o.	„Entnazifizierung“ (Art. 146)	953
6p.	Vorläufige Ausübung der Befugnisse des Bundespräsidenten durch den Bundestagspräsidenten, Wahl des ersten Bundespräsidenten (Art. 147 a, b)	954
6q.	Vorläufige Wahrnehmung der Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts, Angleichung der Landesverfassungen an das Grundgesetz (Art. 148, 148 a, b)	955
6r.	Hoch- und Landesverrat (Art. 148 c)	955
6s.	Angleichung der Vorschriften des Bürgerlichen Rechts über die Stellung der Frau an das Grundgesetz (Art. 148 d)	961
6t.	Annahme und Verkündung des Grundgesetzes (Art. 148 e, f)	961
6u.	Ablösung des Grundgesetzes (Art. 149)	963
38	Zusammenstellung der in der 27. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes unter Verarbeitung des vorläufigen Vorschlags des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 18. November 1948 beschlossenen Fassung des Kapitels XIII „Übergangs- und Schlußbestimmungen“. 6. Dezember 1948	964
39	28. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes. 16. Dezember 1948	970
1.	Neufassung des Kapitels VII „Die Bundesregierung“	970
1a.	Zusammensetzung der Bundesregierung (Art. 86)	970
1b.	Wahl des Bundeskanzlers (Art. 87)	971
1c.	Ministerernennung und -entlassung (Art. 89)	972
1d.	Amtseid (Art. 89 a)	974
1e.	Richtlinienkompetenz, Regierungsverantwortung und Leitung der Bundesregierung (Art. 89 b)	975
1f.	Amts-, Berufs- und Gewerbeverbot (Art. 89 c)	975
1g.	Konstruktives Mißtrauensvotum, Vertrauensfrage und Auflösung des Bundestages (Art. 90, 90 a)	977
1h.	Gesetzgebungsnotstand (Art. 90 b)	984
1i.	Einsetzung eines Unterausschusses zur Neuformulierung der Art. 90 b und 95	992
1j.	Rücktritt vom Amt (Art. 95).	992
40	Zusammenstellung der in der 28. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes unter Verarbeitung der Vorschläge des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 16. Dezember 1948 beschlossenen und vom Unterausschuß redigierten Fassung des Kapitels VII „Die Bundesregierung“. 16. Dezember 1948	995
41	29. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes. 11. Januar 1949	999

Nr.	Titel des Dokuments und Inhalt	Seite
1.	Geschäftstechnisches	999
2.	Antrag Dr. von Mangoldt zu Art. 81 (Völkerrechtliche Vertretung)	1000
3.	Einsetzung eines Unterausschusses zur Formulierung von Art. 81 (Völkerrechtliche Vertretung) und Tagesordnungsfragen	1008
4.	Neufassung des Kapitels IX „Die Gesetzgebung“	1008
4a.	Gesetzesvorlagen (Art. 103)	1008
4b.	Zustandekommen von Bundesgesetzen (Art. 104)	1009
4c.	Redaktionelle Überarbeitung der Art. 103 und 104	1012
4d.	Systemverschiebende Gesetze (Art. 105)	1013
4e.	Zustandekommen von Bundesgesetzen (Art. 105 a)	1014
4f.	Änderung des Grundgesetzes und der bundesstaatlichen Grundordnung (Art. 106, 107)	1015
4g.	Änderung der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung (Art. 108)	1016
4h.	Rechtsverordnungen (Art. 108 a)	1019
4i.	Notstandsgesetzgebung (Art. 111, 111 z)	1019
4j.	Mitwirkung bei der Bundesgesetzgebung (Art. 111 a)	1023
4k.	Ausfertigung und Verkündung der Bundesgesetze (Art. 111 b)	1024
5.	Geschäftsordnungs- und Tagesordnungsfragen	1024
6.	Antrag Dr. Becker und Dr. Dehler zur Einführung eines Präsidialsystems (Art. 75 bis 82)	1024
7.	Formulierung des Art. 81 (Völkerrechtliche Vertretung)	1040
8.	Weitere Arbeitsplanung	1043
42	Zusammenstellung der in der 29. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes unter Verarbeitung der Vorschläge des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 13./16. Dezember 1948 beschlossenen Fassung des Kapitels IX „Die Gesetzgebung“. 11. Januar 1949.	1044
43	Gutachten zu Art. 143 c-2 [neu] (Zwangspensionierung oder Kündigung von Beamten und Richtern) des Leiters des Personalamtes der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, Dr. Oppler. 5. Januar 1949	1048
44	30. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes. 13. Januar 1949	1057
	1. Eröffnung der Sitzung	1057
	2. Formulierung des Kapitels XIII „Übergangs- und Schlußbestimmungen“	1057
	2a. Bundesgebiet, Neugliederung des Bundesgebiets (Art. 138 a, 138 aa [neu])	1057

Nr.	Titel des Dokuments und Inhalt	Seite
2b.	Staatsangehörigkeit (Art. 138 b)	1058
2c.	Recht auf den Bezug von Nahrung und Kleidung (Art. 138 c-1 [neu])	1059
2d.	Antrag der DP zu Art. 138 b	1063
2e.	Angleichung der Vorschriften des Bürgerlichen Rechts über die Stellung der Frau an das Grundgesetz (Art. 138 c-2 [neu])	1064
2f.	Gesetzliche Beschränkung der Freizügigkeit (Art. 138 c-3 [neu])	1066
2g.	Verletzung der Amtspflicht (Art. 138 c-4 [neu])	1068
2h.	Religion und Religionsgesellschaften (Art. 138 c-5 [neu])	1068
2i.	Begriff der Mehrheit (Art. 138 c-6 [neu])	1071
2j.	Bisherige Gesetzgebungskompetenzen (Art. 138 d)	1072
2k.	Fortgeltung früheren Rechts (Art. 139)	1072
2l.	Früheres Recht, ausschließliche und Vorranggesetzgebung (Art. 139 a, b)	1072
2m.	Recht des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (Art. 139 c)	1073
2n.	Fortgeltendes Weisungsrecht (Art. 139 e [neu])	1074
2o.	Entscheidung über die Fortgeltung alten Rechts (Art. 140)	1075
2p.	Fortgeltende Verordnungsermächtigungen (Art. 141)	1075
2q.	Eingaben zur Überleitung der Verwaltungseinrichtungen, Anstalten, Körperschaften und Verwaltungsangehörigen, zu früheren Angehörigen des öffentlichen Dienstes, zu Zwangspensionierung oder Kündigung von Beamten und Richtern (Art. 143, 143 a, 143 c-1 [neu], 143 c-2 [neu])	1075
2r.	Verwaltungseinrichtungen, Anstalten und Körperschaften (Art. 143 a)	1076
2s.	Anträge zu den Rechten früherer Angehöriger des öffentlichen Dienstes (Art. 143 c-1 [neu])	1079
2t.	Frühere Angehörige des öffentlichen Dienstes (Art. 143 c-1 [neu])	1081
2u.	Zwangspensionierung oder Kündigung von Beamten und Richtern (Art. 143 c-2 [neu])	1091
3.	Terminfragen und weitere Arbeitsplanung	1095
45	Zusammenstellung der in der 30. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes unter Verarbeitung der Vorschläge des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 13./16. Dezember 1948 beschlossenen Fassung des Kapitels XIII „Übergangs- und Schluß- bestimmungen“ (Art. 138 a bis 143 a). 13. Januar 1949	1096
46	31. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes. 14. Januar 1949	1101
	1. Genehmigung der Kurzprotokolle der 29. und 30. Sitzung	1101

Nr.	Titel des Dokuments und Inhalt	Seite
2.	Fortsetzung der Formulierung des Kapitels XIII „Übergangs- und Schlußbestimmungen“	1101
2a.	Frühere Angehörige des öffentlichen Dienstes (Art. 143 c-1 [neu]) in der Fassung des Unterausschusses	1101
2b.	Zwangspensionierung oder Kündigung von Beamten und Richtern (Art. 143 c-2 [neu]) in der Fassung des Unterausschusses	1104
2c.	Reichsvermögen (Art. 143 e)	1115
2d.	Vermögensänderung bei Gebietsänderung (Art. 143 f)	1125
2e.	Vorläufige Ausübung der Befugnisse des ersten Bundespräsidenten durch den Präsidenten des Bundesrates (Art. 144)	1127
2f.	Wahl des ersten Bundestages, Süddeutsches Notariat (Art. 145, 145 a)	1127
2g.	„Entnazifizierung“ (Art. 146)	1128
2h.	Vorläufige Wahrnehmung der Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts, Angleichung der Landesverfassungen an das Grundgesetz (Art. 148, 148 a, b)	1129
2i.	Hoch- und Landesverrat (Art. 148 c)	1132
2j.	Annahme des Grundgesetzes (Art. 148 e)	1134
47	In der 31. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes unter Verarbeitung der Vorschläge des Unterausschusses vom 13. Januar 1949 und des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 13./16. Dezember 1948 beschlossene Fassung des Kapitels XIII „Übergangs- und Schlußbestimmungen“ (Art. 143 c-1 bis 148 b). 14. Januar 1949.	1135
48	32. Sitzung des Ausschusses für die Organisation des Bundes. 20. Januar 1949	1138
	1. Eröffnung der Sitzung	1138
	2. Fortsetzung der Formulierung des Kapitels XIII „Übergangs- und Schlußbestimmungen“	1138
	2a. Hoch- und Landesverrat (Art. 148 c)	1138
	2b. Annahme des Grundgesetzes (Art. 148 e)	1147
49	Vorschläge der Abgeordneten Dr. Fecht (CDU), Dr. Dehler (FDP) und Dr. Becker (FDP) für eine Neufassung des Kapitels VIII „Das Bundesverfassungsgericht“. Oktober 1948	1155
50	Erste, konstituierende Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. 12. Oktober 1948	1159
	1. Eröffnung durch den Abgeordneten Zinn.	1159
	2. Wahl des Vorsitzenden und des Schriftführers	1160
	3. Arbeitsplan	1160

Nr.	Titel des Dokuments und Inhalt	Seite
51	Zweite Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. 20. Oktober 1948	1162
	1. Wahl des stellvertretenden Vorsitzenden	1162
	2. Aufbau und Gliederung der obersten Bundesgerichtsbarkeit . .	1162
	2a. Referat des Berichterstatters Dr. Strauß	1162
	2b. Aussprache	1174
52	Dritte Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. 22. Oktober 1948	1191
	1. Aufbau und Gliederung der obersten Bundesgerichtsbarkeit . .	1191
	1a. Fortsetzung der Aussprache über das Referat von Dr. Strauß, insbes. zu den Fragen des Rechtszuges und der Rechtsmittel	1191
	1b. Zusammenfassung der Ergebnisse der Aussprache und Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von For- mulierungsvorschlägen	1214
53	Vierte Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. 27. Oktober 1948	1217
	1. Bekanntgabe der Eingaben	1217
	2. Aufbau und Gliederung der obersten Bundesgerichtsbarkeit . .	1224
	2a. Zusammenfassung der bisherigen Ergebnisse und Bericht über die Tätigkeit der Arbeitsgruppe	1224
	2b. Aussprache, insbes. zu den Fragen der Bundesverwal- tungsgerichtsbarkeit und der Rechtsmittel	1228
	2c. Einsetzung eines Unterausschusses zur Erarbeitung von Formulierungsvorschlägen	1261
54	Formulierungsvorschläge der Abgeordneten Dr. Strauß (CDU) und Zinn (SPD) zu den Kapiteln VIII „Das Bundesverfassungs- gericht“ und XII „Die Rechtspflege“. 3. November 1948	1263
55	Fünfte Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. 10. November 1948	1272
	1. Eröffnung durch den Vorsitzenden, Geschäftstechnisches und Begrüßung der Herren Präsidenten Dr. Ruscheweyh und Dr. Wolff	1273
	2. Bericht des Abgeordneten Dr. Greve über eine Besprechung mit den Herren Dr. Ruscheweyh und Dr. Wolff am Morgen des 10. November 1948	1273
	3. Erörterung des Kapitels VIII „Das Bundesverfassungsgericht“ anhand eines Formulierungsvorschlags von Dr. Strauß zu den Artikeln 97 bis 100	1277

Nr.	Titel des Dokuments und Inhalt	Seite
	3a. Aufgabe und Zuständigkeit des Obersten Bundesgerichts (Art. 97, 97 a)	1279
	3b. Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts (Art. 98) . . .	1305
	3c. Rechtskraft der Entscheidungen (Art. 99)	1323
	3d. Wahl der Richter (Art. 100)	1324
56	Sechste Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. 16. November 1948	1332
	1. Bekanntgabe der Eingaben	1332
	2. Fortsetzung der Erörterung des Kapitels VIII „Das Bundes- verfassungsgericht“	1334
	2a. Zusammenfassung der Ergebnisse der fünften Sitzung . . .	1334
	2b. Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts (Art. 98) . . .	1335
57	Siebte Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. 6. Dezember 1948	1347
	1. Eröffnung durch den Vorsitzenden, Geschäftstechnisches und Erläuterung der Entstehung des vorliegenden Entwurfes	1347
	2. Erörterung des Kapitels XII „Gerichtsbarkeit und Rechtspflege“ in der Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 5. Dezember 1948	1351
	2a. Gerichtsorganisation (Art. 128)	1351
	2b. Zuständigkeit des Obersten Bundesgerichts (Art. 128 a) . .	1352
	2c. Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts (Art. 128 b) .	1358
	2ca. Organstreitigkeiten (Art. 128 b Abs. 1 Ziff. 1)	1358
	2cb. Bund-Länder-Streitigkeiten, Landesverfassungs- streitigkeiten (Art. 128 b Abs. 1 Ziff. 2)	1369
	2cc. Normenkontrolle (Art. 128 b Abs. 1 Ziff. 3 und 3 a) . .	1372
	2cd. Geltung des Völkerrechts als Bestandteil des Bundes- rechts (Art. 137 Abs. 2)	1376
	2ce. Fortgelten früheren Rechts als Bundesrecht (Art. 128 b Abs. 1 Ziff. 4)	1388
	2cf. Streitigkeiten wegen der Ausführung von Bundes- gesetzen (Art. 128 b Abs. 1 Ziff. 5)	1388
	2cg. Vermögensauseinandersetzungen zwischen Ländern und Gebietskörperschaften (Art. 128 b Abs. 1 Ziff. 6) .	1389
	2ch. Anklage gegen den Bundespräsidenten (Art. 128 Abs. 1 Ziff. 7)	1391
	2ci. Verfassungswidrigkeit von Parteien (Art. 128 b Abs. 1 Ziff. 8)	1391
	2cj. Berufung auf Grundrechte (Art. 128 Abs. 1 Ziff. 9) . .	1392
	2ck. Wahlprüfung (Art. 129 Abs. 1 Ziff. 10)	1392
	2cl. Weitere durch Bundesgesetz zugewiesene Fälle (Art. 128 b Abs. 2)	1393

Nr.	Titel des Dokuments und Inhalt	Seite
	2d. Rechtskraft der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Art. 128c)	1393
	2e. Zusammensetzung des Obersten Bundesgerichts (Art. 128 d)	1395
	2f. Zusammensetzung des Bundesverfassungsgerichts (Art. 128 e)	1400
	2g. Weitere Bundesgerichte (Art. 129), insbes. Frage der Errichtung eines Bundesverwaltungsgerichts	1402
	2h. Anstellung der Richter in den Ländern (Art. 129 a)	1411
	2i. Entscheidung landesrechtlicher Streitigkeiten durch das Bundesverfassungsgericht und die oberen Bundesgerichte (Art. 129 b)	1413
	2j. Wegfall des Art. 130	1414
	2k. Verbot von Ausnahmegerichten (Art. 131)	1414
	2l. Richterliche Unabhängigkeit (Art. 132)	1416
	2m. Amtsenthebung von Richtern (Art. 133)	1418
	2n. Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen (Art. 134)	1423
	2o. Rechtliches Gehör, Wahl eines Verteidigers (Art. 135)	1424
	2p. Verbot rückwirkender Strafgesetze und der Doppelbestrafung (Art. 136)	1433
	2q. Rechtsgarantien bei Freiheitsentziehung (Art. 136 a)	1438
	2r. Konkrete Normenkontrolle (Art. 137)	1446
	2s. Gesetzliche Einzelregelungen (Art. 137 a)	1447
58	Achte Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. 7. Dezember 1948	1449
	1. Eröffnung durch den Vorsitzenden	1449
	2. Fortsetzung der Erörterung des Kapitels VIII „Gerichtsbarkeit und Rechtspflege“ in der Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 5. Dezember 1948	1450
	2a. Weitere Bundesgerichte (Art. 129), insbes. Frage der Errichtung eines Bundesverwaltungsgerichts	1450
	2b. Rechtliches Gehör, Wahl eines Verteidigers, Verbot rückwirkender Strafgesetze und der Doppelbestrafung (Art. 134 bis 135)	1465
	2c. Rechtsgarantien bei Freiheitsentziehung (Art. 136)	1472
	2d. Richterwahl und Richteranklage (Art. 129 a und 133)	1481
	2e. Gesetzliche Einzelregelungen (Art. 137 a)	1485
59	Neufassung des Kapitels XII „Gerichtsbarkeit und Rechtspflege“ nach der siebten und achten Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. 7. Dezember 1948	1486

Nr.	Titel des Dokuments und Inhalt	Seite
60	Neufassung des Kapitels VIII „Gerichtsbarkeit und Rechtspflege“ nach dem Entwurf des Allgemeinen Redaktionsausschusses. 16. Dezember 1948.	1491
61	Neunte Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. 17. Dezember 1948	1498
	1. Eröffnung durch den Vorsitzenden und Erläuterung des vorliegenden Entwurfs	1498
	2. Erörterung des Kapitels VIII „Gerichtsbarkeit und Rechtspflege“ in der Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 16. Dezember 1948	1499
	3. Beschlußfassung	1509
	4. Staatsschutzbestimmungen in den Übergangsvorschriften	1509
	5. Ersuchen von Vertretern des rheinisch-westfälischen Richtervereins um Vorsprache im Ausschuß	1511
62	Zehnte Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. 11. Januar 1949	1512
	1. Eröffnung durch den Vorsitzenden und Bericht über den Stand der Beratungen	1512
	2. Aussprache über den Aufbau der Bundesgerichtsbarkeit und Beschlußfassung über die in der neunten Sitzung zurückgestellten Artikel (Art. 128, 128 a, 129)	1514
	3. Richteranklage (Art. 129–1)	1541
	4. Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts (Art. 128 b)	1550

Nr. 1
Erste, konstituierende Sitzung
des Kombinierten Ausschusses für die Organisation des Bundes und für
Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege
15. September 1948

Z 5/170, Bl. 4–5. Undat., von Runge gez., als Drucks. Nr. 48 vervielf. Kurzprot.¹⁾

Anwesend:

CDU/CSU: Lehr²⁾, Finck, de Chapeaurouge, Fecht, Schwalber, Walter, Wirmer

SPD: Katz, Runge, Zinn, Heiland, Löbe

FDP: Dehler

Stenogr. Dienst³⁾:

Dauer⁴⁾:

[1. ERÖFFNUNG DURCH DEN ALTERSVORSITZENDEN]

Dr. de Chapeaurouge (CDU) als Altersvorsitzender eröffnet die Sitzung und schlägt
Dr. Lehr (CDU) als Vorsitzenden des Ausschusses vor.

[2. WAHL DES VORSITZENDEN, SEINES STELLVERTRETERS, DES SCHRIFTFÜHRERS,
DES BERICHTERSTATTERS UND DES MITBERICHTERSTATTERS]

Der Ausschuß wählt Dr. Lehr (CDU) zum Vorsitzenden.

Dr. Lehr übernimmt den Vorsitz.

Der Ausschuß wählt Dr. Katz (SPD) zum stellvertretenden Vorsitzenden, Dr. Runge (SPD) zum Schriftführer, Walter (CDU) zum Berichterstatter, Dr. Löwenthal (SPD) zum Mitberichterstatter.

[3.] ARBEITSPLAN

Dr. Lehr als Vorsitzender: Gegenstand der Erörterungen des Ausschusses für die Organisation des Bundes seien in erster Linie die Organe des Bundes: Das Parlament (Bundestag), der Bundesrat, die Bundesregierung und der Bundespräsident.

¹⁾ Ein Wortprot. liegt von der konstituierenden Sitzung nicht vor.

²⁾ Laut Prot. nur zeitweise anwesend. Siehe auch die Ausführungen Lehrs zu Beginn der zweiten Sitzung, Dok. Nr. 2, TOP 1.

³⁾ Protokollführer war Dr. Matz; ein Mitarbeiter des stenogr. Dienstes war – wie bei den konstituierenden Sitzungen anderer Fachausschüsse – offensichtlich nicht anwesend.

⁴⁾ Das Prot. enthielt keine Zeitangaben. Nach der Aufstellung der Uhrzeiten und Räume der Ausschußsitzungen begann die konstituierende Sitzung dieses Ausschusses um 15.00 Uhr; Drucks. Nr. 25 und 31, Z 5/10; Z 5/126.

Die Zusammensetzung, der Aufgabenkreis, die Rechte und Pflichten dieser Organe seien zunächst im Zusammenhang zu behandeln.

Dr. Katz (SPD) zur Geschäftsordnung: Eine Generaldebatte erübrige sich. Es seien einfache konkrete Entscheidungen und Formulierungen zu erarbeiten.

Dr. Lehr: Folgende Vorarbeiten seien der Arbeit des Ausschusses zugrunde zu legen:

- 1) Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee⁵⁾
- 2) Der Zonenbeirat zur Verfassungspolitik⁶⁾
- 3) Grundgesetz (2. Entwurf Dr. Menzel)⁷⁾
- 4) Der Verfassungsentwurf des Volksrats⁸⁾
- 5) Diskussionsbeitrag zum deutschen Verfassungsproblem von Theodor Steltzer⁹⁾
- 6) Verfassungsentwurf der Deutschen Partei¹⁰⁾.

Der Herrenchiemseer Entwurf und die Denkschrift des Zonenbeirats könnten wegen ihres überparteilichen Charakters besondere Geltung beanspruchen.

Dr. Katz (SPD) schlägt vor, den Herrenchiemsee-Bericht zugrunde zu legen und zwar insbesondere die Kapitel Bundestag¹¹⁾, Bundesrat¹²⁾, Bundesregierung¹³⁾, Bundespräsident¹⁴⁾.

Dr. Katz (SPD) als stellvertretender Vorsitzender übernimmt den Vorsitz.

Der Ausschuß einigt sich auf folgende Punkte:

- 1) Der Herrenchiemseer Bericht wird den Erörterungen des Ausschusses vorläufig zugrunde gelegt.
- 2) Die Berichterstatte zu den einzelnen Bundesorganen (Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung, Bundespräsidium) sollen in der Sitzung, die am 16. Sept. stattfinden soll, bestimmt werden.

In derselben Sitzung soll auch die Arbeitsmethode im einzelnen festgelegt werden.

- 3) Es werden grundsätzlich zwei Lesungen gehalten.

⁵⁾ Der Parl. Rat Bd. 2, S. 504–630.

⁶⁾ Zonenbeirat für die Britische Besatzungszone: Der Zonenbeirat zur Verfassungspolitik. Als Manuskript gedruckt. Hamburg 1948. Diese Denkschrift wurde als Ergebnis der verfassungspolitischen Diskussion des Zonenbeirats im Aug. 1948 herausgegeben, siehe Der Parl. Rat Bd. 11, Dok. Nr. 1, S. 6, Anm. 26.

⁷⁾ Zweiter Entwurf von Dr. Menzel für ein Grundgesetz vom 2. Sept. 1948: Drucks. Nr. 53, Z 5/126; Abdr. bei Wolfgang Benz: „Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen.“ Zur Geschichte des Grundgesetzes. Entwürfe und Diskussionen 1941–1949. München 1979, S. 391–410. Siehe Werner Sörgel: Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1969, S. 279 ff.

⁸⁾ Deutscher Volksrat: Richtlinien für die Verfassung der deutschen demokratischen Republik, [1948], Z 12/118, Bl. 118–126; veröffentlicht in: Deutscher Volksrat: – Informationsdienst, 1. Jg., Nr. 3 (Aug. 1948), S. 3–76. Siehe Der Parl. Rat Bd. 9, Dok. Nr. 1, S. 16, Anm. 40.

⁹⁾ Drucks. Nr. 14, Z 5/126. Abdr. bei Benz: Bewegt von der Hoffnung, S. 193–207.

¹⁰⁾ Verfassungsvorschläge der DP, 1947. ZSg 1–34/1 (5).

¹¹⁾ Siehe Der Parl. Rat Bd. 2, Entwurf eines Grundgesetzes, S. 588–592.

¹²⁾ Ebenda, S. 592–594.

¹³⁾ Ebenda, S. 597–599.

¹⁴⁾ Ebenda, S. 594–597.

4) Die Beratungsgegenstände werden aufgeteilt in streitiges und unstreitiges Material. Die unstreitigen Verhandlungsgegenstände sind zuerst zu behandeln.¹⁵⁾

[Termin der nächsten Sitzung]

¹⁵⁾ Von der Außenstelle Bad Godesberg des Büros der Ministerpräsidenten wurde am 20. Sept. 1948 über die konstituierende Sitzung des Kombinierten Ausschusses für die Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege am 15. Sept. 1948 ergänzend berichtet, „daß der Ausschuß sich darüber einig geworden ist, daß die Bundesversammlung nicht auf dem Weg über die Länderparlamente, sondern durch allgemeine direkte und geheime Wahlen zustande kommen soll. Noch nicht entschieden wurde die Frage, ob die Mitglieder des „Bundestages“ gleichzeitig Abgeordnete in den Länderparlamenten oder Minister ihrer Länder sein dürfen. In den Sitzungen dieser Woche soll die Frage des Bundespräsidenten und die der zweiten Kammer erörtert werden. Über beide Probleme bestehen in den Fraktionen teilweise starke Meinungsverschiedenheiten.“ Z 12/118, Bl. 128 f.

Nr. 2
Zweite Sitzung
des Kombinierten Ausschusses für die Organisation des Bundes und für
Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege
16. September 1948

Z 5/68, Bl. 158–258¹⁾. Stenogr. Wortprot. vom 20. Sept. 1948, gez. Reynitz²⁾
Kurzprot.³⁾: Z 12/40, Bl. 149–151, Drucks. Nr. 63

*Anwesend:*⁴⁾

CDU/CSU: Lehr (Vors.), Fecht, Schwalber, Walter, Wirmer, Blomeyer, Strauß, Finck

SPD: Katz, Runge, Mücke, Wagner, Löwenthal, Selbert, Heiland

FDP: Dehler, Becker

Zentrum: Brockmann

Stenogr. Dienst: Dr. Reynitz

Dauer: 10.10–13.12 Uhr

[1. ERÖFFNUNG DURCH DEN VORSITZENDEN UND GENEHMIGUNG DES
KURZPROTOKOLLS DER 1. SITZUNG]

Die Sitzung wird um 10 Uhr 10 Minuten durch den Vorsitzenden, Abg. Dr. Lehr, eröffnet.

Vors. [Dr. Lehr]: Ich eröffne unsere heutige Sitzung und begrüße Sie. Da ich bei der konstituierenden Sitzung nur im Anfang zugegen war, bitte ich, mich über die wesentlichen Vorgänge kurz zu unterrichten; denn ich glaube, es ist über die Reihenfolge, in der wir die Themen heute besprechen wollen, ein Beschluß gefaßt worden. – Mir wird eben das Kurzprotokoll der 1. Sitzung überreicht; ich darf es kurz verlesen⁵⁾.

(Folgt Verlesung.)

– Wird gegen dieses Kurzprotokoll Einspruch erhoben? – Das ist nicht der Fall; dann ist der Hergang unserer ersten, konstituierenden Sitzung richtig dargestellt und wir haben damit die Punkte festgelegt, die wir heute zu erledigen haben.

Wir gehen also nach dem Herrenchiemseer Entwurf und hätten heute die Bericht-erstatte-er zu dem Thema der einzelnen Bundesorgane zu bestimmen. Da wir im Augenblick noch nicht ganz vollzählig sind, würde ich vorschlagen, die Bestimmung

¹⁾ Bl. 143–148 (S. 4, 46, 54, 55, 73 und 81 der ursprünglichen Zählung) wurden wegen schwer lesbarer Rednerkorrekturen aus dem Prot. entfernt und neu geschrieben. Siehe Der Parl. Rat Bd. 3, S. XXXVII.

²⁾ Die auf Bl. 258 vorgesehene Schlußverfügung „Gelesen und zu den Akten des Ausschusses genommen“ wurde vom Schriftführer des Ausschusses, Dr. Runge, nicht unterzeichnet.

³⁾ Protokollführer des Kurzprot. war Dr. Matz. Weitere Ausfertigung des Kurzprot. in: Z 5/126.

⁴⁾ Anwesenheitsliste nach Kurzprot.

⁵⁾ Siehe Dok. Nr. 1.

der Berichterstatter solange auszusetzen, bis auch die Herren, die heute morgen arbeitsmäßig noch anderswo festgehalten werden, ihre Wünsche zur Geltung bringen können.

[2. ERÖRTERUNG VON KAPITEL IV „DER BUNDESTAG“
DES HERRENCHIEMSEER ENTWURFS]

Wir würden dann in der Reihenfolge der heutigen Beratungen zunächst den Abschnitt Bundestag vornehmen. Sie haben sicher alle den Entwurf von Herrenchiemsee bei der Hand. Der festgestellte Gesetzestext befindet sich auf Seite 67 des Entwurfs: IV. Der Bundestag und beginnt mit Artikel 45⁶⁾. Dann findet sich dazu ein Text auf Seite 35, Viertes Kapitel, Der Bundestag, mit dem Bericht über den Hergang⁷⁾.

Dr. Katz: Ich habe hier gesehen, daß die Bestimmungen über den Bundestag in Herrenchiemsee sozusagen einstimmig angenommen worden sind. Das wird nicht bedeuten, daß auch wir diese Artikel in derselben Übereinstimmung schon als unser Werk proklamieren wollen. Ich glaube, es wird doch eine Menge von Meinungsverschiedenheiten geben. Um ein nach der Richtung vielleicht mögliches Mißverständnis zu vermeiden und da wir Referenten und Korreferenten zu diesem Kapitel noch nicht haben, empfiehlt sich vielleicht entgegen unseren gestrigen Beschlüssen doch eine kleine Generaldebatte.

Dr. Becker: An die Spitze unserer Beratungen müßten wir, glaube ich, die Frage stellen, ob parlamentarische oder präsidentielle Demokratie⁸⁾. Darunter verstehe ich die Demokratie, wie wir sie in der Schweiz und in Amerika haben. Je nachdem, ob wir das eine oder andere wählen, würde das Verhältnis von Bundestag zu Bundesrat unter Umständen anders sein. Wenn die präsidentielle Demokratie gewählt würde, würde vor allem die Frage aufzuwerfen sein, ob diese für eine Reihe von Jahren gewählte Exekutive nur vom Bundestag allein oder vom Volke oder vielleicht von einer Art Nationalversammlung gewählt wird, zu der außer dem Bundestag noch der Bundesrat und Delegationen aus anderen Gremien hinzutreten sollen.

Dr. Schwalber: Ich glaube, diese Debatte gehört eigentlich zum Kapitel Bundesregierung und nicht zum Bundestag. An der Zusammensetzung des Bundestages wird sich gar nichts ändern; ob wir das volle parlamentarische System oder das präsidentielle System einführen, der Bundestag wird immer derselbe bleiben. Wir sollten jetzt das Kapitel Bundestag unbehindert in Angriff nehmen; denn letzten Endes handelt es sich hier doch um den Angelpunkt der Demokratie.

⁶⁾ Siehe Der Parl. Rat Bd. 2, S. 588.

⁷⁾ Ebenda, S. 536–539.

⁸⁾ Bereits im Verfassungsausschuß der LDP, dessen Vorsitzender Becker war, wurde der Gegensatz zwischen präsidentieller und parlamentarischer Demokratie als Grundfrage formuliert. Der Verfassungsausschuß der LDP entschied sich für ein Präsidialsystem, siehe die „Vorschläge der LDP für ein Verfassungs- und Besatzungsstatut für Westdeutschland“, 11. Juli 1948, S. 3 f.; ADL N 53 (Nachlaß Thomas Dehler)/189, Bl. 56 f.

Vors. [Dr. Lehr]: Meine Herren, das steht ganz in Ihrem Belieben. Sie können diese Frage sowohl hier mit dem Bundestag beginnen, Sie können es auch gelegentlich des Abschnitts über die Bundesregierung tun. Vielleicht aber könnten wir noch einige Worte zunächst über präsidentielle und parlamentarische Demokratie hören; für einige unserer Mitglieder, die in der Materie noch neu sind, wäre es doch vielleicht wichtig, zunächst einmal darüber etwas zu hören.

Dr. Katz: Ich glaube doch, daß die meisten Herren über den Unterschied in der Problemstellung orientiert sind; wenn wir eine Debatte darüber führten, würde sie grundsätzlicher Natur sein. Ich neige zu der Ansicht Dr. Schwalbers, daß wir diese Fragen bei den höheren Bundesorganen, Bundespräsident und Bundesregierung, besprechen sollten. Im Grunde wird sich doch, gleichgültig, wie man darüber denkt, an der Gestaltung des Bundestages kaum etwas wesentliches ändern.

Vors. [Dr. Lehr]: Wir beginnen sicher hier mit dem einfachsten Kapitel, bei dem die Meinungsverschiedenheiten meiner Meinung nach wesentlich geringer sein dürften als bei den anderen. Wir würden also dann mit dem vierten Kapitel beginnen. Wie Sie aus dem begleitenden Text sowohl wie aus der Fassung des Artikels im Entwurf ersehen, ist kein Zweifel darüber gewesen, daß man ein echtes Parlament schaffen sollte, das vom deutschen Volke unmittelbar gewählt werden soll. Ich glaube, mit diesem Grundgedanken sind wir alle einverstanden. Nach dem Herrenchiemseer Entwurf hat dieses Parlament drei Hauptfunktionen. Einmal soll es der wesentliche Träger der Gesetzgebung sein. Zweitens soll die Regierung, die zustande kommt, von diesem vom Volke gewählten Parlament abhängig sein, und drittens soll es mitwirken bei der Wahl des Bundespräsidenten. Das sind in großen Zügen die Funktionen des Parlaments. Wir können deshalb wohl die ersten drei Artikel im Zusammenhang zur Aussprache stellen.

Zur Ziffer 1 des Art. 45, die Sie alle vor sich haben, ist zu sagen, daß wir uns über das Wahlgesetz ja noch besonders werden unterhalten müssen. Sicher aber ist es wohl auch Ihre Auffassung, daß das Wahlgesetz nicht schon in diesen Artikel über den Bundestag hineingehört, sondern durch ein Gesetz bestimmt wird.

Dann wird gesagt, daß die Zahl der Abgeordneten 400 beträgt. Über diese Frage haben Sie sicher auch in Ihren Landesparlamenten schon gesprochen. Ich glaube, daß diese Zahl 400 glücklich gewählt ist. Für Großberlin wird dann in Absatz 3 bestimmt, Berlin solle das Recht haben, weitere 30 Abgeordnete nach den Bestimmungen dieses Grundgesetzes zu entsenden. Weiter ist mit Rücksicht darauf, daß wir jederzeit bereit sind, uns durch andere, heute noch nicht bei uns vertretene Länder zu ergänzen, mit Rücksicht auf die von uns erstrebte Einheit Deutschlands also gesagt:

Schließen sich dem Bund weitere Länder an, so ist die Zahl der Abgeordneten durch Bundesgesetz entsprechend zu erhöhen⁹⁾.

Dr. Katz: Die Zahl von 400 ist nach meiner persönlichen Meinung, und nur die gebe ich wieder, etwas zu hoch. Wenn wir daran denken, daß später vielleicht einmal der Osten hinzukommt, werden mit den Berlinern noch etwa 200 hinzukommen. Ich persönlich denke an etwa 300 und möchte das zur Diskussion stellen.

⁹⁾ Ebenda, S. 588.

Viel schwieriger ist der Satz: „Das Nähere bestimmt das Bundeswahlgesetz“. Ich neige dazu, das als richtig anzusehen, daß wir also nicht das Wahlgesetz in der Verfassung verankern. Es bleibt aber als Frage, wie der erste Reichstag oder Bundesrat zustande kommen soll. Nach Auflage der Generäle sollen wir nur das Grundgesetz machen¹⁰⁾. Man hat uns in den Verhandlungen ausdrücklich erwidert, daß ein gesondertes Wahlgesetz für uns nicht in Frage kommt¹¹⁾. Trotzdem, glaube ich, gibt es einen Weg, wonach zwar nicht unser Ausschuß, sondern der Wahlrechtsausschuß sich damit befassen kann, ohne mit den bestehenden Bestimmungen in Konflikt zu kommen. Diese Verfassung wird ja später Übergangsbestimmungen haben, so daß wir in diese Übergangsbestimmungen auch eine dahin aufnehmen könnten, wonach der erste Bundesrat nach der und der Methode gewählt wird. Da käme also das hinein, was für den ersten Bundestag gilt. Das würde bedeuten, daß eine solche Bestimmung keine Verfassungskraft hätte, daß sie nach dem ersten Wahltag praktisch erledigt ist. Es würde weiter bedeuten, daß die Zuständigkeit für die Feststellung des Wahlrechts zum ersten Bundestag auch bei uns liegt, und meiner Meinung nach muß sie bei uns liegen, denn wer soll sonst das Wahlgesetz erlassen, die Gouverneure, die Ministerpräsidenten, oder ein Gremium von beiden?

Man sollte sich also darauf einigen, eine solche Bestimmung in die Übergangsbestimmungen hineinzunehmen, so daß auf diese Art und Weise das Wahlrecht für den ersten Bundestag hineinkommt. Wenn wir uns über diese Prozedur einig sind, dann wissen wir, daß wir mit einer solchen Bestimmung das Wahlrecht eigentlich ganz roh umschreiben und daß die Hauptfrage, wie gewählt werden soll, eine der wichtigsten Fragen des gesamten politischen Systems, dann in dem andern Ausschuß, dem Wahlrechtsausschuß, entschieden werden wird.

Dr. Becker: Wir haben gestern im Wahlrechtsausschuß schon einmal kurz über diese Dinge gesprochen¹²⁾. Es war vorgeschlagen worden, so abzugrenzen, daß der Grundsatz des allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Wahlrechts und wahrscheinlich die Frage des Wahlalters und sonstige Bestimmungen verfassungsmäßigen Charakters, die auch im Herrenchiemseer Entwurf schon enthalten sind, in die Verfassung, das andere in das Wahlgesetz aufzunehmen [sind]. Es würde nun praktisch sein, wenn diese beiden Ausschüsse ihre Aufgaben in diesem Sinne gegeneinander abgrenzen würden. Wir im Wahlrechtsausschuß werden den Wahlmodus, insbesondere die Frage ob Verhältniswahlrecht oder Mehrheitswahlrecht, im Wahlgesetz regeln müssen und sehen auch unsere, d[as] h[eißt] des Parlamentarischen Rates Zuständigkeit als hierfür gegeben an. Denn wer soll sonst den Wahlmodus für die erste Wahl festlegen, wenn nicht wir?

Endlich wäre die Frage anzuschneiden: Sollen wir dieses von uns geschaffene Gesetz, eben weil es keine Verfassung sondern einfach ein Gesetz wäre, das jedesmal einfach im Wege der Gesetzgebung geändert werden könnte, zeitlich begrenzen? Nach dem alten französischen Satz, daß praktisch das Provisorische immer zum Definitiven wird, könnte das Gesetz unter Umständen auch für spätere Wahlen

¹⁰⁾ „Dokumente zur künftigen Entwicklung Deutschlands“, Frankfurt, 1. Juli 1948, Dokument Nr. I; Der Parl. Rat Bd. 1, S. 30–32; Der Parl. Rat Bd. 6, S. VIIff.

¹¹⁾ Siehe Der Parl. Rat Bd. 1, S. 162, 167f.

¹²⁾ Siehe Der Parl. Rat Bd. 6, Dok. Nr. 1.

wertvoll sein. Eine etwaige Neuwahl könnte viel schneller kommen als man glaubt, und jedenfalls wollen wir doch ein Gesetz schaffen, das Hand und Fuß hat und gegebenenfalls, wenn der neue Bundestag es nicht ändern will, auch weiterhin bestehen könnte.

Die Frage der direkten oder indirekten Wahl wurde, wenn auch nur hypothetisch, im Wahlrechtsausschuß ebenfalls angeschnitten, aber nicht etwa in dem Sinne, als wolle man direkt auf das indirekte Wahlrecht zusteuern. Das einzige, was die Literatur darüber zu bieten scheint, ist ein Buch Pfisters aus dem Jahre 1932¹³⁾, eine kleine Broschüre, worin er eine Art Generalvertretung vorschlägt: die Urwähler wählen eine Art Parlament im Wege der direkten Wahl, wobei aber dieses Parlament gewissermaßen erst die Abgeordneten, Ersatzleute usw. zu wählen hätte. Das ist das einzige, was mir an praktisch scheinenden Ideen hierzu bekannt geworden ist. Ich wollte nur vortragen, daß diese Idee im andern Ausschuß auch aufgetaucht war und in der nächsten Woche dort besprochen werden soll¹⁴⁾.

Vors. [Dr. Lehr]: Mir schwebt als Gesamttenenz bei unserer Arbeit für die nächste Zeit vor, daß es unsere Aufgabe ist, eine Beruhigung der politischen Verhältnisse auf dem Gebiet der Verfassung bei uns zu schaffen, indem wir für einen bestimmten größeren Zeitabschnitt Klarheit schaffen, wie das Haus aussehen soll, in dem wir zunächst einmal leben müssen, und daß es deshalb gut wäre, wenn wir nicht zu oft in die Lage kämen, uns in den gesetzgebenden Körperschaften über grundsätzliche Fragen des Verfassungsrechts auseinanderzusetzen. Deshalb sollte unser Bestreben auch dahin gehen, mit möglichster Beschleunigung ein Wahlgesetz zu verabschieden, das dann für die nächsten Jahre unbedingte Gültigkeit hat, bis etwa eine Nationalversammlung möglich ist, die für das gesamte Deutschland neue Verhältnisse schafft; in dem beschränkten Raum aber, für den wir jetzt Recht schaffen sollen, müssen wir eine Zeit der Ruhe und der Konstanz vor uns haben.

Dr. Katz: Wenn wir schon über diesen Punkt debattieren, möchte ich wenigstens meine gegenteilige Meinung kurz zum Ausdruck bringen. Wenn wir die Wahlbestimmungen hier in die Verfassung hineinschreiben, so bekommen sie auch diese Gesetzeskraft und sind sehr schwer abzuändern. Das würde vermieden, wenn wir den Weg wählten, den ich angedeutet habe: die Bestimmungen für den ersten Bundestag in die Ausführungsbestimmungen, was praktisch bedeutet, daß diese Kapitel am Tage der Wahl des Bundestages erledigt sind. Der spätere Bundestag ist vollkommen frei, das zu tun, was er selbst will. Ich habe Bedenken, schon jetzt eine Ordnung zu schaffen, die endgültig ist und wahrscheinlich nicht so leicht geändert werden kann. Dieses Problem ist ja noch reichlich ungeklärt, und wenn ich richtig orientiert bin, gehen dabei verschiedene Auffassungen durch sämtliche Parteien. Es hat noch keiner endgültig Stellung genommen. Es wäre infolgedessen einfacher, Bestimmungen nur für diesen einmaligen Akt zu treffen. Das wird höchstwahrscheinlich keine großen Schwierigkeiten machen, und man wird froh sein, wenn

¹³⁾ Kurt Pfister: Die Rettung des parlamentarischen Systems. Tübingen 1932. Siehe Verzeichnis der in der Bibliothek des Parlamentarischen Rates vorhandenen Bücher, S. 11, als Drucks. Nr. 44 vervielfältigt, Z 5/126, Bl. 103–121, hier Bl. 108.

¹⁴⁾ Die folgende Sitzung des Ausschusses für Wahlrechtsfragen fand am 22. Sept. 1948 statt; siehe Der Parl. Rat Bd. 6, Dok. Nr. 2.

überhaupt eine derartige Bestimmung da ist. Das ist jedenfalls besser, als wenn man sich jetzt schon endgültig auf das Verhältniswahlrecht oder Einzelwahlrecht oder ein Mischsystem aus beiden entscheidet. Ich fürchte, es wird große Schwierigkeiten bereiten, da eine einheitliche Linie herauszuarbeiten, so daß man sich besser mit einer provisorischen Regelung für den ersten Bundestag begnügt. Jeder, der hier nachgibt, kann sich dann sagen: Das ist ja nur für die eine Wahl und nicht endgültig. Wenn wir aber alles schon in verfassungsmäßige Bedingungen hineinschreiben, werden große Meinungsverschiedenheiten entstehen.

Blomeyer: Geben wir mit den Bestimmungen, die hier in Art. 45 in Frage kommen, nicht doch nur einen Rahmen, der auch für spätere Zeiten Gültigkeit behalten kann, selbst wenn das Gesetz sich durch besondere Dinge ändern sollte? Die Bestimmungen, die hier hereinkommen, allgemein, gleich und unmittelbar, geheim, sind doch ganz allgemein gültig, und wir wollen doch über diesen Rahmen hier nicht hinausgehen. Die näheren Bestimmungen überlassen wir dem Wahlrechtsausschuß¹⁵⁾.

Dr. Katz: Das ist zweifellos richtig, aber wenn man diesen Artikel diskutiert, muß man wissen, was dahinter steht, und das ist die große Frage, nach welcher Methode gewählt wird, eine Frage, die meines Erachtens die politische Stabilität der kommenden Zeit ungeheuer beeinflussen wird. Gewiß interessiert uns das, was im Wahlrechtsausschuß geschieht, aber wir müssen uns zunächst darüber klar sein, was wir hier tun. Wir legen nur gewisse Prinzipien fest. Die eigentlichen politischen und staatsrechtlichen Probleme und Fragen, wie das Wahlrecht aussehen soll usw., überlassen wir dem Wahlrechtsausschuß. Wir müssen uns aber darüber schlüssig werden, ob wir das Wahlrecht mit Verfassungskraft umkleiden oder nicht. Ich persönlich bin für ein Nein, aber es sind ja verschiedene Stimmen laut geworden, die die Frage bejaht haben, und deswegen haben wir das eben debattiert.

Dr. Dehler: Es ist wohl allgemeine Auffassung, daß wir in das Grundgesetz möglichst wenig hineinschreiben, also auch nicht die hier maßgebende Frage, ob Mehrheitswahlrecht oder Verhältniswahlrecht, auch noch nicht andeutungsweise; das gehört in ein Wahlgesetz, das wir schon jetzt schaffen sollten; das ist Aufgabe des Wahlrechtsausschusses. Dieses Wahlgesetz könnte dauernde Geltung behalten, also nicht nur eine Übergangsbestimmung für die erste Wahl sein, und möglicherweise, wenn das Parlament es nicht ändert, auch weiterhin in Kraft bleiben.

Sollen wir nun im Grundgesetz schon eine Spezialbestimmung über die Zahl der Abgeordneten des Bundestages schaffen? Das bedeutet natürlich eine gewisse Festlegung; wenn der Wahlrechtsausschuß sich mit der Frage, ob Mehrheitswahlrecht oder nicht, Persönlichkeitswahlrecht oder nicht, beschäftigt, so muß er sich darüber schlüssig werden: Soll auf einen Wahlkreis bestimmter Größe ein Vertreter fallen? Diese Entscheidung nehmen wir voraus, wenn wir die Zahl der Abgeordneten schon im Grundgesetz erledigen.

Ich bin für Beschränkung auf Absatz 1 des Art. 45. Über die Festlegung der unbestrittenen Grundsätze der gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahl besteht keine Meinungsverschiedenheit. Das Prinzip der Allgemeinheit hat an sich keine Bedeutung, das können wir fallenlassen. Damit wären nach meiner Meinung die

¹⁵⁾ Siehe Der Parl. Rat Bd. 6.

Grundsätze erschöpft. Schon die Frage des aktiven und passiven Wahlrechts sollte man in das Wahlgesetz hinübernehmen.

Vors. [Dr. Lehr]: Wir können uns wohl zunächst auf die eine Frage beschränken, ob wir diesen allgemeinen Rahmen, wie er in Art. 45 in den Ziffern 1–4 enthalten ist, ändern oder ihm zustimmen wollen. Die zweite Frage wäre, ob wir eine provisorische Regelung für die erste Versammlung in einer Übergangsbestimmung treffen wollen. Daneben laufen ja die Arbeiten im Wahlrechtsausschuß, mit dem wir uns bald werden koordinieren müssen, um übereinstimmend zu diesen wichtigen Institutionen zu kommen. Ich würde vorschlagen, dieser allgemeinen Bestimmung in Art. 45 Ziffer 1 zuzustimmen, gleichzeitig aber in unserem Protokoll festzulegen, daß wir vorschlagen, für die erste gesetzgebende Versammlung eine provisorische Regelung zusammen mit dem Wahlrechtsausschuß in den Übergangsbestimmungen festzulegen. Inzwischen wird der Wahlrechtsausschuß seine Arbeiten fortführen, und wir werden dann hören, zu welchem Ergebnis er gekommen ist. Dann können wir diese Frage eventuell hier noch einmal besprechen. – Sind Sie damit einverstanden?

Dr. Becker: Wenn ich die Auffassung im Wahlrechtsausschuß richtig verstanden habe¹⁶⁾, ging sie dahin, es auch äußerlich-räumlich nicht in die Verfassung hineinzuarbeiten, sondern in ein besonderes Gesetz, das natürlich auch erst durch die Volksabstimmung zusammen mit der Verfassung sanktioniert werden müßte, so daß wir uns die Aufgabe zu stellen hätten, nicht nur eine Verfassung, sondern daneben auch noch ein Wahlgesetz zu schaffen. Es ist eine nebensächliche Frage, ob wir das nun räumlich in einem machen, so daß also der Schlußteil der Verfassung das Wahlgesetz enthält, mit der Bestimmung jedoch, daß es sich eben hier nicht um eine Verfassungsbestimmung handelt, die nur mit der verfassungsmäßigen Mehrheit und den sonstigen für Verfassungsänderungen gegebenen Modalitäten geändert werden kann, sondern nur um ein einfaches Gesetz, das gegebenenfalls, also auch wenn es keine zeitliche Begrenzung enthält, jederzeit von der künftigen gesetzgebenden Körperschaft geändert werden könnte.

Vors. [Dr. Lehr]: Das haben die Verfasser des Entwurfs von Herrenchiemsee wohl auch im Auge gehabt, denn sie sagen: Das Nähere bestimmt das Bundeswahlgesetz¹⁷⁾, wobei sie ganz offen lassen, welchen Charakter dieses Wahlgesetz haben soll. Sie wollen aber hier in diese Verfassung im Augenblick nichts Näheres einsetzen.

Dr. Katz: Der Vorschlag Becker ist an sich sehr vernünftig, ist aber auf keine Weise gangbar. Alle Herren, die bei den Verhandlungen der Ministerpräsidenten mit den drei Militärgouverneuren zugegen waren, werden bestätigen, daß über diese Frage lange verhandelt worden ist. Es war ein Vorschlag der Ministerpräsidenten als Ganzes, die Sache so zu machen, daß dieser Parlamentarische Rat erstens das Grundgesetz beschließt, zweitens das Wahlgesetz¹⁸⁾. Das ist ziemlich¹⁹⁾ schroff ab-

¹⁶⁾ Becker war Vorsitzender dieses Ausschusses, siehe Der Parl. Rat Bd. 6, S. XXf.

¹⁷⁾ Siehe Der Parl. Rat Bd. 2, S. 588.

¹⁸⁾ Siehe Der Parl. Rat Bd. 1, S. 123, 147 (Stellungnahme der Ministerpräsidenten zu Dok. Nr. I der „Frankfurter Dokumente“).

¹⁹⁾ Korrigiert aus „zynisch“.

gelehnt worden – obgleich das eigentlich eine lächerliche Kleinigkeit war –, und zwar offenbar aus dem Grunde, daß im Londoner Protokoll ausdrücklich gesagt worden ist, der Parlamentarische Rat hat nur das Grundgesetz und nicht ein Wahlgesetz zu beschließen²⁰). Man hat dabei gesagt: Wenn ihr das in die Verfassung hineinschreibt, ist es gut. Da man aber aus politischen Gründen nicht wollte, daß das Londoner Protokoll in irgendeiner Weise geändert würde, kam dann bei diesen Verhandlungen heraus: Auf keinen Fall darf der Parlamentarische Rat ein Wahlgesetz machen, das dann nicht Verfassungskraft hat²¹).

Damit schaltet diese Möglichkeit also aus, und es bleibt nur der Ausweg, das in die Übergangsbestimmungen hineinzunehmen. Auch das ist irgendwie eine Umgehung. Sonst würde es praktisch ja darauf herauskommen, daß entweder die Generäle ein Wahlgesetz oktroyieren oder durch die Ministerpräsidenten oktroyieren lassen. Beide Wege würde ich für schlechter halten als den von mir vorgeschlagenen Umweg über die Übergangsbestimmungen.

Vors. [Dr. Lehr]: Sie waren bei den Verhandlungen zugegen?

(Dr. Katz: Ich war zugegen²²).)

– Es ist ungemein wertvoll, daß wir Ihren Rat dann haben. Ich persönlich bin nicht beteiligt gewesen und kenne diese Vorgänge nicht. Das ändert natürlich das Bild vollkommen.

Dr. Becker: Ich meine, wir brauchten hier gar nicht so zaghaft zu sein. Gestern zum Beispiel waren wir es schon nicht. Ich kann mir vorstellen, daß auch andere Probleme sachlich im Zusammenhang mit unserem Problem stehen. Wir können ja nicht ein abstraktes Gebäude aufbauen, wenn der Untergrund noch labil ist. Es ist also eine Schneiderfrage, wie wir es machen. Ich möchte dafür plädieren, daß wir uns nicht zu sehr durch die etwaige Meinung der Gouverneure einengen lassen. Unsere Souveränität beruht auf der Souveränität des deutschen Volkes, wie Herr Schmid²³) es so schön ausgeführt hat²⁴).

²⁰) Zur Frage der Kompetenz des Parl. Rates für die Wahlgesetzgebung siehe Lange: Wahlrecht und Innenpolitik, S. 329 ff., 336 f., 340 f.; Der Parl. Rat Bd. 6, S. VII ff.

²¹) Korrigiert aus „Auf keinen Fall darf der Parlamentarische Rat ein verfassungsgebendes Gesetz machen, das keine Verfassungskraft hat.“ und am linken Rand „falsch! falsch!“ vermerkt.

²²) Siehe Der Parl. Rat Bd. 1, S. 163, 172, 273, 283, 337.

²³) Prof. Dr. Carlo Schmid (3. Dez. 1896 – 11. Dez. 1979), deutscher Politiker (SPD), Rechtsanwalt, dann Richter, 1927/28 Referent am Kaiser-Wilhelm-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Berlin, 1929 Habilitation an der juristischen Fakultät in Tübingen, 1940 Kriegsverwaltungsrat in Lille. 1946–1953 ordentlicher Professor für Völkerrecht an der Universität Tübingen, seit 1953 für politische Wissenschaften an der Universität Frankfurt. Seit 1945 Landesvorsitzender der SPD Südwürttembergs und Landesdirektor für Kultus, Unterricht und Kunst in Württemberg-Baden, 1946 Präsident des Staatssekretariats und Staatssekretär für Justiz. 1947 Justizminister und stellvertretender Staatspräsident des Landes Württemberg-Hohenzollern. 1948–1973 Mitglied des Parteivorstandes der SPD. 1948 Mitglied des Verfassungskonventes auf Herrenchiemsee. Vorsitzender des Hauptausschusses des Parl. Rates und der SPD-Fraktion im Parlamentarischen Rat, außerdem Mitglied des Ältestenrates, des Ausschusses für Grundsatzfragen und bis Okt. 1948 des Ausschusses für Organisation des Bundes. 1949–1972 Mitglied des Deutschen Bundestages, 1949–1966 und 1969–1972 Vizepräsident des Deutschen Bundestages, 1963–1966 Präsident der Parlamentarischen Versammlung der WEU. 1966–1969 Bundesminister für Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder.

Heiland: Ich glaube nicht, daß dieses Argument von Herrn Becker durchschlägt, denn gestern handelte es sich um etwas ganz anderes. Gestern haben wir uns das Recht genommen, zu einer Angelegenheit, die in der Welt passiert ist, klar und deutlich unsere Meinung zu sagen²⁵⁾, während es sich bei dem Grundgesetz und auch bei den Wahlvorschriften, die wir eventuell einarbeiten wollen, um etwas handelt, wozu, damit es Rechtskraft habe, von den Militärgouverneuren die Genehmigung erteilt werden muß. Es könnte also sein, daß wir hier eine Arbeit leisten und am Schluß, nur weil wir uns auf irgendeine Form festlegen, die Genehmigung nicht bekommen. Das wäre Arbeit im luftleeren Raum. Aus den Ausführungen von Dr. Katz können wir doch entnehmen, daß wir das Wahlgesetz mit dem Sinne, den wir dem eigentlichen Wahlgesetz unterlegen wollen, in das Grundgesetz einarbeiten und, damit es nicht die verfassungsgebende Bindung erhält, einen Passus anhängen, daß mit der ersten Wahl oder nach einem gewissen Zeitablauf der Bundestag diesen Paragraphen des Grundgesetzes mit einfacher Mehrheit ändern kann. Aus taktischen Gründen würde das der vernünftige Weg sein, besser jedenfalls als stur zu sagen, wir handeln aus der Souveränität des Volkes, damit aber eventuell das Ganze zu gefährden.

Dr. Katz: Zu dem Einwurf von Herrn Becker möchte ich doch betonen, daß es nicht so gewesen ist, als ob die Ministerpräsidenten oder ich selbst oder andere Herren sich so leicht vor fremden Königsthronen beugten. Ich bin nicht der Ansicht, daß wir die Meinung der Militärgouverneure nun in allen Punkten als sakrosankt und unumstößlich hinnehmen sollten. Wegen dieser Kleinigkeit aber würde ich keinen Streit anfangen, nachdem wir dort im Kreise von Ministerpräsidenten bei den Verhandlungen schon sehr große Debatten darüber gehabt und in diesem Punkte entschieden verloren haben. Wenn wir also hier eine einfache technische Möglichkeit haben, sollten wir es in diesem Punkte nicht auf eine schwere Auseinandersetzung, die zweifellos kommen würde – diesen Eindruck habe ich –, ankommen lassen. Wenn wir jetzt zwei oder drei oder gar vier Gesetze machen würden, würden wir zu großen politischen Schwierigkeiten kommen. Da wir die meiner Meinung nach auf einem so einfachen Wege vermeiden können, sollten wir den Weg mit den Übergangsbestimmungen wählen.

Vors. [Dr. Lehr]: Ich bin persönlich sehr dankbar für diesen Rat; durch Ihre Sachkunde und Teilnahme an den Beratungen sind Sie ja in der Lage, uns die Stimmung dort wiedergeben zu können. Wenn dem so ist, würde ich auch empfehlen, den Umweg über die Übergangsbestimmung zu wählen.

Dr. Strauß: Die Frage, nach welchen Modalitäten der Bundestag gewählt werden soll, ist eine grundlegende verfassungspolitische Entscheidung, die in eine Verfas-

Petra Weber: Carlo Schmid 1896–1979. Eine Biographie. München 1996; Gerhard Hirscher: Carlo Schmid und die Gründung der Bundesrepublik. Eine politische Biographie. Bochum 1986.

²⁴⁾ Rede von Carlo Schmid im Plenum am 8. Sept. 1948, Der Parl. Rat Bd. 9, Dok. Nr. 2, S. 20 ff.

²⁵⁾ Entschließung zu den Urteilen des russischen Militärgerichts in Berlin und zur Lage in der Ostzone in der vierten Sitzung des Plenums am 15. Sept. 1948; Der Parl. Rat Bd. 9, Dok. Nr. 4, TOP 3. Heiland war auch Mitglied des Ausschusses für Wahlrechtsfragen, siehe Der Parl. Rat Bd. 6, S. XIX f.

sung und nicht in ein Einzelgesetz hineingehört. Nun können wir lediglich geltend machen, daß dieses Grundgesetz provisorischen Charakter hat. Für die Dauer des Grundgesetzes wird das Parlament, das in dem Grundgesetz vorgesehen ist, gleichfalls auf Grund einer verfassungspolitischen Entscheidung zu wählen sein. Wenn man systematisch bleiben will, gehört also die Entscheidung darüber in das Grundgesetz hinein. Ich glaube nicht, daß es irgendeine Verfassung eines modernen Staates gibt, die diese Frage einem einfachen Gesetz überläßt.

Dann eine mehr praktische Frage: es genügt nicht, sich für diese oder jene Form des Wahlmodus zu entscheiden. Die Aufgabe des Parlamentarischen Rates endet ja in dem Augenblick, wenn die Militärgouverneure – so ist es jedenfalls im Dokument I aufgeführt – den Entwurf genehmigen und die Wahl erfolgt²⁶⁾. Dann muß nicht nur diese Entscheidung über den Wahlmodus getroffen werden, sondern es muß auch eine Wahlordnung vorhanden sein, und zwar für das gesamte Deutschland, für das das Grundgesetz gilt. Da haben wir also eine Lücke. Denn wer erläßt diese Wahlordnung, nämlich Vollzug der Wahl, Einteilung der Wahlbezirke usw.? All diese Dinge müßten erörtert werden. Das wäre an sich früher Aufgabe der Bundesregierung gewesen. Die besteht aber noch nicht. Sollen das nun etwa die Ministerpräsidenten tun, oder aber müßte nicht der Wahlrechtsausschuß eine Wahlordnung entwerfen, die gleichfalls den Militärgouverneuren als Entwurf vorzulegen ist? Über diese Wahlordnung aber können wir nur handeln im Zusammenhang mit dem Umfang des Parlaments. Ich weiß nicht, ob wir diese Frage jetzt schon anschneiden wollen. Es würde wohl heute zu weit führen, aber einmal müssen wir diese praktische Frage ja auch erledigen.

Dr. Katz: Ich bin eben von Herrn Walter gefragt worden, ob nicht die Militärregierung die von mir vorgeschlagene Form als Umgehung ihrer bisherigen Stellungnahme ansehen würde. Darauf kann ich antworten: es ist nicht völlig ausgeschlossen, daß das geschieht, aber es ist sehr unwahrscheinlich. Ich habe über diese Ideen bereits mit einigen Herren von den amerikanischen Verbindungsoffizieren gesprochen, weil ja vollkommen offen war, wie der erste Bundestag zustandekommen soll. Man hat mir angedeutet, daß solche Bestimmungen, wenn wir sie in Übergangsbestimmungen brächten, wahrscheinlich durchgehen würden²⁷⁾. Auch diese Auskunft war natürlich unverbindlich, aber die Sache ist versuchsweise dort schon angedeutet worden.

Ich gebe Herrn Strauß recht: wir verlagern hier eine wichtige und entscheidende Frage in Ausführungsbestimmungen. Aber ich glaube, es geht nicht anders. Meiner Meinung nach ist die Frage, nach welchem System gewählt wird, entscheidend für das politische Schicksal, entscheidend dafür, ob wir zu stabilen Verhältnissen kommen oder nicht. Wir müssen aber vermeiden, diesen Bestimmungen die Stärke

²⁶⁾ Dokument I der „Frankfurter Dokumente“, siehe Der Parl. Rat Bd. 1, S. 32.

²⁷⁾ Alliierten Vorstellungen zufolge sollte die Wahlgesetzgebung in die Länderkompetenz fallen, um die föderalistische Struktur zu stärken, siehe Lange: Wahlrecht und Innenpolitik, S. 329; ferner auch den Bericht von Leisewitz an das Büro der Ministerpräsidenten vom 2. Febr. 1949, Z 12/121, Bl. 159–160; Der Parl. Rat Bd. 8. Dagegen wurde in einem Memorandum von Lucius D. Clay noch im Apr. 1948 von der Zuständigkeit der Verfassungsgebenden Versammlung für die Wahlgesetzgebung ausgegangen, siehe Lucius D. Clay: Entscheidung in Deutschland. Frankfurt a.M. 1950, S. 439f.

von Verfassungsklauseln zu geben. Dafür ist die Sache zu sehr umstritten, und es ist auch unwahrscheinlich, daß wir da zu einer Einigung kommen. Es ist viel leichter, Bestimmungen durchzubringen, die nur einmal gelten, die Entscheidung dann dem Bundestag selber zu überlassen, der das in einer langen Sitzungsperiode dann herausarbeiten kann. Darum wäre ich dafür, trotz der Bedenken von Herrn Dr. Strauß, diese Bestimmungen in dieses Nebengesetz hineinzunehmen.

(Dr. Strauß: Für die erste Wahl, meine ich!)

– Auch da! Das sollte der Wahlrechtsausschuß in Ausführungsbestimmungen sagen und die Wahlordnung auch noch anhängen, damit das für die erste Wahl geklärt ist.

Dr. Wirmer: Ich möchte mit Herrn Dr. Strauß annehmen, daß eine Grundregelung für das Wahlverfahren irgendwie in eine Verfassung hineingehört. Wir erleben die Wichtigkeit dieser Frage ja praktisch seit 1945 mit all dem Experimentieren mit den verschiedenen Wahlsystemen. Das Volk hat ein Interesse daran, daß in diesem Grundgesetz schon bestimmte Richtlinien für ein Wahlverfahren vorgesehen werden. Ohne das kommt eine Verfassung nicht aus. Die Wahlordnung selbst könnte dann irgendwie in Ausführungsbestimmungen hineinkommen.

Dr. Schwalber: Die hier erörterten Auffassungen wurden auch in Chiemsee eingehend erörtert. Insbesondere wurde eingehend erwogen, ob nicht weitergehende Bestimmungen in den Entwurf aufgenommen werden sollten²⁸⁾. Man war sich dort allgemein darüber klar, daß das Gesicht der Demokratie zweifellos durch das Wahlgesetz geformt wird und daß infolgedessen die grundlegende politische Richtung für die künftige Zusammensetzung des Bundestags eigentlich im Entwurf festgelegt werden müßte. Nun besteht aber gerade über die wesentlichsten Gesichtspunkte des Wahlverfahrens noch keine Einigkeit. Es wird wahrscheinlich auch in der kurzen Zeit nicht möglich sein – wie der Wahlrechtsausschuß sich das vorstellt –, eine Entscheidung dahin zu treffen, ob Mehrheitswahl oder Verhältniswahl oder gemischtes System. Darum würde ich es nicht für einen grundsätzlichen Fehler halten, wenn die Frage in dem Gesetz, das wir jetzt zu schaffen haben, noch nicht entschieden wird. Es handelt sich doch nur um ein vorläufiges Grundgesetz. Infolgedessen wäre es meines Erachtens lediglich ein Schönheitsfehler, der später wieder korrigiert werden kann, jedenfalls aber dann korrigiert werden muß, wenn wir in der Lage sind, eine endgültige Verfassung zu schaffen.

Ich muß hier der Auffassung widersprechen, daß die Wahlordnung vom Parlament zu beschließen wäre. Bisher wurde die Wahlordnung ausschließlich der Exekutive überlassen und von den Innenministerien erlassen, schon aus Zweckmäßigkeitsgründen, weil ja in die Wahlordnung alle die Einzelheiten aufgenommen werden müssen, die sich von Wahl zu Wahl möglicherweise ändern und infolgedessen im Wege der Verordnungen geregelt werden. Ich stelle mir aber die Lösung dieses Problems nicht so schwierig vor. Wir haben ja auch jetzt zum Parlamentarischen Rat praktisch ein gemeindeutsches Wahlgesetz zu schaffen vermocht, und es wird auch möglich sein, für das erste Parlament in ähnlicher Weise ein Wahlgesetz zustandezubringen oder durch Abgleichung zwischen den Innenministerien der Länder eine gemeinsame Wahlordnung zu schaffen. Damit müßte sich nicht unbedingt

²⁸⁾ Siehe Der Parl. Rat Bd. 2, S. 359 ff., 368, 387 f.

der Parlamentarische Rat befassen. Das könnte auch im Wege der Abgleichung absolut einheitlich geregelt werden.

Vors. [Dr. Lehr]: Es wird gewiß nicht ganz leicht sein, wenn man die Wahlordnung im einzelnen der Exekutive der Länder überläßt, diese Angleichung herbeizuführen. Das wird besonderer, oft vielleicht mühevoller Verhandlungen bedürfen. Aber ich will es nicht von vornherein in Abrede stellen. Um uns nicht zu lange bei diesem Punkt aufzuhalten, würde ich empfehlen, daß wir den Text, wie er hier in Art. 45 gefaßt ist: „Das Nähere bestimmt das Bundeswahlgesetz“²⁹⁾ zunächst einmal stehen lassen und dann hier feststellen, daß wir diese beiden Punkte heute erörtert haben: die provisorische Regelung und die Regelung in eine Übergangsbestimmung oder das endgültige Gesetz. Wir würden dann zunächst einmal den Wahlrechtsausschuß bitten, sich doch mit dieser Frage zu befassen und uns seine Meinung hier zu unterbreiten, damit wir unsere Meinungen dann aufeinander abstimmen können.

(Walter: Ich schlage vor, in Ziffer 1 den Satz 2 mit Satz 3 zu vertauschen.)

– Dagegen habe ich auch keine Bedenken, ich glaube, das ist logisch.

(Zuruf des Abg. Blomeyer.)

– Wenn ich recht verstanden habe, machen Sie einen Vorbehalt zu dem von mir vorgeschlagenen Verfahren. Ich darf dazu bemerken: Wir sind nicht dazu hier, uns gegenseitig zu überstimmen. Wir beraten miteinander und sehen zu, daß wir zu überstimmenden³⁰⁾ Meinungen kommen. Wenn Sie den Wunsch haben, abzustimmen, bitte ich, das zu sagen. Ich persönlich hätte den Wunsch, in einem Ausschuß Meinungen zu klären ohne abzustimmen.

Zu Ziffer 2 des Art. 45 wollte Herr Katz auf die Zahl von 300 heruntergehen. Gewiß wird ein Parlament von 300 leichter imstande sein, sich zu einigen, als eins mit 400 Mitgliedern. Je größer die Zahl, desto komplizierter die Arbeit, desto länger der Weg. Es ist aber die Frage, ob für den Beginn eines Werkes der Neuordnung unserer staatsrechtlichen und gesamten Verhältnisse die Zahl von 300 nicht doch etwas zu niedrig ist, und ob wir nicht unter den besonderen Verhältnissen, unter denen wir leben, eine größere Zahl von Volksvertretern für diese 46 Millionen zulassen sollten.

Dr. Fecht: Ich möchte daran erinnern, daß der erste deutsche Reichstag, der ungefähr einer Bevölkerungszahl entsprach, wie wir sie heute für dieses Gesetz zugrunde legen, 397 Abgeordnete hatte³¹⁾. Man hat das damals für die richtige Zahl gehalten. 400 würde also ungefähr diesem Verhältnis entsprechen. Allerdings sind für Berlin noch einmal 30 Vertreter vorgesehen. Ich glaube aber, man sollte es bei dem Vorschlag des Herrenchiemseer Entwurfs belassen.

Dr. Katz: Ich halte 300 für angemessener als 400.

(*Vors. [Dr. Lehr]:* Die 30 Berliner Abgeordneten würden ja beratend, aber nicht abstimmend bei uns teilnehmen.)

²⁹⁾ Ebenda, S. 588.

³⁰⁾ Vermutlich: „übereinstimmenden“.

³¹⁾ Der Reichstag setzte sich erst seit 1874 – nach Aufnahme der Abgeordneten aus Elsaß-Lothringen – aus 397 Abgeordneten zusammen. 1871 waren es noch 382 gewesen. 1871 lebten 41 Millionen Menschen im Reichsgebiet, 1875 waren es 42,7 Millionen.

– Je nach Entwicklung der politischen Lage, bis dahin. – Ich halte aber diese Frage, ob 300 oder 400, nicht für einen entscheidenden Punkt. 300 Abgeordnete auf rund 45 Millionen bedeuten ja, wenn ich richtig rechne, einen Abgeordneten auf 150 000 Einwohner.

Es kommt noch eine andere Frage hinzu, die für die Zahl der Abgeordneten eine Rolle spielt: Sind diese Abgeordneten in geeigneter Quantität oder Qualität überhaupt verfügbar? Diese Herren sollen doch nichts anderes als Abgeordnete sein, also einen ausschließlichen Beruf haben. Wir wissen aus allen Parteien und allen politischen Richtungen, wie knapp heute die verfügbaren politischen Persönlichkeiten sind. Diese Kräfte sind in Anspruch genommen durch Ämter innerhalb des Landes, innerhalb der Bezirksverwaltungen, innerhalb der Kommunen und auch innerhalb sonstiger Organisationen. Könnte ein hochstehendes Parlamentsleben nicht eher durch eine geringere Anzahl von Abgeordneten als durch eine größere garantiert werden? Auch das ist bei mir ein Beweggrund für eine niedrigere Zahl gewesen. Wenn ich mir überlege, wie man etwa die 12 oder 15 Reichstagsabgeordneten aus den verschiedenen Parteien in meinem Lande zusammensetzen sollte, so ist das schon gar nicht mehr so einfach. Mein Gesichtspunkt ist der, daß 300 Abgeordnete höherer Qualität viel besser sind als 400, bei denen man etwas mehr in die Breite gehen muß.

Dr. Strauß: Ich stimme den Ausführungen von Dr. Katz in vollem Umfange zu. Gerade auch die Erfahrungen, die wir seit der Kapitulation mit den Landtagen und dem Wirtschaftsrat gemacht haben, zeigen, daß eine Begrenzung der Zahl der Abgeordneten der Qualität der Arbeit zugute kommt. Die Arbeit in den modernen Parlamenten wird ja im wesentlichen in den Ausschüssen geleistet. Im Parlament vollziehen sich die letzten Entscheidungen und Reden für die Öffentlichkeit. Auch im Plenum ist nach den Erfahrungen des deutschen und ausländischen Parlamentarismus die Zahl der Abgeordneten, die sich an den Debatten im Plenum beteiligen, verhältnismäßig klein, so daß ein großer Teil der Abgeordneten lediglich bei der Abstimmungsmaschine zur Geltung kommt. Es wird sich vielleicht eher ein Mannschaftsgeist auch zwischen Regierungsparteien und Opposition, die doch dem Volke gegenüber eine Einheit bilden sollen, herstellen lassen und auch der persönliche Kontakt wird viel enger sein, wenn man die Zahl begrenzt. Ich bitte, auch den optischen Gesichtspunkt nicht zu unterschätzen. Wir wollen ja neben den 300 Abgeordneten plus 20 Berlinern den Raum für später hinzukommende Gebiete offenlassen. Maßgebend für mich aber ist der Gesichtspunkt der Verbesserung der Arbeiten in den Ausschüssen. 320 Abgeordnete werden dafür ausreichen, und es wird dadurch ein heilsamer Zwang auf jeden Abgeordneten ausgeübt, sich zu beteiligen.

Wirmer: Bei aller Anerkennung der hier vorgetragenen Gründe möchte ich doch darauf hinweisen, daß die ganze Ländergestaltung noch in Fluß ist. In vielen Teilen der neugebildeten Länder gibt es Bestrebungen, andere Grenzregelungen durchzuführen, und es scheint mir bedenklich, wenn diese Teile hinterher nicht das Gefühl haben könnten, in der nötigen Stärke in diesem neuen Parlament vertreten zu sein. Darum könnte eine allzu geringe Zahl von Abgeordneten leicht irgendwelche Verstimmungen bei der Wählerschaft auslösen, die nicht glaubt, richtig vertreten zu sein.

Dr. Becker: Hinsichtlich dieser Zahl von 400 stehen zwei Gesichtspunkte zur Debatte. Den einen hatte der Kollege Dehler vorgebracht: Ist es überhaupt richtig, die Zahl schon festzulegen oder in die näher wahlgesetzlichen Bestimmungen hineinzubringen? In der Sache selbst können die Meinungen verschieden sein, und die Gründe der Kollegen Katz und Strauß haben zweifellos Gewicht: eine geringere Zahl erhöht das Bewußtsein der Verantwortlichkeit, stärkt die Verantwortungsfreudigkeit. Schwierig ist auch, die genügende Zahl von Personen wenigstens im nächsten Jahrzehnt für dieses Amt zu finden. Auf der andern Seite darf man nicht vergessen, daß in anderen Parlamenten die Zahl der Abgeordneten wesentlich höher ist. Wenn Sie die 17 Millionen der Ostzone hinzunehmen, würde ein gutes Drittel hinzukommen müssen einschließlich Berlin. Dann würden wir, wenn wir von 400 ausgehen, auf 550 bis 600 kommen. Das deckt sich mit der Zahl, die wir im Reichstag der Weimarer Zeit hatten. Das deckt sich mit der Zahl der französischen Deputiertenkammer und liegt noch unter der Zahl im englischen Parlament, das 700 hat.

Dann noch ein anderer Gesichtspunkt: nehmen wir an, wir kämen zum Mehrheitswahlrecht, so daß jeder Abgeordnete in einem Wahlkreis gewählt werden soll. Das positive Moment des Mehrheitswahlrechts liegt doch darin, daß der betreffende Abgeordnete beinahe in jedem Dorf seines Wahlkreises spricht. In einem Wahlkreis mit 200 000 Einwohnern ist das schon bei einem Wahlgang schwer zu machen.

(Strauß: 150 000!)

– Nun nehmen Sie aber an, wir kämen nach den Verhandlungen für den Wahlrechtsausschuß zu einer Kombination, daß also ein Teil dieser 400 im Wege der Mehrheitswahl, ein anderer als Ergänzung im Wege des Proporz gewählt würde. Dann wäre die Belastung noch viel größer und es würde für diese Abgeordneten sehr schwer sein, sich in ihrem Wahlkreise bekannt zu machen.

Es ist sicher richtig, daß manche Abgeordnete, wenn sie nicht so versiert sind, im Plenum und in manchen Ausschüssen nicht so mitmachen können, wie es gewünscht wird. Beachten Sie aber bitte die Arbeiten in den Fraktionen. Da kommen auch andere Kollegen zu Wort und tragen ihre Wünsche vor, die zur Meinungsbildung der Fraktion führen, auch solche, die im Plenum oder im Ausschuß nicht so aktiv sein werden.

Ich plädiere also dafür, einstweilen die Entscheidung, ob wir eine Zahl hineinsetzen und welche, offenzulassen bis feststeht, wie das Wahlrecht aussehen wird.

Walter: Ich halte die Ausführungen der Kollegen Katz und Strauß für stark theoretisch. Wir haben bisher noch keine Garantie, daß die Qualität unbedingt steigt, wenn die Zahl der Abgeordneten herabgesetzt wird. Aus einer dreißigjährigen Erfahrung bei der Aufstellung von Kandidaten in der Parteiarbeit, seit 1918, kann ich sagen: Es standen meist zu wenig Mandate zur Verfügung, um alle Wünsche zu befriedigen. Wer die Verhältnisse kennt, wird sich unbedingt gegen eine zu starke Reduzierung wenden. Ich würde 400 als Höchstgrenze nehmen. Mit 300 Abgeordneten werden wir niemals durchkommen. Blicken wir doch einmal auf die außerdeutschen Länder. Ich sehe nicht ein, warum wir uns eine allzugroße Beschränkung auferlegen sollen, mindestens das erste Mal nicht, wenn diese provisorische Verfassung geschaffen wird. Später, wenn die endgültige Verfassung kommt, kön-

nen wir auf Grund der in der Zwischenzeit gesammelten Erfahrungen etwas anderes machen.

Dr. Katz: Ich möchte anregen, unsere bisherigen Gespräche als erste Vorbesprechung über die Ziffer aufzufassen und noch keine auch nur andeutungsweise Entscheidung zu fällen.

In einem Punkte aber bin ich anderer Ansicht als Herr Kollege Becker. Es ist doch sehr wichtig, die Zahl verfassungsmäßig festzulegen und nicht dem Wahlgesetz oder den Übergangsvorschriften zu überlassen. Es gehört zum konstitutionellen Bild des gesamten Staatsaufbaues, wie groß etwa der Reichstag oder der Bundestag sein wird.

Vors. [Dr. Lehr]: Ich glaube, wir haben diesen Punkt jetzt genügend erörtert. Kollege Katz geht von dem Grundsatz aus, daß Verstand nur wenigen gegeben ist.

(Dr. Katz: Das möchte ich nicht gesagt haben.)

– Er hat aber unbedingt Recht darin, daß eine Bestimmung über die Zahl der Abgeordneten in die Verfassung hineingehört. Es muß in diesem Abschnitt gesagt werden, wieviel Abgeordnete das Volk entsenden soll. Wir würden also die Herren vom Wahlrechtsausschuß bitten, auch diesen Punkt bei sich noch einmal zu klären. Wir würden uns dann in einer weiteren Lesung schlüssig werden; vielleicht finden wir uns auf einer mittleren Ebene.

Wir kämen dann zu Ziffer 4 des Art. 45:

(4) Schließen sich dem Bund weitere Länder an, so ist die Zahl der Abgeordneten durch Bundesgesetz entsprechend zu erhöhen³²⁾.

Das scheint mir doch auch eine Mahnung, die Zahl in Ziffer 2 noch einmal sorglich zu überlegen, denn die Zahl könnte erheblich größer werden, wenn das Reichsgebiet sich wesentlich verändert, was wir doch erhoffen und erstreben.

(Blomeyer: Wir wollen mit der Zahl der Abgeordneten doch die Größe der Stimmbezirke umreißen. Wäre es nicht besser, dann zu sagen: ein Abgeordneter auf je 150 000 Einwohner? Oder muß man sich auf die Zahl festlegen?)

– Ich glaube, die Zahl muß wohl exakt genannt werden. Um es ganz offen zu sagen: an sich wäre mir eine kleinere Zahl lieber. Aber angesichts der Tatsache, daß wir hier zum ersten Mal nach einer so schwierigen Zeit zusammentreten, wie sie hinter uns liegt, werden wir unserer Bevölkerung wohl entgegenkommen und sie eine angemessen große Zahl von Abgeordneten entsenden lassen müssen.

Dr. Katz: In Ziffer 4 gefällt mir die Formulierung „Schließen sich dem Bund weitere Länder an“ nicht ganz. Da kommen wir zu einer Debatte, die vielleicht mehr in die Grundsatzfragen hineingehört: Ist dieser Bund eine freie Vereinigung der jetzt existierenden Länder, oder ist er die Fortsetzung des alten Reiches, das, wie Prof. Schmid in seiner Eingangsrede ausführte, nicht aufgelöst, sondern nur desorganisiert ist und sich jetzt wieder zu organisieren versucht³³⁾? Bei der hier gewählten Fassung könnte man sich für die erste Auffassung präjudizieren, die ich nicht teile, denn ich persönlich stehe auf dem Desorganisationsstandpunkt. Darum möchte ich hier eine andere Formulierung vorschlagen, muß allerdings gestehen, daß ich sie noch nicht gegenwärtig habe.

³²⁾ Der Parl. Rat Bd. 2, S. 588.

³³⁾ Siehe Der Parl. Rat Bd. 9, Dok. Nr. 2, S. 20 ff.

(Wirmer: „Bei Änderung des Bundesgebiets gemäß Artikel ...“, und dann wäre Bezug zu nehmen auf die vorgesehene Bestimmung des Art. 27³⁴.)

– In irgendeiner anderen Form jedenfalls.

Vors. [Dr. Lehr]: Ich halte auch das für eine wertvolle Anregung und möchte da auch für uns hier einmal die Frage aufwerfen, wie wir uns entscheiden wollen. Meiner Ansicht nach wäre es bedenklich, wenn wir uns auf den Standpunkt stellten, daß das Reich untergegangen sei. Für viele Fragen ist die Feststellung ungeheuer wichtig, daß das Reich noch besteht, aber durch unglückselige Verhältnisse desorganisiert ist. Das ist von weittragender Bedeutung, und deshalb würde ich eine entsprechende Formulierung hier sehr begrüßen.

Dr. Selbert: Die hier vorliegende Formulierung könnte den Eindruck erwecken, als ob es im eigenen Ermessen der Länder stünde, sich dem Bund anzuschließen. Dabei wollen wir uns nicht über Föderalismus oder Unitarismus auseinandersetzen, das ist eine müßige Angelegenheit³⁵). Aber schließlich sind wir uns doch bewußt, daß wir die Bundesklammer um die Länder legen, und es kann den Ländern nicht frei stehen, sich dem Bunde anzuschließen³⁶). Deshalb muß die Formulierung anders sein³⁷).

Wirmer: Ich glaube, daß die Frage der Vergrößerung des Bundesgebietes in einem anderen Ausschuß besprochen wird, so daß ich auf meinen Vorschlag zurückkomme, einfach Bezug zu nehmen auf den Artikel 27, der vorher steht³⁸). Dann könnte es in Art. 45 heißen: Erweitert sich das Bundesgebiet gemäß Art. 27 Ziff. 3, so erhöht sich die Zahl der Abgeordneten entsprechend.

Dr. Katz: Ich möchte nur einmal den Gedanken wiedergeben, ohne daß er schon endgültig formuliert wäre: Fallen die Hinderungsgründe für die Länder fort, die vorläufig verhindert sind, dem Bunde anzugehören, so erweitert sich das Bundesgebiet, usw.

Heiland: Wenn wir diesen Gedanken aufgreifen „Erweitert sich der Bund“, so müssen wir darauf gefaßt sein, daß uns die Polen sagen, wir verfolgen hier imperialistische Ziele. Sie sehen, was man uns da unterschieben könnte, und wir sollten keinen Anhaltspunkt dafür geben.

Dr. Fink: Es ist sowieso ein Provisorium, und es weiß jeder, daß dieser Bund sich erweitern wird.

Vors. [Dr. Lehr]: Der Sinn ist also der: Wenn die Voraussetzungen des Art. 27 Abs. 3 vorliegen, muß die Zahl der Abgeordneten entsprechend erhöht werden. Die Formulierung behalten wir uns für später vor. Der Sinn ist, daß wir Art. 27 in seinen Voraussetzungen berücksichtigen wollen.

³⁴) Der Parl. Rat Bd. 2, S. 583.

³⁵) Korrigiert aus „Wir wollen uns in Bezug auf Föderalismus oder Unitarismus noch nicht festlegen, das ist eine gefährliche Angelegenheit“.

³⁶) Zunächst korrigiert aus „nicht die Länder haben es in ihrem eigenen Ermessen, sich dem Bunde anzuschließen“, dann aus „nicht die Länder haben zu entscheiden, ob sie sich dem Bunde anschließen oder nicht“.

³⁷) Handschr. Korrektur in „Deshalb muß der Wortlaut entsprechend geändert werden.“ wurde nicht in die Endfassung übernommen.

³⁸) Folgt gestrichen: „Wir würden also sagen: Der Bund besteht aus den und den Ländern, und würden dann den Abs. 3 nehmen.“

Damit hätten wir Art. 45 durchberaten und kämen zu Art. 46:

Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden³⁹⁾.

Dr. Strauß: In der politischen Literatur ist vielfach auf die innere Unwahrhaftigkeit dessen hingewiesen worden, was hier wieder in Art. 46 ausgedrückt ist. Der Inhalt dieses Artikels geht auf gewisse Vorgänge in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zurück, vor allen Dingen auf die Entstehungsgeschichte des Parlamentarismus in Deutschland, der ja in den einzelnen Ländern aus den Landständen entstanden ist, die an Instruktionen gebunden waren. Menschen, die diese Dinge nicht verfassungsrechtlich lesen – und das ist natürlich die überwiegende Mehrheit –, werden an diesem Gedanken des Art. 46 dieselbe höhnische Kritik üben wie zur Zeit der Weimarer Verfassung. Man sollte Art. 46 vollkommen weglassen, sollte diesen Gedanken, der nur eine historische Erklärung hat und leider Gottes mit der Wirklichkeit nicht mehr übereinstimmt, entweder als selbstverständlich voraussetzen und deshalb weglassen, oder mit Rücksicht auf Mißverständnisse weglassen. Es ist eine Deklaration, um nicht zu sagen eine hohle Deklamation. Gerade beim Grundgesetz sollten wir uns nur auf die notwendigsten konstruktiven Normen beschränken, und bei den Grundrechten gilt das gleiche; man sollte nicht auf derart leicht mißverständliche Dinge abstellen.

Dr. Katz: Ich bin anderer Meinung. Es sollte doch zum Ausdruck gebracht werden, daß der Abgeordnete frei ist, daß er nach freiem Gewissen abstimmt und daß er Vertreter des gesamten deutschen Volkes ist, nicht bloß der Wähler oder der Parteigruppe, die ihn gewählt haben. Man sollte diese deklamatorische Bestimmung stehen lassen.

Vors. [Dr. Lehr]: Es ist ein Appell an die Anständigkeit und eine Mahnung daran, daß er das Recht hat, sich von Instruktionen freizumachen. Ich habe eine solche Bestimmung bisher noch überall gefunden.

Dr. Strauß: Es ist eben eine grundsätzliche Frage. Als ich den Herrenchiemseer Entwurf das erste Mal ansah, war ich der Bewunderung voll über die außerordentlich sorgfältige Arbeit, die dort geleistet worden ist einschließlich der Formulierungen. Dann habe ich mir überlegt: Wie wirkt diese Sache auf den Durchschnittsmenschen? Ist es einfach eine Fortsetzung der Gedanken des gesamten 19. und bisherigen 20. Jahrhunderts? Was ich darin vermisste, sowohl an Gedanken als auch an Formulierungen, ist etwas Neuartiges. Vielleicht ist es nicht möglich, in unserer Zeit etwas Neuartiges zu schaffen. Dann aber ist ein näheres Herangehen an die Wirklichkeit erforderlich. Unser Zeitalter ist im Guten und Schlechten realistischer als frühere Zeitalter. Die Jugend hat eine meines Erachtens berechtigte Skepsis gegen große Worte. Das gilt eigentlich für den ganzen Entwurf.

Nun ist es eine ganz grundsätzliche Frage, ob man sich nur auf das wirklich für die Organisation des Übergangsgebildes Notwendige auch in den Formulierungen beschränken soll oder ob man diese im europäischen Verfassungsleben allerdings üblichen Deklamationen mit übernehmen müßte. Gerade mit Rücksicht auf die Wirkung auf den Durchschnittsmenschen – und davon hängt die Zukunft der deutschen Verfassung ab – bin ich da etwas empfindlich.

³⁹⁾ Der Parl. Rat Bd. 2, S. 588.

Vors. [Dr. Lehr]: Wir werden zweifellos, wenn dieses Grundgesetz sich auswirkt, viele Volksvertreter unter uns haben, die zum ersten Mal in das Parlament hineinkommen. Sie werden in diesem Artikel eine Stütze für ihr Verhalten finden, die sie sonst nicht hätten. Nicht jeder ist so belesen in der Geschichte des Parlamentarismus wie Sie, Herr Dr. Strauß. Aber ich glaube, es gibt einige Wahrheiten im Verfassungsleben, die man schlechterdings in einer Verfassung nicht gut entbehren kann, und dies ist meiner Meinung nach eine dieser Wahrheiten.

Wirmser: Wenn man die Verhältnisse in den Kreis- und Landesparlamenten übersieht, weiß man, wie häufig sich die Vertreter allzusehr nur als Vertreter einer Interessentengruppe betrachten. Da ist es sehr gut, wenn ihnen von anderer Seite entgegengehalten wird: Fühle dich als Vertreter des ganzen Volkes! Diese Regelung, die in der Verfassung stehen muß, kann nur eine gute Wirkung haben.

Blomeyer: Gerade weil wir heute allzu nüchtern und realistisch sind, sollte man diesen Durchschnittsmenschen einen höheren Impuls geben.

Dr. Dehler: Diese Worte, die zunächst abgegriffen wirken, können ja auch wieder einen neuen Sinn bekommen. Wenn in der Verfassung steht, daß der Abgeordnete an keinen Auftrag gebunden ist, kann sich das nach der einen oder nach der anderen Richtung wenden, kann auch heißen: auch nicht an einen Auftrag der Besatzungsmacht. – Die Bestimmung hat also ihren guten Sinn und wird einen neuen Sinn bekommen.

Dr. Finck: Es ist eine gewisse Deklamation, aber sie hat auch einen praktischen Wert. Es hat sich in der Parlamentsgeschichte herausgestellt, daß mancher Abgeordnete, wenn er geglaubt hat⁴⁰⁾, eigene Wege gehen zu müssen, sich gerade auf diesen Artikel hat stützen können.

(Zuruf: Gegenüber wem?)

– Gegenüber seiner Fraktion! Es hat Fraktionsaustritte gegeben. Die Leute konnten sich zunächst einmal auf diesen Satz der Verfassung selber stützen.

Heiland: Wir müssen doch die grundsätzlichen Verhältnisse in den Parteien und Fraktionen berücksichtigen. Nach der gesamtpolitischen Haltung der Partei zu einer Frage wird die gesamte Fraktion eine bestimmte Stellung einnehmen, und wenn dann doch jemand dagegenstimmt, wird er sich mehr oder weniger außerhalb seiner bisher bekannten politischen Meinung befinden und daraus so oder so die Konsequenzen ziehen müssen. Wir sollten aber, wie Herr Strauß anregte, etwas auf die Mentalität der Menschen draußen Rücksicht nehmen. Jeder weiß, daß jeder Abgeordnete seine politische Arbeit mit einer ganz bestimmten Einstellung leistet. Mit dieser bestimmten politischen Einstellung bin ich nicht dem ganzen Volke gegenüber verantwortlich, kann ich in letzter Konsequenz nicht der Vertreter des ganzen Volkes sein; denn wenn ich die Entscheidung so fälle, bin ich in einem bestimmten Gegensatz zu einem andern Teil des Volkes. Die Meinungen, die politischen Schichtungen, die Empfindungen über die politische Lage sind eben in der Gesamtbevölkerung so unterschiedlich. Wir sollten diesen Gedanken ruhig einmal etwas tiefer durchdenken, ohne schon jetzt zu einer endgültigen Klärung zu kommen.

Vors. [Dr. Lehr]: Die Sache liegt doch so, daß Gott sei Dank die 46 Millionen, für die

⁴⁰⁾ Korrigiert aus „eine Extratour geritten“.

wir zu schaffen haben, nicht derselben Meinung sind. Trotzdem aber ist jeder einzelne ein Mitglied dieses Volkes, und jeder, der aus ihm heraus gewählt ist, ein Vertreter dieses Volkes. Welche Ansicht er vertritt, ist zunächst einmal seine Sache, aber er ist ein Vertreter des Volkes, und die verschiedenen Meinungen, die zum Ausdruck kommen, sind eben Meinungen eines Volksteils, den der Betreffende vertritt. Aber er ist immer ein Vertreter des Ganzen, und das kann sich auch sehr oft praktisch auswirken, wenn jemand in die Lage kommt, sich einer anderen Auffassung anzuschließen. Ich würde empfehlen, den Artikel stehen zu lassen und würde dann vorschlagen, diese Aussprache jetzt zu beenden und in dieser ersten Lesung noch nicht endgültig zu beschließen. Ich glaube, die Mehrheit dieses Ausschusses ist ganz offensichtlich für die Beibehaltung des Art. 46.

Dr. Selbert: Wir haben über das Problem wohl noch nicht genügend diskutiert, um schon feststellen zu können, daß die Mehrheit für die Beibehaltung des Art. 46 ist. Ich glaube, daß auf meiner Seite einige Stimmen dagegen sind.

Meine eigene Meinung liegt auf einer mittleren Linie. Man sollte sich vor Deklamationen hüten, die in Wirklichkeit vielleicht Selbstverständlichkeiten enthalten: nämlich daß der Abgeordnete nur seinem Gewissen verantwortlich ist, daß er von der Bedeutung seines Amtes und von der Verantwortung, die er hat, durchdrungen sein muß, daß er nicht ein Scharlatan des politischen Lebens sein kann, darüber sind wir uns alle klar. Es scheint mir aber nicht ganz unrichtig, was hier gesagt wurde, daß nämlich die Jugend im Hinblick auf Deklamationen sehr skeptisch geworden sei.

Hier ist der Fall angeführt worden, daß Parlamentsmitglieder glauben, sich aus ihrer inneren Überzeugung dem Fraktionszwang entziehen zu müssen. Nun sind solche Leute sehr oft nicht die erfreulichsten Erscheinungen. Ich habe in meiner parlamentarischen Tätigkeit genug solcher Fälle erlebt und sehe nicht ein, daß man solche Leute unter einen besonderen Schutz stellen sollte, und zwar aus folgenden Gründen: Träger des politischen Lebens in einem Volk sind die Parteien, nichts anderes, und wenn wir uns zu diesen politischen Parteien bekennen, dann bleibt nichts anderes übrig, als daß derjenige, der durch eine politische Partei nominiert und nach oben getragen wird, dann auch – er soll nicht dogmatisch und nicht orthodox sein – im Rahmen dieser politischen Partei arbeitet. Sonst bekommen wir einen Schutz für Außenseiter und Einzelgänger. Vielleicht läßt man den ersten Satz stehen und läßt sich den Gedanken noch einmal durch den Kopf gehen, ob der zweite Satz nicht wegfallen soll. Wir haben in unserer hessischen Verfassung, bei deren Zustandekommen ich mitgewirkt habe, nur den ersten Satz: „Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes“⁴¹⁾, weiter nichts.

Dr. Becker: In den Ausführungen des Kollegen Strauß steckt an sich doch eine richtige Beobachtung. Tatsache ist doch, daß wir in unseren Parlamenten sehr viele Vertreter haben, die zunächst einmal hineinkommen oder aufgestellt werden als Vertreter irgendwelcher Verbände wirtschaftlicher oder gewerkschaftlicher Art. Da

⁴¹⁾ Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dez. 1946 (Gesetz- und VObl. für Hessen 1946, S. 229), Art. 77. Den Abgeordneten lag die Sammlung der Länderverfassungen von Wilhelm Wegener: Die neuen deutschen Verfassungen. Essen 1947, vor. Zur Biographie von Elisabeth Selbert siehe die Einleitung.

hat man manchmal das Gefühl, es sprechen nicht Volksvertreter, sondern Interessenten- oder Behördenvertreter. Ich denke zum Beispiel nur an die Verhandlungen über den Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden. Da gibt es nur eine Debatte zwischen Landräten und Bürgermeistern auf der einen und den Finanzministern auf der andern Seite.

Trotzdem möchte ich mich für Beibehaltung dieses Satzes aussprechen, gerade mit Rücksicht auf die Meinung des Volkes. Das trifft auch für den Fraktionszwang zu. Gerade die Tatsache, daß der Fraktionszwang hin und wieder ausgeübt wird, dient nicht immer dazu, das Ansehen des einzelnen Parlamentariers im Volke zu erhöhen. In der Jugend zum Beispiel stößt man sich leicht an diesem Fraktionszwang. Dieser Paragraph aber gibt die Möglichkeit einer selbständigen Stellungnahme, die selbstverständlich nur vom Gewissen getragen werden soll, gegenüber dem Fraktionszwang. In der Verfassung der Vereinigten Staaten ist dieser Gedanke, daß die materiellen Erwägungen bei der Abstimmung auszuschneiden haben, in einer Bestimmung noch besonders kraß formuliert:

Kein Senator oder Abgeordneter soll während der Zeit, für die er gewählt ist, zu irgend einem Staatsamt unter der Hoheit der Vereinigten Staaten berufen werden, das während dieser Zeit entweder geschaffen oder mit erhöhten Einkünften ausgestattet worden ist⁴²⁾

Sie sehen, wie weit das geht. Bei Verhandlungen mit der amerikanischen Militärregierung ist mir dieser Paragraph sogar schon entgegengehalten worden als eine sehr empfehlenswerte Bestimmung, die man in Deutschland auch haben sollte. Ich sehe davon ab, jetzt in der Richtung einen Antrag zu stellen, wollte das nur zur Unterstreichung meiner Auffassung vortragen.

Vors. [Dr. Lehr]: Den ersten Satz „Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes“ wollen Sie auch stehen lassen, Herr Kollege Strauß?

Dr. Strauß: Meine Bedenken richteten sich gegen den in der modernen Zeit fiktiven Charakter des zweiten Satzes.

Vors. [Dr. Lehr]: Also mit dem ersten Satz würden Sie einverstanden sein.

Dr. Dehler: Ich kann gar nicht zugestehen, daß der zweite Satz fiktiv ist. Im Gegenteil, er ist die Grundlage unseres parlamentarischen Lebens. Wenn die Abgeordneten, wie Kollegin Dr. Selbert zu meinen scheint, mehr oder weniger Mandatare der Partei sind, der Parteimaschine unterworfen Aufträge der Partei ausführen, dann sind wir am Ende mit der Demokratie und dem Parlamentarismus, dann ist es nicht mehr die Persönlichkeit, die ihre Erfahrungen und am Ende ihr Gewissen in die Waagschale wirft. Das sind keine hohlen Worte, und ich kann mir nicht vorstellen, daß unsere Jugend nicht gerade die Bedeutung dieser Forderung erkennt, daß

⁴²⁾ „Constitution of the United States“ vom 17. Sept. 1787, Art. 1, Section 6. Von Dr. Kurt Glaser wurde im Auftrag der Civil Administration Division der US-Militärregierung eine Übersicht über 11 nichtdeutsche Verfassungen angefertigt, der die jeweiligen Verfassungstexte als Anhang beigelegt waren. Die Publikation wurde in englischer und deutscher Sprache erstellt und den Abgeordneten des Parl. Rates als Orientierungshilfe zur Verfügung gestellt. Civil Administration Division, Office of Military Government for Germany (US) [Hrsg.]: Comparative Federal Constitutions. o.O. [1948]; Civil Administration Division, Office of Military Government for Germany (US) [Hrsg.]: Bundesstaatliche Verfassungen. o.O., Sept. 1948.

der Mann, der oben steht, die Interessen des ganzen Volkes im Auge haben und durch keinen Befehl, sondern nur von seinem Gewissen geleitet sein soll. Das ist nicht viel anders als beim Richter, der oben sitzt und entscheiden soll, es gibt für beide nur die eine – höchste – Richtschnur des Gewissens, und deswegen bin ich unbedingt für die Erhaltung dieser Bestimmung.

Dr. Finck: Wenn man auf die Jugend abstellt, und das ist richtig, dann glaube ich, daß gerade ein solcher Satz bei der Jugend noch Eindruck macht. Gerade die Jugend will weniger die parteipolitische Gebundenheit. Die Jugend hat für Parteipolitik, so wenigstens glaube ich es zu sehen, weniger Interesse als für die persönliche Haltung. Darum auch die Forderung nach Persönlichkeitswahl gerade bei unserer Jugend, und wenn der Abgeordnete als Persönlichkeit in das Parlament kommen soll, so soll er durch diesen Paragraphen geschützt sein, und zwar halte ich den zweiten Satz für noch wichtiger als den ersten.

Vors. [Dr. Lehr]: Wir beraten jetzt beinahe zwei Stunden über die ersten zwei Paragraphen. Wenn wir mit dieser Gründlichkeit fortfahren, würden wir die Sache etwas zu sehr in die Länge ziehen. Ich schlage vor, wir verständigen uns heute, daß Art. 46 in seinem ersten Absatz fast unbestritten ist.

Dr. Schwalber: Ich kann mich auch nicht einverstanden erklären mit der Fassung des ersten Satzes. Ich schlage vor: „Die Abgeordneten sind Vertreter des Volkes“, also nicht des ganzen Volkes. Sie können nur insoweit Vertreter sein, als sie eben ein Mandat haben, als sie abgeordnet wurden von einem bestimmten Teil des Volkes. Die Bestimmung soll noch zum Ausdruck bringen: die Abgeordneten sind Vertreter des *Volkes*. In unserer bayerischen Verfassung haben wir es noch deutlicher ausgedrückt, indem wir fortfahren: „nicht einer Partei“⁴³⁾, sie sind also an Aufträge ihrer Partei nicht gebunden. Damit wird die Persönlichkeit des Abgeordneten geschützt. Soweit darf man nicht gehen, daß man den Abgeordneten unbedingt in die Zwangsjacke der Partei preßt. Wir wollen doch, wenigstens ein erheblicher Teil der Abgeordneten, den Gedanken verwirklichen, die Persönlichkeit in den Vordergrund des politischen Lebens zu stellen. Wir würden auch die politische Entwicklung hemmen, wenn wir nicht der freien Persönlichkeit etwas mehr Rechte einräumen wollten. Ich kann mir durchaus vorstellen, daß nicht bloß ein einzelner Abgeordneter sich in seiner Auffassung zu einem bestimmten Problem einmal von seiner Fraktion entfernt, sondern daß es ein größerer Teil der Fraktion ist, der eine abweichende Meinung vertritt, was unter Umständen sogar zur Spaltung in der Fraktion führen kann. Es fragt sich, ob das immer ein Schaden ist, oder ob man dadurch nicht einer zwangsläufigen Entwicklung im Parlamentsleben Rechnung trägt. Ich schlage deshalb folgende Fassung des Art. 46 vor:

Die Abgeordneten sind Vertreter des Volkes. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden.

Die praktische Folge ist die, daß einem Abgeordneten dann das Mandat nicht aberkannt werden kann.

(Dr. Selbst: Sowieso!)

⁴³⁾ Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dez. 1946 (Bayerisches Gesetz- und VObl. 1946, S. 333), Art. 13 Satz 2: „Die Abgeordneten sind Vertreter des Volkes, nicht nur einer Partei.“

– Auf Grund welcher Bestimmung wollen Sie ihnen sonst das Mandat aberkennen? In dem Augenblick, da er sich von seiner Partei trennt, ist dafür die Grundlage entzogen.

Dr. Selbert: Eines Tages stellt ihn die Partei bei einer Neuwahl nicht wieder auf. Wir haben keine disziplinären Maßnahmen gegen unsere Mitglieder.

Heiland: Ein Satz, den ich vorhin zur Klärung sagen wollte, ist sehr mißverstanden worden. Die Partei hat und will selbst keine Maßnahmen gegen ihre Abgeordneten. Aber sehen wir die Dinge doch so nüchtern, wie sie sind: unser politisches Leben wickelt sich in den Parteien ab, und wenn ich abgeordnet werde, so werde ich doch heute, auch wenn wir Persönlichkeitswahlen haben, nicht so sehr gewählt, weil ich die und die Person bin, sondern in der noch zurückstehenden politischen Entwicklung auf demokratischem Gebiete in Deutschland, die wir doch als gegeben anerkennen sollten, ist die Zugehörigkeit zu einer Partei auch bei Persönlichkeitswahlen der ausschlaggebende Faktor, daß ich das Mandat in einem bestimmten Wahlbezirk bekomme und in einem andern Bezirk der Abgeordnete einer anderen Partei. Wenn es um grundsätzliche Entscheidungen zu wesentlichen Punkten geht, die zum Wesen jeder politischen Partei gehören, und ein Abgeordneter verhält sich bei Abstimmungen im Parlament entgegengesetzt, dann hat das die Konsequenz, daß er auf die Dauer nicht Mitglied dieser Partei sein kann. Er kann sich dann bei der Abstimmung wohl so verhalten, wie er es für richtig hält, aber damit trennt er sich eben von der Partei, ganz gleich, welche es ist. Wir haben doch heute Parteien, in denen ein Abgeordneter einfach nicht für die Sozialisierung oder nicht für die Trennung von Kirche und Staat stimmen könnte, ohne aufzuhören, Mitglied dieser Partei zu sein.

Nun wandte sich Herr Strauß dagegen, daß man Selbstverständlichkeiten noch in Paragraphen faßt und damit die Verfassung als solche eventuell in ihrem Ernst gefährdet, weil das von den jüngeren Teilen der Bevölkerung sehr kritisch und mit Recht kritisch aufgenommen werden könnte. Das heißt nun nicht, daß sie mit ihrer oft negativen Kritik absolut auf dem richtigen Wege sind. Das ist damit nicht gesagt. Wenn ich Herrn Strauß richtig verstanden habe, wollte er mit diesen Dingen einer positiven politischen Staatsbildung den Weg leichter machen, damit der Hebel der Kritik richtig angesetzt wird und es zu einer gesunden staatspolitischen Meinung kommt. Der Ernst, der in diesem Gedanken steckt, ist es wert, ihn gründlich zu bedenken.

Auf der andern Seite sollten wir uns nicht der Illusion hingeben, als ob die Schwierigkeit bei Abstimmungen nicht auch einmal einen heilsamen Einfluß ausüben könne. Wer sind denn die Parteien und wie kommen Meinungen der Parteien in den Parlamenten zustande? Doch dadurch, daß die Vielzahl der Abgeordneten dieser Partei in der Diskussion in ihrer Fraktion die Meinung der Partei herausbildet, und die Meinung in der Partei ist ja auch schon eine demokratisch erarbeitete Meinung. Wir von unserem Standpunkt aus können sagen, daß wir keinen Parteipapst haben und nie einen haben werden.

(Walter: Aber Fraktionszwang!)

– Den haben wir nicht und werden ihn auch nicht anerkennen. Das wird Ihnen der Kollege Lehr sagen, daß es im Landtag von Nordrhein-Westfalen gar nicht immer einheitliche Abstimmungen gibt.

(Vors. [Dr. Lehr]: Wir haben in der CDU keinen Fraktionszwang.)

– Bei der SPD haben bei verschiedenen Fragen die Abgeordneten in Nordrhein-Westfalen anders gestimmt, als vielleicht unser Fraktionsvorsitzender Henßler⁴⁴⁾, den wir alle sehr verehren, gewünscht hätte. Ich habe von diesem Recht persönlich auch schon Gebrauch gemacht. Das ist einfach selbstverständlich. Der Vorschlag des Kollegen Strauß wehrt sich an sich nur dagegen, daß wir Dinge, die einfach selbstverständlich sind, noch besonders in Paragraphen gießen und sie dadurch abermals in die negative Kritik der Bevölkerung stellen.

Dr. Löwenthal: Die Fassung des Art. 46 wendet sich weniger gegen die Parteien als gegen die Herrschaft des Parteiapparats, die sich besonders beim Verhältniswahl-system geltend gemacht hat. Man sollte diese Frage zurückstellen, bis die Frage des Wahlsystems geklärt ist. Wenn man ein Verhältniswahlssystem oder ein gemischtes System, bei dem das Verhältniswahlrecht eine größere Rolle spielt, beschließen sollte, dann hat der Satz praktisch keine Bedeutung, dann ist er eine leere programmatische Erklärung.

Was nun die Frage anlangt, wen der Abgeordnete vertritt, so steht doch eines fest: in erster Linie seine Wähler und nicht das ganze Volk. Er hat das Mandat von den Wählern, und die Wähler sind nur ein Teil des ganzen Volkes. Natürlich ist der Abgeordnete seinem Gewissen gegenüber verantwortlich, aber nicht nur seinem Gewissen, sondern auch wieder seinen Wählern. Man kann nicht darüber hinweg, daß er letzten Endes seinen Wählern Rede und Antwort stehen muß. Politisch kommt das schon insofern zum Ausdruck, als die Wähler, wenn es sich um eine Wiederwahl handelt, schon prüfen werden, ob der Abgeordnete in ihrem Sinne gehandelt hat oder nicht. Ich glaube, die Fassung „Der Abgeordnete ist nur seinem Gewissen verantwortlich“ ist tatsächlich nicht richtig und kann in dieser Form nicht bestehen bleiben.

Vors. [Dr. Lehr]: Nach der jetzigen Aussprache kommen wir zu dem Ergebnis, daß wir auch diesen Artikel als in engem Zusammenhang mit der Gestaltung des Wahlrechts stehend ansehen, und wir behalten uns vor, noch einmal darauf zurückzukommen, wenn wir über das Wahlrecht weiter unterrichtet sind.

Dr. Dehler: Dem möchte ich widersprechen. Ich glaube nicht, daß diese Frage in Verbindung mit dem Wahlrecht steht. Wir müssen uns hier grundsätzlich einigen.

Dr. Katz: Wir können nur feststellen, daß hier noch keine Einigung erzielt worden ist, und zum nächsten Paragraphen übergehen.

Dr. Becker: Eine Anregung zur Diskussion: wir haben in diesem Abschnitt keine Bestimmung über die Frage der Inkompatibilität, das heißt zur Frage, inwieweit der Abgeordnete gleichzeitig Mitglied eines Landesparlaments sein, gleichzeitig Mitglied des Oberhauses des Bundesrats sein könnte, inwieweit er Mitglied einer

⁴⁴⁾ Fritz Henßler (12. Apr. 1886 – 4. Dez. 1953), seit 1905 Mitglied der SPD, 1924 bis 1933 Stadtverordneter, ab 1925 Stadtverordnetenvorsteher in Dortmund, 1930–1933 Mitglied des Reichstages, 1933–1945 Häftling im KZ Sachsenhausen, im Okt. 1946 zum Oberbürgermeister von Dortmund gewählt, 1946–1953 Abgeordneter des Nordrhein-Westfälischen Landtages und Vorsitzender der SPD-Fraktion, seit 1946 im Parteivorstand der SPD, 1947–1949 Vorsitzender des Zonenbeirats der britischen Zone, 1949–1953 Mitglied des Deutschen Bundestages.

Länderregierung sein könnte. Ich glaube, wir könnten diese Frage in diesem Zusammenhang diskutieren.

Vors. [Dr. Lehr]: Sie paßt sehr gut hierher. Wenn nicht widersprochen wird, würden wir die Frage gleich anschneiden.

Dr. Becker: Es kann einer nicht zwei Herren dienen. Es wird auch so schon, vom Widerstreit der Pflichten ganz abgesehen, genug Arbeit geben in den einzelnen Parlamenten oder dem Einzelgremium, dem ein Abgeordneter angehört, daß er da nicht an zwei Stellen zugleich sein kann. Ich würde also meinen, daß ein Abgeordneter des Bundestags auch nur dem Bundestag angehören kann, wohl aber einem Länderparlament⁴⁵⁾.

Dr. Katz: Ich nehme an, daß diese Fragen der Inkompatibilität in der Hauptsache bei den anderen Organen entstehen werden. Beim Bundesrat und beim Bundespräsidium ist es ja ganz selbstverständlich, so daß es da nicht besonders geregelt zu werden braucht. Die Frage, ob und wie weit der Abgeordnete ein öffentliches Amt innehaben kann, soll hier wohl nicht berührt werden? Ich persönlich würde dagegen sein, daß der Träger eines öffentlichen Amts nicht fähig sein sollte, gewählt zu werden.

Der einzige Punkt, der hier zu diskutieren ist, ist doch wohl der: Mitglied eines anderen Länderparlaments. Da bin ich derselben Meinung wie der Vorredner, daß das ausgeschlossen werden sollte. Die schlechte Übung des Doppelmandats aus dem früheren Reichstag und den Länderparlamenten sollte abgestellt werden. Das würde nur einen kurzen Paragraphen bedingen, wonach ein Abgeordneter des Bundestags nicht gleichzeitig Abgeordneter eines Landesparlaments sein darf. Dabei bleibt die Frage der Stadt-, Kreis- und Kommunalvertretungen noch offen. Aber soweit würde ich nicht gehen.

(*Vors. [Dr. Lehr]:* Da kann man liberal sein.)

– Aber das mit dem Landesparlament würde ich befürworten.

Dr. Dehler: Eine solche Bestimmung wäre ganz unmöglich. Bis 1939 war das Institut des Doppelmandats⁴⁶⁾ sogar erwünscht. Man hat Konnex halten wollen zwischen Ländern, Länderparlamenten und dem Reichstag. Man sollte es doch dem Einzelnen überlassen, wie er mit einem Doppelmandat auskommt.

Vors. [Dr. Lehr]: Die heutigen Verhältnisse sprechen gegen ein Doppelmandat. Wir, die wir politisch im Leben stehen, sind alle mehr oder weniger mit Aufgaben und Ämtern überlastet, und eine Entlastung in gewisser Hinsicht könnte nur wünschenswert sein. Wir haben ganz außergewöhnliche Zeiten nicht nur hinter uns, sondern auch noch vor uns, und ich glaube, man sollte im Interesse der Schnelligkeit des Arbeitens und der größeren Intensität der Arbeit die Arbeitsgebiete möglichst eng umgrenzen.

Dr. Becker: Ich schließe mich der Auffassung von Herrn Dehler an. Herr Katz hat schon darauf hingewiesen, daß es sehr schwer sein wird, für eine größere Zahl von Abgeordneten die dafür nötigen Qualitäten zu finden. Es kann durchaus sein, daß es für eine Übergangszeit notwendig werden wird, auch auf das Reservoir der Ab-

⁴⁵⁾ Text der Vorlage sinnentstellend; soll vermutlich heißen: „nicht aber einem Länderparlament“.

⁴⁶⁾ Folgt gestrichen: „teilweise doch“.

geordneten in den Ländern zurückzugreifen. Dabei wird der einzelne Abgeordnete entscheiden müssen, ob er beides miteinander verbinden kann oder nicht. Außerdem scheint doch auch mancher praktische Gesichtspunkt dafür zu sprechen, denn auf diese Weise wird ja eine gewisse Verbindung zwischen Landes- und Bundespolitik gewährleistet. Der betreffende Doppelmandatar kann das, was er im Bund erfahren hat, entweder im Länderparlament zur Geltung bringen oder eine gewisse Verbindung dahin oder ein Verständnis für beides schaffen.

Dann die Mitgliedschaft von Mitgliedern der Landesregierungen. Können also die Minister der einzelnen Länder auch Mitglieder des Bundestags sein oder nicht? Das hängt natürlich wieder von der Frage ab, in welcher Form der Bundesrat einmal ins Leben treten wird. Wenn der Bundesrat aus Delegationen der Landesregierungen besteht, dann würde es nicht zu verstehen sein, wenn ein Mitglied der Landesregierung, also ein Auftraggeber einer solchen Delegation für den Bundesrat, auch noch Mitglied des Bundestages wäre.

Über eins scheint Klarheit zu bestehen: Mitgliedschaft in Bundesrat *und* Bundestag ist unmöglich, darüber sind wir uns wohl einig.

Vors. [Dr. Lehr]: Ich glaube, es genügt für heute, lediglich festzustellen, daß ein Doppelmandat für Bundestag und Bundesrat nicht möglich sein soll. Alles andere würden wir zurückstellen.

Wir haben dann auch die Frage der Inkompatibilität an dieser Stelle ordnungsgemäß behandelt und kämen nun zu Art. 47. Ich darf dazu Bezug nehmen auf den Kommentar auf Seite 35 unter dem Vierten Kapitel, Ziffer 2b. Sie haben alle den Entwurf vor sich, wollen wir also zu Art. 47 übergehen⁴⁷⁾.

Dr. Becker: Wir haben in unserer hessischen Gesetzgebung schon das Staatsgerichtshofgesetz, in dem diese Frage der Gruppenbildung im antidemokratischen Sinne und ihre Bekämpfung schon geregelt worden ist, und zwar sowohl nach der verfassungsrechtlichen wie auch strafgerichtlichen Seite hin⁴⁸⁾. Es wäre hier die Frage aufzuwerfen, ob diese Regelung zur Kompetenz des Bundes gehört oder zur Kompetenz der einzelnen Länder, oder ob hier eine Doppelkompetenz geschaffen werden soll, wobei dann unter Umständen die Frage des ne bis in idem geklärt werden muß.

Dr. Katz: Irgendwie ist dieser Art. 47 ja etwas Neues, weil er die Parteien in das Verfassungsleben einführt. Grundsätzlich billige ich den Gedankengang, wie er im Großen dem Art. 47 zugrunde liegt. Ich bin mir aber nicht sicher, ob die hier gewählte Fassung besonders glücklich ist. Ich habe Bedenken beispielsweise gegen den zweiten Satz der Ziffer 2: „Abreden der Parteien, durch die die Abgeordneten in ihrer Stimmabgabe so gebunden werden, als ob in der abstimmenden Körperschaft nur eine Partei vertreten sei, sind verboten“⁴⁹⁾. Das soll offenbar bedeuten, daß die totale Partei verboten ist.

⁴⁷⁾ Art. 47 ChE behandelt die Wahlen zum Bundestag und die Beteiligung politischer Parteien, siehe Der Parl. Rat Bd. 2, S. 589, 616.

⁴⁸⁾ Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 12. Dez. 1947 (Gesetz- und VObl. für das Land Hessen, 1948, S. 3), §§ 34, 36.

⁴⁹⁾ Der Parl. Rat Bd. 2, S. 589.

(Dr. Schwalber: Das ist im Hinblick auf die Blockbildung der Ostzone und auf besonderen Antrag der Berliner Vertreter mit aufgenommen und von ihnen formuliert worden⁵⁰⁾.)

– Ich weiß nicht, ob es praktisch ist, hier eine *lex imperfecta* hineinzuschreiben, die das verbietet. Ich weiß nicht, ob diese ganze Sache rein technisch in die Verfassung hineingehört. Wenn so etwas doch kommen sollte, wäre eine solche Bestimmung ja doch wertlos. Ich neige also dazu, diesen zweiten Absatz einfach zu streichen, weil er meiner Meinung nach in die Verfassung einer demokratischen Republik kaum hineingehört. Entweder sie existiert, dann ist es nicht nötig, oder sie existiert nicht, dann fällt es sowieso weg. Ich glaube, das ist ein rein praktischer Gesichtspunkt.

In Bezug auf den dritten Absatz bin ich grundsätzlich für ein derartiges Parteiengesetz. Den zweiten Satz aber halte ich für selbstverständlich. Warum Selbstverständlichkeiten hineinnehmen? Deswegen müßte dieser zweite Satz auch wegfallen.

Dann bliebe eigentlich nur noch ein Punkt offen, nämlich: Wie macht man es bei der ersten Wahl zum ersten Bundestag? Ich glaube, da sollten diese Regeln auch schon gelten, insbesondere der Absatz 1, wonach Wahlvorschläge nur von Wählergruppen eingereicht werden können, die sich den Vorschriften über politische Parteien unterstellen. Aber ich glaube, das müßten wir in diese Übergangsbestimmungen hineinnehmen, Wahlordnung oder so.

Dr. Becker: Mir kommt eben folgender Gedanke: jede Verfassung braucht an sich einen Verfassungsschutz. Wenn wir jetzt eine Verfassung schaffen, ohne daß gleichzeitig ein Verfassungsschutz besteht, dann bitte ich in dem Zusammenhang zu beachten, daß die Bestimmungen über Hochverrat aus unserem alten Strafgesetzbuch aufgehoben worden sind⁵¹⁾. Wir haben in Deutschland zur Zeit keine Hochverratsbestimmungen. Vielleicht hat diese Erwägung die Feder geführt bei diesen Bestimmungen, die aber *lex imperfecta* sind. Wir stehen jetzt in Hessen gerade in Beratungen, diese Lücke im Wege eines Staatsschutzgesetzes auszufüllen⁵²⁾.

⁵⁰⁾ Im Bericht des Unterausschusses III des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee war der Passus über Abreden der Parteien bei der Stimmabgabe noch nicht enthalten, siehe *Der Parl. Rat* Bd. 2, S. 311. Die Sitzungen dieses Unterausschusses sind nur bis zur 6. Sitzung (17. Aug. 1948) überliefert, siehe Z 12/31. Die Verhandlungen, die schließlich zur Aufnahme dieser Passage führten, konnten nicht ermittelt werden. Der Vertreter Berlins in Herrenchiemsee war Otto Suhr.

⁵¹⁾ Siehe Gesetz Nr. 1 des Alliierten Kontrollrats vom 20. Sept. 1945 (*Amtsbl. des Kontrollrats in Deutschland* 1945, S. 3) Art. 1 Abs. 1.

⁵²⁾ Bereits am 26. Nov. 1947 wurde der Entwurf eines Staatsschutzgesetzes des Hessischen Ministers der Justiz im Kabinett vorgelegt, siehe *Hess. HStA* Abt. 502/7833, und am 28. Jan. und 4. Mai 1948 im Hessischen Landtag beraten, siehe *Drucks. des Hessischen Landtags*, 1. Wahlperiode (1947–1951), Abt. III, Nr. 32, S. 1009; Nr. 58, S. 2089. Von dort wurde der Entwurf erneut dem Rechtsausschuß überwiesen, der mit Bericht vom 5. Okt. 1949 empfahl, den Entwurf „durch die Landesregierung überprüfen zu lassen und sie zu veranlassen, die Bestimmungen über den Hochverrat und alles das, was in die Zuständigkeit des Bundes gehört, über den Bundesrat der Bundesgesetzgebung zu überweisen. Des weiteren empfiehlt der Ausschuß dem Landtag, die Landesregierung zu bitten, dem Landtag zur Ausführung der Artikel 146 und 147 der Hessischen Verfassung und zur Ergänzung der §§ 33 und 34 des Staatsgerichtshofgesetzes möglichst bald eine neue Vor-

Ich glaube, wir werden die Frage auch vom Bund aus erörtern müssen: a) Schutz der Verfassung gegebenenfalls durch Schaffung von Hochverratsbestimmungen, b) Koordinierung der Bundesgesetze mit Ländergesetzgebungen, die auf diesem Gebiete schon vorhanden oder im Werden sind, alles damit man nicht eine ungeschützte Bundes-Verfassung in die Welt setzt⁵³⁾.

Vors. [Dr. Lehr]: Das sind sehr wichtige Gesichtspunkte; ich glaube, wir werden das machen müssen.

Dr. Katz: Aber vielleicht müßte das mehr bei den Grundsatzfragen erörtert werden.

Vors. [Dr. Lehr]: Dann würden wir die Anregung dem Ausschuß für Grundsatzfragen übergeben.

Dr. Becker: Das wären also Bestimmungen über den Schutz der Verfassung und die Koordinierung mit den Länderbestimmungen sowie Fragen der Kompetenzverteilung auf diesem Gebiete. In den Ländern stehen wir gerade vor der Frage: Wie schützen wir zum Beispiel die hessische oder bayerische Verfassung, wenn sie nicht von Hessen oder Bayern, sondern vielleicht von Württemberg oder Thüringen aus angegriffen werden soll? Für solche Fälle fehlt den Ländern jede Möglichkeit des Zupackens.

Dr. Selbert: Abs. 3 des Art. 47 bedarf dringend einer Änderung. Bei der jetzigen Fassung sieht es so aus, als ob die GESETZGEBUNG zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Parteien nur wahlweise durch den Bund erfolgen soll, indem wörtlich gesagt ist, „durch Bundesgesetz können die Rechtsverhältnisse der Parteien geregelt werden“⁵⁴⁾. Hiernach könnte die Inanspruchnahme der Gesetzgebung vom Bund abgelehnt und diese damit auf die Ebene der Länder verlagert werden. Das führt unter Umständen zu einer Vielfältigkeit und Buntheit gesetzgeberischer Art. Im Interesse eines wirksamen Schutzes der Demokratie muß das sogenannte Parteiengesetz auf der Bundesebene gemacht werden. Das schließt nicht aus, daß auf der Länderebene ein besonderer Verfassungsschutz erforderlich sein wird, von dem der Herr Abg. Dr. Becker spricht. Selbstverständlich ist darüber hinaus auch ein Verfassungs- bzw. Staatsschutzgesetz hinsichtlich der neuen Bundesverfassung zu schaffen⁵⁵⁾.

lage zu unterbreiten.“ Drucks. des Hessischen Landtags, 1. Wahlperiode, Abt. II, Nr. 641, S. 832. Zum Entwurf eines Staatsschutzgesetzes siehe Drucks. des Hessischen Landtags, 1. Wahlperiode, Abt. I, Nr. 592, S. 685; zum Bericht des Rechtsausschusses über die Beratung des Entwurfs eines Staatsschutzgesetzes siehe Drucks. des Hessischen Landtags, 1. Wahlperiode, Abt. II, Nr. 557, S. 677. Siehe demnächst die edierten Protokolle der Hessischen Landesregierung, Regierung Karl Geiler 1945/46.

⁵³⁾ Am 22. Okt. 1948 legte Becker einen Entwurf für „Bestimmungen über den strafrechtlichen Schutz der Verfassung (neuer Inhalt des Hochverratsbegriffes) und des politischen Lebens“ vor mit dem Vermerk „Nur an Abgeordnete!“, Drucks. Nr. 240, Z 5/127, Bl. 178 f.

⁵⁴⁾ Der Parl. Rat Bd. 2, S. 589.

⁵⁵⁾ Korrigiert aus „Hiernach könnte die Frage der Parteien vom Bunde abgelehnt und auf die Ebene der Länder verlagert werden, wenn man also diese Regelung so läßt und die Frage des Verfassungsschutzes auf der Ebene der Länder regeln könnte, soweit eben Länderverfassungen in Frage kommen. Das schließt nicht aus, daß der Bund noch selbst einen besonderen Schutz der Bundesverfassung beschließt in dem Sinne, wie Dr. Becker ausgeführt hat.“

Die Erfahrungen von Weimar lehren, wie dringend ein Parteiengesetz notwendig ist. Wir hätten keinesfalls 48 Parteien und mehr gehabt, wir hätten auch dem Treiben antidemokratischer Parteien entgegentreten können, wenn durch ein Parteiengesetz Parteidemokratie verlangt und gesichert hätte werden können⁵⁶.)

Ich schlage vor, Abs. 3 dahin zu ändern:

Durch Bundesgesetz sind die Rechtsverhältnisse der Parteien zu regeln.

Dr. Becker: Dieser Gedanke hat doch folgende Grundlage. Als Grundrecht steht das Recht der Vereins- und Versammlungsfreiheit. Wenn die Vereins- und Versammlungsfreiheit nach der parteipolitischen Richtung hin eingeengt werden sollte, müßte zunächst im Entwurf diese Kann-Bestimmung stehen: *kann* eingeengt werden. Die zweite, an sich davon unabhängige Frage ist dann, ob dieses Gesetz auf der Bundes- oder Länderebene erlassen werden soll. Ich glaube, das müßten wir dem Ausschuß für Kompetenzfragen überlassen⁵⁷).

Vors. [Dr. Lehr]: Darüber besteht doch wohl Übereinstimmung, daß ein solches Parteiengesetz nur bundes- und nicht ländermäßig erlassen werden kann⁵⁸).

Auf der anderen Seite geht der Artikel weiter in Ziffer 4. Ich glaube, die darin enthaltenen Bestimmungen sind nach den Erfahrungen, die wir gemacht haben, unbedingt notwendig und wohl auch unbestritten, das sind alles sehr wohl erwogene gute Bestimmungen.

Die Ziffer 5 läßt dann den Wunsch erkennen, das Parlament möglichst arbeitsfähig zu lassen und einen Schutz gegen arbeitsunfähige Parlamente zu schaffen. Wer die Wahlergebnisse jüngster Zeit verfolgt hat, weiß, was damit gemeint ist.

Dr. Katz: Ich habe Bedenken gegen die Begrenzung auf 5%. Das ist eine Kann-Bestimmung. Es kann also niemals mit 6% gemacht werden. Es wäre also immerhin erwägenswert, ob man nicht unter Umständen auf 10% heraufgeht, um eine Zersplitterung zu verhindern. Damit wäre nicht gesagt, daß das gemacht werden muß; aber wenn man 5% als Höchstwert setzen würde, würde jeder höhere Satz ausgeschlossen sein. Ich halte 10% als Minimalgrenze für durchaus vertretbar.

(Walter: Wir hatten in Württemberg in der ersten Fassung unserer Verfassungsurkunde 10%. Dann hat Berlin abgelehnt und wir mußten um 5% heruntergehen⁵⁹.)

⁵⁶) Korrigiert aus „Ich halte es aber doch für wichtig, daß das sogenannte Parteiengesetz auf der Bundesebene gemacht wird. Deswegen bitte ich, hier zu sagen: durch Bundesgesetz sind die Rechtsverhältnisse der Parteien usw. zu regeln. Das kann man nicht ländermäßig regeln. Ich halte das für unendlich wichtig. Die Herren, die die Erfahrungen von Weimar nicht vergessen haben, wissen, daß das ein ganz wunder Punkt war, und wir hätten keinesfalls die 48 oder mehr Parteien gehabt, wenn die Parteidemokratie durch ein Parteiengesetz verankert gewesen wäre.“

⁵⁷) Siehe Der Parl. Rat Bd. 3.

⁵⁸) Ein Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) wurde erst am 24. Juli 1967 verkündet (BGBl. I S. 773).

⁵⁹) Der Art. 52 Satz 4 der Verfassung für Württemberg-Baden vom 28. Nov. 1946 (Regierungsbl. der Regierung Württemberg-Baden 1946, S. 277) lautete: „Die Zuteilung von Mandaten kann von der Erreichung eines Hundertsatzes der im Lande abgegebenen gültigen Stimmen abhängig gemacht werden, der zehn von Hundert nicht überschreiten darf.“ Zwar verlas der Präsident der Verfassungsgebenden Landesversammlung Württemberg-Baden, Wilhelm Simpfendorfer, in der 14. Sitzung des Plenums am 24. Okt. 1946 einen Brief von General Clay, in dem dieser die Frage erhob, „ob die sich auf eine

– Das war eine Muß-Vorschrift. Hier ist es nur eine Rahmen-Vorschrift, die automatisch alles, was über 5% ist, für ungültig erklärt. Ich würde es nicht limitieren.

Walter: Nach dem Wahlgesetz ist das nicht mehr möglich, weil in der Verfassung 5% als Maximum genehmigt worden sind.

Dr. Katz: Aber ob die Erwägungen der Militärregierung heute noch gültig sind, ist noch zweifelhaft. Ich glaube kaum, daß sie, wenn sie sich überhaupt zu einem Eingreifen entschließt, [sich] in derartige Einzelheiten einmischen wird.

Brockmann: Warum geht man nicht auf 15 oder 20%? Das könnte man doch mit derselben Begründung tun. Ich würde nur allgemein zum Ausdruck bringen, daß man einen Prozentsatz festlegen kann, würde hier aber keinen bestimmten einsetzen.

Vors. [Dr. Lehr]: Die endgültige Fassung werden wir später noch fixieren. Wir haben bis jetzt nur die Möglichkeiten durchgesprochen.

Dr. Dehler: Wir zum Beispiel haben die 10%-Klausel der bayerischen Verfassung als sehr unangenehm empfunden, wonach die Kommunisten gegenwärtig außerhalb des Landtages stehen, obwohl sie stimmenmäßig über der Demokratischen Partei lagen⁶⁰). Es ist eine sehr unangenehme Folge, daß – wenn einige Parteien knapp unter den 10% liegen – ohne weiteres 30 bis 40% der Gesamtstimmen nicht zum Zuge kommen. Ich halte deshalb eine Mindestklausel von 5%, wie Baden und Württemberg sie geschaffen haben⁶¹), für richtiger. Den Prozentsatz müssen wir schon in der Verfassung festlegen. Wir können nicht damit rechnen, daß im Wahlgesetz unter dem hier bestimmten Höchstsatz geblieben wird; denn die größeren Parteien werden dann natürlich immer die Höchstziffer nehmen.

Vors. [Dr. Lehr]: Ich glaube, das würden wir der späteren endgültigen Beschlußfassung vorbehalten. Wir haben die verschiedenen Möglichkeiten aufgezeigt.

Wir kämen dann zu Art. 48 mit Ziffer 1, 2 und 3. – Ich glaube, dazu ist wenig zu sagen⁶²).

zehnprozentige Mindeststimmabgabe beziehende Bestimmung in Artikel 52 demokratisch ist,“ und dagegen einen Mindestanteil von fünf Prozent den Vorzug gab. Trotz dieser Bedenken hat Clay den Art. 52 nicht beanstandet. Das Plenum billigte daher in der gleichen Sitzung in der Schlußabstimmung den Art. 52 in der vorliegenden Fassung. Allerdings hatte der erste Entwurf der Verordnung Nr. 109 – Wahlordnung – vom 6. Juni 1946 (Regierungsbl. der Regierung Württemberg-Baden 1946, S. 175) ebenfalls eine Zehn-Prozent-Hürde vorgesehen; diese wurde jedoch von der amerikanischen MilReg in fünf Prozent abgeändert. Siehe Wie wählte Württemberg-Baden? Die Wahlen des Jahres 1946 in Württemberg-Baden. Bearb. von den Statistischen Landesämtern in Stuttgart und Karlsruhe, Karlsruhe 1947, S. 68.

⁶⁰) Siehe Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dez. 1946, Art. 14 Satz 6; Gesetz Nr. 45 betr. den Volksentscheid über die Bayerische Verfassung und die Wahl des Bayerischen Landtags vom 3. Okt. 1946 (Bayerisches Gesetz- und VObl. 1946, S. 309); ferner Lange: Wahlrecht und Innenpolitik, S. 32 ff.; 56 ff.; Peter Jakob Kock: Bayerns Weg in die Bundesrepublik. Stuttgart 1983, S. 289 ff.; ders.: Der bayerische Landtag 1946 bis 1986, Bd. 1: Chronik. Bamberg 1986, S. 287 ff.

⁶¹) Siehe Lange: Wahlrecht und Innenpolitik, S. 50 f., 65 ff.; Der Parl. Rat Bd. 6, S. XXVII f. Anm. 108, XLVI f.

⁶²) Art. 48 ChE behandelt die Dauer der Wahlperiode sowie die Fristen für die Auflösung und die Neuwahl des Bundestages, siehe Der Parl. Rat Bd. 2, S. 589.

(Dr. Katz: Außer daß dieser Artikel 48 mit dem alten Artikel 48 der Weimarer Verfassung nicht zu verwechseln ist⁶³)!

Art. 49 – auch dazu ist wohl nichts zu sagen⁶⁴).

Dr. Strauß: Zu den jetzt folgenden Artikeln darf ich anregen, ob nicht vielleicht einmal in einem Unterausschuß geprüft werden könnte, was von all diesen Vorschriften künftig in eine Geschäftsordnung verwiesen werden kann, was also nicht unbedingt in einer Grundgesetz-Urkunde selbst geregelt werden muß. Sie sollte verkürzt werden, um die Lesbarkeit zu erhöhen und sie mit einer erhöhten Würde zu versehen. Man sollte da doch einmal einen neuen Weg gehen und nur kurz sagen: Die Geschäftsordnung hat das und das zu regeln. Auf die Weise wäre eine starke Vereinfachung zu erzielen.

Vors. [Dr. Lehr]: Wir werden sicher aus den Bestimmungen der folgenden Artikel noch einiges in die Geschäftsordnung hineinnehmen. Wenn Sie der Anregung folgen wollen, bitte ich um Vorschläge.

Dr. Strauß: Ich bin nur stellvertretendes Mitglied und mit meinen anderen Ausschüssen eingedeckt. Aber es müßte geprüft werden.

Dr. Katz: Ich habe doch einige Bedenken. In Wirklichkeit sind es gar nicht so viele Bestimmungen, in Wirklichkeit nur drei oder vier aus den folgenden fünf oder sechs Paragraphen. Die meisten Sachen werden doch wohl Verfassungskraft haben müssen. Wie will man zum Beispiel die Wahl des Präsidiums anders unterbringen?

(Dr. Strauß: Hausrecht und Polizei!)

– Diesen Satz könnten wir vielleicht im Plenum herausstreichen und zur Erklärung sagen: er soll in die Geschäftsordnung, eventuell auch mehrere Sätze. Aber ein besonderer Unterausschuß dafür ist nicht nötig.

Vors. [Dr. Lehr]: Man könnte also die Dinge, die wir jetzt als für die Verfassung zu weitgehend beanstanden und eher für eine Geschäftsordnung geeignet halten, einfach anmerken und später darüber entscheiden.

Wir kämen dann gleich zu Art. 50. – Die Ziffer 1⁶⁵) ist wohl selbstverständlich.

⁶³) Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung vom 11. Aug. 1919 (WRV) verlieh dem Reichspräsidenten außerordentliche Vollmachten zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie zur Durchführung von Reichsexekutionen gegen Länder, die ihre Pflichten nicht erfüllen. Die durch ihn gegebene Möglichkeit des Regierens mit Hilfe von Notverordnungen des Reichspräsidenten trat in den letzten Jahren der Weimarer Republik an Stelle der Gesetzesverabschiedung durch den Reichstag und führte zur schleichenden Unterhöhlung der parlamentarischen Demokratie. Die Weimarer Verfassung (RGBl. 1919 S. 1383) wurde von den Mitgliedern des Ausschusses offensichtlich meist nach dem Kommentar von Gerhard Anschütz benutzt; siehe Der Parl. Rat Bd. 3, S. 3, Anm. 9. Zum Art. 48 WRV siehe Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. Aug. 1919. Kommentar von Gerhard Anschütz. 4. Bearbeitung, 14. Auflage, Berlin 1933, S. 267 ff.; Achim Kurz: Demokratische Diktatur? Auslegung und Handhabung des Artikels 48 der Weimarer Verfassung 1919–1925. Berlin 1992; Hans Boldt: Der Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung – Sein historischer Hintergrund und seine politische Funktion, in: Michael Stürmer (Hrsg.): Die Weimarer Republik, Königstein 1980, S. 288–309; Gerhard Schulz: Artikel 48 in politisch-historischer Sicht, in: Ernst Fraenkel (Hrsg.): Der Staatsnotstand, Berlin 1965, S. 39–71.

⁶⁴) Art. 49 ChE bestimmt den Termin des Zusammentretens des Bundestages nach der Wahl, siehe Der Parl. Rat Bd. 2, S. 589.

⁶⁵) Siehe Der Parl. Rat Bd. 2, S. 589.

Dr. Strauß: Meines Erachtens genügt da ein kurzer Satz: „Der Bundestag wählt sein Präsidium.“ Alles Weitere gehört in die Geschäftsordnung.

Dr. Dehler: Aber die Tatsache, daß Polizeigewalt ausgeübt wird⁶⁶⁾, ist doch Verfassungsrecht und gehört nicht in die Geschäftsordnung.

Vors. [Dr. Lehr]: Absatz 2 gehört in die Verfassung.

Dr. Dehler: Auch die Verwaltung des Bundestags, Absatz 3, kann man nicht in der Geschäftsordnung stipulieren; es ist das eigene Haushaltsrecht⁶⁷⁾.

Dr. Katz: Es ist zumindest streitig, ob da nicht ein Verfassungsrecht auf eigene Einnahmen und Ausgaben besteht.

Vors. [Dr. Lehr]: Bei näherer Überlegung möchte ich doch sagen, daß es in die Verfassung gehört, weil es sich um Einnahmen und Ausgaben handelt. Also würden wir den Abs. 1 des Art. 50 vereinfachen können: „Der Bundestag wählt sein Präsidium“, und Abs. 2 und 3 unverändert lassen.

(Dr. Strauß: Bei Abs. 3 weiß ich wirklich nicht, ob das in eine Verfassung hineingeht; das gehört vielleicht in die Haushaltsgesetzgebung.)

– Vielleicht könnte man die Verwaltung als selbstverständlich aus dem Präsidialrecht heraus folgern und brauchte sie nicht besonders hereinzunehmen, aber dieses Verfügen über Einnahmen und Ausgaben doch sicher.

(Dr. Strauß: Das würde ich in Abs. 2 mit hereinziehen.)

– Keine Bedenken. – Ein Widerspruch erhebt sich nicht; dann wären wir über die Änderung klar.

Wir kämen dann zu Art. 51 über die Wahlprüfung⁶⁸⁾.

Dr. Strauß: Ich würde Satz 2 des Abs. 1 fallen lassen. Hier wird keine klare Entscheidung getroffen, sondern es wird gesagt: Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, es kann aber ein anderes Gericht bestimmt werden. – Warum denn? Können wir das nicht gleich entscheiden? Warum hier wieder eine Frage offen lassen?

Dr. Katz: Wenn ich das durchlese, verstehe ich es dahin, daß sich die Verfasser hier gesagt haben: eine so wichtige Sache braucht das nicht unbedingt zu sein, daß das Bundesverfassungsgericht angerufen werden muß, ermöglichen wir also einen einfacheren Weg.

Dr. Schwalber: Darf ich dazu auf den kommentierenden Teil der Herrenchiemseer Ausführungen hinweisen, Seite 86⁶⁹⁾.

Dr. Strauß: Aber das kann doch geregelt werden durch das Verfahrensgesetz vor dem Verfassungsgerichtshof. Da braucht man kein großes Kollegium, sondern drei Männer. Aber ein besonderes Wahlprüfungsgericht zu errichten, das doch wahrscheinlich beim Bundesverfassungsgericht gebildet würde, erscheint unzweckmäßig. Die Einzelheiten des Verfahrens kann man dem Gesetz über das Verfahren beim Verfassungsgerichtshof überlassen und könnte dadurch hier die Paragraphen wesentlich verkürzen, weil der nächste Satz dann auch wegfallen könnte.

⁶⁶⁾ Art. 50 Abs. 2 ChE, ebenda.

⁶⁷⁾ Art. 50 Abs. 3 ChE: „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.“ Der Parl. Rat Bd. 2, S. 589.

⁶⁸⁾ Siehe Der Parl. Rat Bd. 2, S. 589 f.

⁶⁹⁾ Siehe Der Parl. Rat Bd. 2, S. 617.

Wirmer: Es ist im wesentlichen eine rein juristische Entscheidung, die hier getroffen werden soll. Dort, wo nach dem Tatbestand irgendwelche Verletzungen klarzustellen sind und eine juristische Entscheidung gefällt wird, ist das Bundesverfassungsgericht mit Richtern die gegebene Instanz. Warum soll nach jeder Wahl ein besonderes Gremium zusammengesetzt werden?

Dr. Strauß: Satz 3 und 4 würden wegfallen, der 5. könnte bleiben.

Dr. Selbert: Ich sehe nicht ein, warum für diesen Sonderfall, den Wahlprüfungsfall, ein besonderes Wahlprüfungsgericht neben dem Bundesverfassungsgericht eingerichtet werden soll. Wir haben jetzt auf der unteren Ebene bei Verwaltungsstreitigkeiten die Verwaltungsgerichtsbarkeit⁷⁰⁾. Die Anfechtung von Wahlen gehört bei uns zur Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte. Für Wahlprüfungsfälle daneben ein besonderes Gericht einzusetzen, das auch auf der entsprechenden Ebene läge, würde zu weit führen. Ich glaube, man könnte das in die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes hineinnehmen.

Dr. Strauß: Und das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.

Dr. Becker: Aber eine Übergangsbestimmung für die erste Wahl muß hinein, denn bis dahin wird das Bundesverfassungsgericht noch nicht bestehen.

Dr. Katz: Das gehört in den Wahlrechtsausschuß.

Dr. Selbert: Wir schaffen doch schon den Verfassungsgerichtshof und wollen uns in diesem Kreise hier schon klar darüber werden?

Vors. [Dr. Lehr]: Selbstverständlich gehört das zu unseren Aufgaben.

Dr. Katz: Er wird aber noch nicht existieren, wenn die erste Wahl ist!

Vors. [Dr. Lehr]: Also sind wir uns über die Abänderung des Art. 51 im Klaren.

Art. 52 ist klar, bei 53 würde ich auch nichts zu sagen haben, bei 54 auch nichts⁷¹⁾.

Dr. Katz: Woran ist bei Satz zwei in Abs. 1 gedacht: „Für Wahlen kann die Geschäftsordnung Ausnahmen zulassen“⁷²⁾ Was für Wahlen sind hier gemeint, oder vielmehr, welche Ausnahmen sind gemeint?

Dr. Schwalber: Offenbar die anteilmäßige Besetzung der Posten.

Dr. Strauß: Meines Erachtens könnten Satz 2 und 3 gestrichen werden. Satz 1 genügt. Ebenso könnte Abs. 2 gestrichen werden.

Heiland: Vielleicht ist an den Fall gedacht, daß bei der Bildung der Regierung nicht die einfache Mehrheit, sondern die gesetzliche Mehrheit des Hauses gegeben sein muß.

Dr. Strauß: Es steht aber in Satz 1: sofern das Grundgesetz nichts anderes vorschreibt. Zumindest müßte das von den bei den Chiemseer Beratungen Anwesenden erfragt werden.

Dr. Schwalber: Es wird noch einige Zeit dauern, bis die Protokolle über die Ausschußberatungen von Herrenchiemsee zur Verfügung stehen; sie sind sehr wichtig. Wenn die da sind, wird sich vieles in der ganzen Debatte erübrigen. Ich habe bei

⁷⁰⁾ Folgt gestrichen: „Ich würde das für eine unerträgliche Belastung beim Wahlprüfungsverfahren ansehen.“

⁷¹⁾ Art. 52 ChE: „Der Bundestag gibt sich seine Geschäftsordnung.“, Art. 53 ChE behandelt die Öffentlichkeit der Verhandlungen und die wahrheitsgemäße Berichterstattung über die Sitzungen des Bundestages, Art. 54 ChE die Beschlußfassung und Beschlußfähigkeit des Bundestages. Der Parl. Rat Bd. 2, S. 590.

⁷²⁾ Art. 54 ChE, ebenda.