

Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung

Band 13
Artikel 39 bis 49

Das Grundgesetz

Dokumentation seiner Entstehung

Herausgegeben von
Hans-Peter Schneider und Jutta Kramer



Vittorio Klostermann · Frankfurt am Main

Das Grundgesetz

Dokumentation seiner Entstehung

Band 13

Artikel 39 bis 49

Bearbeitet von Hans-Peter Schneider



Vittorio Klostermann · Frankfurt am Main

Das Werk „Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung“ wurde mit Unterstützung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat erstellt.

Gesamtredaktion: Dr. Jutta Kramer
EDV: Mark Heisterkamp

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© Vittorio Klostermann GmbH Frankfurt am Main 2020
Alle Rechte vorbehalten, insbesondere die des Nachdrucks und der Übersetzung.
Ohne Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, dieses Werk oder Teile in einem photomechanischen oder sonstigen Reproduktionsverfahren zu verarbeiten, zu vervielfältigen und zu verbreiten.

Druck: Hubert & Co., Göttingen

Gedruckt auf Eos von Salzer
alterungsbeständig ISO 9706

Printed in Germany

ISBN 978-3-465-01278-8

Habent sua fata constitutiones!

Vorwort

Wie alle Verfassungen moderner Staaten hat auch das Grundgesetz vom 23. Mai 1949 seine Geschichte. Zunächst als „Provisorium“ konzipiert und später als „Transitorium“ praktiziert, gilt es nicht nur seit der Wiederherstellung der staatlichen Einheit für das ganze Deutsche Volk, sondern ist vor allem im Laufe der Zeit zur endgültigen Verfassung der Bundesrepublik Deutschland geworden und hat 2017 die erste gesamtdeutsche Verfassung des monarchischen Bundesstaates von 1871 an Dauer und Lebenskraft bereits um mehr als zwanzig Jahre übertroffen: Grund genug also, um den Versuch zu unternehmen, alle zugänglichen amtlichen Quellen, Materialien und Dokumente zur Entstehung des Grundgesetzes zu sammeln, zu ordnen und in der Reihenfolge der einzelnen Artikel zu veröffentlichen. Diese Dokumentation ist für die verfassungsgeschichtliche Forschung ebenso wie für die aktuelle verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Diskussion und nicht zuletzt für die Verfassungsrechtsprechung, mithin für die gesamte Verfassungskultur in Deutschland von großer Bedeutung. Ihr besonderer Reiz liegt zunächst in der Herausgabe teilweise noch unveröffentlichter Texte, vor allem aber in deren sachlicher und thematischer Zuordnung zu den einzelnen Artikeln des Grundgesetzes, wodurch ihre Verwertung bei der Lösung konkreter verfassungsrechtlicher Probleme erleichtert, der rasche Zugriff auf bestimmte Detailfragen überhaupt erst ermöglicht, die Transparenz der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes erhöht und damit letztlich die historische Betrachtungsweise im Verfassungsrecht insgesamt gestärkt wird.

Band 13 dokumentiert die Entstehung der Artikel 39 bis 49 im III. Abschnitt des Grundgesetzes über den „*Bundestag*“. Darin enthalten sind die maßgeblichen Bestimmungen über den Bundestag selbst (Art. 39 bis 45) sowie die grundlegenden Rechte der Abgeordneten (Art. 46 bis 49). Der Band beginnt mit der Dauer der Wahlperiode, dem Zusammentritt des Bundestages und seiner Einberufung (Art. 39). Es folgt die Vorschrift über die Selbstorganisation und die Leitungsorgane des Bundestages (Art. 40), fortgesetzt durch die Regelungen über die Wahlprüfung (Art. 41), die Öffentlichkeit der Sitzungen, das Mehrheitsprinzip und das Prinzip der wahrheitsgetreuen Berichterstattung (Art. 42). Durch Zitierungs- und Zutrittsrechte wird das Zusammenwirken des Bundestages mit der Bundesregierung und dem Bundesrat geregelt (Art. 43). Danach ist das parlamentarische Untersuchungsrecht vorgesehen (Art. 44). Wegen der vierjährigen Wahlperiode muss zur Überbrückung der Zeit bis zum Zusammentritt des neuen Bundestages ein ständiger Ausschuss gebildet werden, der die Rechte des Parlaments gegenüber der Bundesregierung während des Intervalls vertritt (Art. 45 a.F.). Anschließend werden die Rechte der Abgeordneten normiert, beginnend mit den Bestimmungen über Indemnität

Vorwort

und Immunität (Art. 46), gefolgt vom Zeugnisverweigerungsrecht (Art. 47), dem Urlaubsanspruch und dem Behinderungsverbot für Mandatsbewerber (Art. 48 Abs. 1 und 2) sowie der Entschädigungsregelung (Art. 48 Abs.3). Der Abschnitt endet mit einer (inzwischen entfallenen) Vorschrift über die Fortgeltung von Organrechten während der parlamentslosen Zeit (Art. 49).

Die Herausgeber haben in vieler Hinsicht zu danken. Vor allem gilt dieser Dank dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, das die Bearbeitung und Veröffentlichung dieses Bandes großzügig unterstützt hat. Zu danken ist ferner dem Verlag Vittorio Klostermann für die Bereitschaft, ein so umfangreiches und aufwändiges Werk zu betreuen. Einen ganz besonderen Dank verdienen indes die zahlreichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die an der Erstellung der Dokumentation selbst maßgeblich beteiligt sind oder waren. Das betrifft aus der früheren „Forschungsstelle für Zeitgeschichte des Verfassungsrechts“ die Mitarbeit an der Gesamtedition und an der Bearbeitung oder Vorbereitung einzelner Dokumente von Ulrich Bachmann, Reinhard Lensch, Kirsten Nemitz, Dr. Rainer Schuckart und Dr. Klaus Seidel sowie namentlich bei den bis 1999 erschienen Bänden Christina Blanke (Lektorat) und Dr. Winfried Bader (Programmierung). Auf die umfassenden und grundlegenden Arbeiten der Historikerin Dagmar Vorbeck (Erhebung und Erschließung nichtamtlicher Quellen) und Hartmut Ziesing (biographische Nachweise) wird laufend zurückgegriffen. Schließlich danken wir den weiteren Mitarbeitern im gegenwärtigen „Grundgesetz-Projekt“, vor allem Mark Heisterkamp für die Neuentwicklung der komplexen EDV-Software sowie die Installation und Wartung eines neuen Servers. Sie alle haben sich durch ihren unermüdlichen Einsatz, die bewundernswerte Ausdauer und ihr uneigennütziges Interesse am Zustandekommen des Gesamtwerks um die Verfassungsrechtswissenschaft verdient gemacht.

Hannover, im November 2019

Hans-Peter Schneider und Jutta Kramer

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	IX
Abkürzungsverzeichnis	XLI
Artikel 39	1
Vorbemerkung	2
Dokumentation	8
Artikel 40	107
Vorbemerkung	108
Dokumentation	110
Artikel 41	181
Vorbemerkung	182
Dokumentation	186
Artikel 42	257
Vorbemerkung	258
Dokumentation	262
Artikel 43	335
Vorbemerkung	336
Dokumentation	338
Artikel 44	395
Vorbemerkung	396
Dokumentation	407
Artikel 45	507
Vorbemerkung	508
Dokumentation	511
Artikel 46	589
Vorbemerkung	591
Dokumentation	595
Artikel 47	695
Vorbemerkung	696
Dokumentation	698
	VII

Inhaltsverzeichnis

Artikel 48 Abs. 1 und 2	745
Vorbemerkung	746
Dokumentation	750
Artikel 48 Abs. 3	819
Vorbemerkung	820
Dokumentation	822
Artikel 49	861
Vorbemerkung	862
Dokumentation	864
Verzeichnis der Archivalien	907
Biographischer Nachweis	910
Personenregister	937
Sachregister	939

Einleitung

Die Herausgabe der Materialien zur Entstehung des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 erfolgt in einer Zeit, die nicht nur mit der Vereinigung beider Teilstaaten seit nunmehr 30 Jahren der Bundesrepublik Deutschland insgesamt endgültige Gestalt verliehen hat, sondern die darüber hinaus durch eine weitgehend unangefochtene, über mehr als ein halbes Jahrhundert hinweg bewährte Geltung und Anerkennung dieser zweiten freiheitlich-demokratischen Verfassung auf deutschem Boden gekennzeichnet ist. Würde bisher schon das Fehlen einer kompletten Edition der Akten und Protokolle aller am Prozess der Verfassungsgebung beteiligten Gremien, insbesondere des Parlamentarischen Rates, als schwerwiegende Lücke im Quellenbestand zur Zeitgeschichte des Verfassungsrechts empfunden, so ist die hier vorgelegte umfangreiche Dokumentation dieser Materialien nicht zuletzt dadurch angezeigt und gerechtfertigt, dass sie erstmals einen Gesamteindruck von der Entstehung jedes einzelnen Grundgesetz-Artikels vermittelt und damit vor allem für die verfassungsrechtliche Arbeit, soweit sie auf die Genese des Grundgesetzes zurückgreift, zu einem unentbehrlichen Handwerkszeug wird. Zwar konnte man sich bislang bei der im Auftrag der Abwicklungsstelle des Parlamentarischen Rates und des Bundesministers des Innern herausgegebenen Quellensammlung von *Klaus-Berto v. Doemming*, *Rudolf Werner Fiisslein* und *Werner Matz* (Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JöR NF 1 [1951]) schon „artikelbezogen“ informieren, jedoch bietet diese Veröffentlichung neben der Kurzfassung einzelner Wortbeiträge meist nur Hinweise auf die jeweiligen *Beratungsergebnisse* und ist daher lediglich zur Entschlüsselung des Entstehungsprozesses bestimmter Regelungen, nicht aber zu dessen vollständigem inhaltlichen Nachvollzug zu gebrauchen.

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

Einleitung

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

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

A. Überblick über die Entstehung des Grundgesetzes

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

I. Vorgeschichte

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

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

Einleitung

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

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

II. Verfassungsarbeiten im Vorfeld der Verhandlungen des Parlamentarischen Rates

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

Einleitung

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

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

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

Einleitung

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

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

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

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

Einleitung

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

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

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

Einleitung

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

III. Die Verfassunggebung im Parlamentarischen Rat

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

a) *Stimmberechtigte Mitglieder*

aa) CDU/CSU (27 Abgeordnete)

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

bb) Deutsche Partei – DP – (2 Abgeordnete)

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

cc) FDP/LDP/DVP (5 Abgeordnete)

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

Einleitung

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

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

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

Einleitung

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

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

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

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

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

Einleitung

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

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

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

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

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

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

Einleitung

von dem zunächst unklar war, ob es überhaupt in die Zuständigkeit des Parlamentarischen Rates fiel. Er entschied sich nach heftigen Debatten im Ergebnis für das heutige personalisierte Verhältniswahlrecht mit Erst- und Zweitstimme und legte am 10. Mai 1949 den fertigen Entwurf eines Bundeswahlgesetzes vor, der mit geringfügigen Änderungen auf Wunsch der Alliierten und der Länderchefs am 15. Juni 1949 in Kraft trat.

Unter den Sonderausschüssen des Parlamentarischen Rates verdient vor allem der *Allgemeine Redaktionsausschuss* (ARA), eigens gewürdigt zu werden. Er wurde vom Ältestenrat Anfang November 1948 eingesetzt und bestand lediglich aus drei Mitgliedern: den Abg. *v. Brentano* (CDU), *Dehler* (FDP) und *Zinn* (SPD). Ersterer ließ sich bei den Beratungen über die Rechtspflege durch den Abg. *Strauß* vertreten und bei den Vorbereitungen für die vierte Lesung im Hauptausschuss durch den Abg. *v. Mangoldt* ersetzen. Nicht nur von seiner Zusammensetzung, auch von seiner Aufgabenstellung her bildete der ARA ein „Kuriosum“: Obwohl er nur für redaktionelle Arbeiten zuständig war, bereitete er praktisch alle Lesungen im Hauptausschuss vor und ging mit seinen Änderungsvorschlägen weit über bloße Textverbesserungen hinaus, so dass bestimmte Fassungen den ARA häufig in einer Form verließen, die kaum mehr an ihre von den Fachausschüssen beschlossene Formulierung erinnerte. Seine Verhandlungen wurden nicht protokolliert, sondern lediglich die Ergebnisse schriftlich festgehalten und gelegentlich mit aufschlussreichen Anmerkungen versehen. Obgleich – wie man heute weiß – die grundlegenden politischen Kompromisse zwischen den Parteien nicht im ARA, sondern in sog. interfraktionellen Besprechungen erzielt worden sind, ist der Einfluss des ARA auf die Endfassung des Grundgesetzes kaum zu überschätzen.

Zur Klärung von offenen politischen Grundsatzfragen wurde im Anschluss an die zweite Lesung im Hauptausschuss am 25. Januar 1949 eine weitere Unterkommission gebildet, der die Abg. *v. Brentano* (CDU; für ihn zeitweilig der Abg. *Lehr*), *Kaufmann* (CDU), *Menzel* (SPD), *Schmid* (SPD) und *Höpker-Aschoff* (FDP; abwechselnd mit *Dehler* und *Heuss*) angehörten und der daher die Bezeichnung *Fünferausschuss* erhielt. In ihm wurden auf der Grundlage förmlicher Abordnungen durch die Fraktionen die bisherigen interfraktionellen Besprechungen in organisierter Form fortgesetzt. Die dabei vereinbarten Kompromisse waren für die gesamte weitere Arbeit des Hauptausschusses maßgebend und haben zu einer erheblichen Straffung seiner Beratungen geführt (die 3. Lesung vom 8. bis 10. Februar 1949 dauerte nur drei Tage).

Nach Eingang des Alliierten Memorandums vom 2. März 1949 ergab sich erneut ein dringender Bedarf an interfraktioneller Abstimmung und Entscheidung. Zu diesem Zweck wurde der Fünferausschuss, in dem nur drei Fraktionen vertreten waren, um zwei Mitglieder, nämlich um je einen Vertreter der DP (Abg. *Seebohm*) und des Zentrums (Abg. *Brockmann*) zum sog. *Siebenerausschuss* erweitert, der dadurch den Charakter eines offiziellen Gremiums des Parlamentarischen Rates erhielt. Der Siebenerausschuss bereitete die vierte und letzte Lesung im Hauptausschuss vor und hatte vor allem die wichtige Aufgabe, sich in der Schlussphase der Beratungen mit den zunehmenden alliierten Interventionen zu beschäftigen und nach Lösungen zu

Einleitung

suchen, die nicht nur für die Fraktionen, sondern auch für die Besatzungsmächte akzeptabel waren.

Gemäß einem Beschluss des *Ältestenrates* vom 11. November 1948 (Drs. 268) sollten die Verhandlungen im Parlamentarischen Rat so verlaufen, dass sich zunächst der jeweilige Fachausschuss mit einem Problem oder Textvorschlag befasste und eine Vorlage erarbeitete, die über den Allgemeinen Redaktionsausschuss dem Hauptausschuss zugeleitet wurde. Dabei konnte es auch zu Rückverweisungen kommen. Der Hauptausschuss hatte den gesamten Entwurf (einschließlich der unumstrittenen Artikel) zu erörtern und die politischen Entscheidungen zu treffen. Er führte insgesamt vier Lesungen durch, die zwischen der ersten und zweiten Lesung im Plenum lagen.

3. Betrachtet man den Gang der Verhandlungen des Parlamentarischen Rates in seiner chronologischen Abfolge, so lassen sich im wesentlichen *fünf* Phasen erkennen und voneinander unterscheiden, wobei sich diese Phasen nicht nahtlos aneinanderfügen, sondern sich vielfach überschneiden und überlagern: die Konstituierungsphase, die Fachausschussphase, die Hauptausschussphase, die Interventionsphase und die Schlussphase.

Die *Konstituierungsphase* begann mit der Einsetzung des Parlamentarischen Rates durch das von den Parlamenten der Länder in den westlichen Besatzungszonen gleich lautend beschlossene „Gesetz über die Errichtung des Parlamentarischen Rates“, das im Laufe des Monats August für die einzelnen Länder in Kraft trat, und endete am 15. September 1948 mit der Konstituierung der Fachausschüsse. Dazwischen lagen die Wahl der Abgeordneten durch die Landesparlamente, die feierliche Eröffnung im Museum Koenig zu Bonn und die konstituierende Sitzung des Plenums sowie zwei weitere Plenarsitzungen, auf denen im Rahmen einer allgemeinen Aussprache die politischen Positionen der Parteien bestimmt und organisatorische Fragen entschieden wurden.

Von Mitte September bis Mitte November 1948 lag die Hauptarbeit bei den Fachausschüssen, die sich auf der Grundlage des Herrenchiemseer Entwurfs bereits um tragfähige Formulierungen bemühten (*Fachausschussphase*). Dabei kam es immer wieder auch zu Grundsatzdebatten, die nicht selten weit über den konkreten Beratungsgegenstand hinausführten und in prinzipielle Stellungnahmen abschweiften. Dass schon aus diesem Grunde gewisse thematische Überschneidungen in den Ausschussberatungen nicht zu vermeiden waren, liegt auf der Hand. Immerhin hatten es die Fachausschüsse in der außerordentlich kurzen Frist von einem Monat fertig gebracht, dass noch vor dem Abschluss ihrer Arbeiten ein fragmentarischer Entwurf vorlag, mit dem sich jetzt der Hauptausschuss befassen konnte.

Damit wurde der wohl wichtigste Abschnitt im Verlauf des Prozesses der Verfassunggebung eingeleitet: die *Hauptausschussphase*, die mit einer ebenfalls vierwöchigen 1. Lesung im Hauptausschuss vom 11. November bis zum 10. Dezember 1948 begann und mit der 3. Lesung vom 8. bis 10. Februar 1949 endete. In dieser Zeit fanden weiterhin Beratungen der Fachausschüsse statt, die aber durch die Vorentscheidungen des Hauptausschusses und die Vorschläge des Allgemeinen Redaktionsausschusses schon stark geprägt waren. Das Ergebnis dieser Hauptausschussphase bestand daher in einem vollständigen Grundgesetzentwurf, der – obschon wichtige politische

Einleitung

Streitfragen offen geblieben waren und die Zustimmung der Alliierten noch ausstand – nicht nur die Konturen und das Gerüst, sondern bereits den Rohbau des künftigen Grundgesetzes klar erkennen ließ.

Von Mitte Februar bis Mitte April 1949 verstärkte sich die Tendenz massiver Einwirkungen der Alliierten auf die Entscheidungen des Parlamentarischen Rates, so dass man diese Zeit wohl am treffendsten als *Interventionsphase* bezeichnen sollte – allerdings mit Vorbehalt: denn die Einflussnahmen der Besatzungsmächte begleiteten im Grunde die gesamte Arbeit des Parlamentarischen Rates. Sie begannen bereits mit einem Schreiben der Militärgouverneure vom 29. September 1948, in dem der Parlamentarische Rat ermahnt wurde, die Grenzen seiner Zuständigkeit zu beachten, und setzten sich in folgenden Akten oder Maßnahmen fort:

1. Memorandum (Denkschrift) der alliierten Militärgouverneure vom 22.11.1948 mit detaillierten Vorgaben für das Grundgesetz auf der Basis der Frankfurter Dokumente;
2. Erklärung der alliierten Militärgouverneure vom 17.2.1949, mit der eine sorgfältige Prüfung des Grundgesetz-Entwurfs in der Fassung der dritten Lesung des Hauptausschusses auf der Basis des Memorandums vom 22.11.1948 angekündigt wird;
3. Memorandum der alliierten Militärgouverneure vom 2.3.1949, in dem darauf hingewiesen wurde, dass der vorgelegte Entwurf den Auffassungen der Besatzungsmächte über einen föderalistischen Aufbau der Bundesrepublik nicht entspreche;
4. Nachricht der alliierten Militärgouverneure vom 5.4.1949 über die Erwartungen der Außenminister der drei Westmächte an die Entscheidungen des Parlamentarischen Rates, verbunden mit der Ermahnung zur Loyalität gegenüber den Militärgouverneuren;
5. Besprechung der alliierten Militärgouverneure mit einer Delegation des Parlamentarischen Rates (Mitglieder: *Adenauer, Höpker-Aschoff, Kaiser, Kaufmann, Lehr, Menzel, Pfeiffer, Schmid, Suhr, Frau Wessel* und *Zinn*) am 14.4.1949 in Frankfurt am Main, bei der eine Ablehnung des Grundgesetzes in seiner damaligen Fassung durch die Besatzungsmächte nicht ausgeschlossen wurde;
6. Botschaft der alliierten Militärgouverneure vom 22.4.1949, in der u.a. eine wohlwollende Würdigung der bisher noch umstrittenen Formulierungen auf dem Gebiet der Finanzverfassung signalisiert wurde.

Auf diese Weise haben vor allem gegen Ende der Verfassungsberatungen die Alliierten noch einmal massiv auf die Ausgestaltung der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland Einfluss genommen, bis sie mit der letzten Botschaft – wohl auch um die Bereitschaft zur Akzeptanz des Besatzungsstatuts zu fördern – endlich einlenkten.

Von da an überwog in der *Schlussphase* der Wille zur Einigung und zur raschen Beendigung der Beratungen. Beginnend mit der 4. Lesung im Hauptausschuss am 5. und 6. Mai 1949, die wegen der alliierten Interventionen notwendig geworden war, setzte sie sich mit der 2. Lesung in der 9. Sitzung des Plenums am 6. Mai fort und mündete in die Schlussabstimmung zur 3. Lesung auf der 10. Sitzung des Plenums am 8. Mai 1949, bei der das Grundgesetz in namentlicher Abstimmung

Einleitung

mit 53 Ja- und 12 Nein-Stimmen angenommen wurde (dagegen stimmten die Abgeordneten der DP [*Heile, Seeböhm*], der KPD [*Reimann, Renner*] und des Zentrums [*Brockmann, Wessel*] sowie sechs Abgeordnete der CSU [*Kleindinst, Kroll, Laforet, Pfeiffer, Schwalber, Seibold*]). In den noch folgenden Sitzungen des Hauptausschusses und des Plenums wurde das Wahlgesetz fertig gestellt. Bereits am 12. Mai 1949 wurde das Grundgesetz von den alliierten Militärgouverneuren genehmigt. In der Zeit vom 18. bis zum 21. Mai 1949 erteilten auch die Landesparlamente (mit Ausnahme des Bayerischen Landtags) dem Grundgesetz ihre Zustimmung, so dass nach der Feststellung seiner Annahme in der 12. Plenarsitzung des Parlamentarischen Rates am 23. Mai 1949 feierlich unterschrieben, ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet werden konnte. Es trat noch am selben Tage in Kraft.

B. Struktur und Anlage der Dokumentation

Wie der Titel des Werkes „Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung“ bereits zum Ausdruck bringt, soll die Genese der deutschen Verfassung in den Jahren 1948 und 1949 durch den nach Artikeln geordneten Abdruck der Originaltexte so authentisch und vollständig dargeboten werden, dass sie für jeden einzelnen Artikel (bzw. dessen Absätze) leicht rekonstruiert und nachvollzogen werden kann. Bei der Zuordnung der Dokumente oder ihrer jeweils einschlägigen Teile zu den einzelnen Artikeln wurde daher besonderer Wert auf die Erhaltung von Sinn- und Sachzusammenhängen gelegt, so dass die Textgenese aus sich heraus verständlich bleibt und ihre Ermittlung keine weiteren Nachforschungen erfordert. Der Verfassungsrechtswissenschaft wird damit ein Werk an die Hand gegeben, das es ihr ermöglicht, im Rahmen der Verfassungsinterpretation nicht nur Zweifelsfragen unter Rückgriff auf die Entstehungsgeschichte eines Artikels besser zu beantworten, sondern auch die Verwendung genetischer Argumente leichter nachzuprüfen und damit den Kompromisscharakter des Verfassungsrechts als ein Stück „geronnener Verfassungspolitik“ deutlicher zu erkennen. Die Kenntnis der Entstehung des Grundgesetzes ist mithin keineswegs bloß von historischem Interesse. Vielmehr wird durch sie zum einen die genetische Interpretation insgesamt aufgewertet und zum anderen mit dem Nachweis von Modalitäten und Alternativen zum geltenden Verfassungstext auch der verfassungspolitische Diskurs bereichert und vertieft.

I. Ziel und Aufgabe der Gesamtedition

Die Aufgabe, der sich die „Forschungsstelle für Zeitgeschichte des Verfassungsrechts“ der Universität Hannover seit dem Jahre 1987 gewidmet hat, bestand also darin, (1) durch eine chronologische Veröffentlichung der *gesamten amtlichen Materialien* die Entstehung des Grundgesetzes *nach Artikeln geordnet* zu dokumentieren, (2) durch Abdruck *weiterer Verfassungstexte* (aus früheren deutschen Verfassungen oder aus den vorkonstitutionellen Länderverfassungen nach 1945) über Vorläufer und Parallelvorschriften zu den einzelnen Grundgesetzartikeln zu informieren und (3) durch *editorische Vorbemerkungen* zu den einzelnen Grundgesetzartikeln ihren Entste-

Einleitung

hungsprozess einleitend darzustellen. Im zeitgeschichtlichen Rückblick beginnt der Dokumentationsteil mit den alliierten Initiativen zur Schaffung des Grundgesetzes im Jahre 1948, während der Informationsteil bis zur Paulskirchenverfassung von 1849 zurückreicht.

Inzwischen wurde das Grundgesetz vielfach geändert. Dabei sind große Teile neu eingefügt oder vollständig novelliert worden (z.B. die Wehrverfassung, die Notstandsverfassung oder die Finanzverfassung). Es hätte daher nahe gelegen, auch diese Verfassungsänderungen einzubeziehen und in ähnlicher Weise zu dokumentieren wie die Entstehung des Grundgesetzes. Nach sorgfältiger Prüfung dieser Frage hat die Herausgeber jedoch, unterstützt vom Wissenschaftlichen Beirat, aus mehreren Gründen davon abgesehen. Bereits die nahezu erdrückende Fülle des vorhandenen Materials zur Genese des Grundgesetzes führt zu einem Gesamtwerk, das voraussichtlich aus über dreißig Bänden bestehen wird. Wäre die Dokumentation auch auf die Änderungsgeschichte ausgedehnt worden, hätte sich die Anzahl der Bände nahezu verdoppelt. Außerdem sind die Änderungen des Grundgesetzes sehr viel einfacher zu erschließen als dessen Genese, weil hierzu eine bereits nach Artikeln geordnete Zusammenstellung sämtlicher Materialien im Archiv des Deutschen Bundestages existiert. Schließlich und vor allem aber kommt der Entstehung des ursprünglichen Verfassungstextes eine besondere Bedeutung und Dignität zu, die auch eine bevorzugte Dokumentation verdient. Daher endet die Wiedergabe der Texte mit dem Datum des Inkrafttretens des Grundgesetzes, nämlich am 23. Mai 1949.

Dies hat für die Dokumentation mehrere Konsequenzen: Zum einen werden der Abschluss der Arbeiten des Parlamentarischen Rates und seine Auflösung, insbesondere die Tätigkeit des sog. Überleitungsausschusses und der Abwicklungsstelle, außer Betracht gelassen. Sie können schon deshalb vernachlässigt werden, weil ihre Aktivitäten auf den Verfassungstext keinen Einfluss mehr hatten. Zum zweiten würde, wenn man alle Verfassungsänderungen einbezogen hätte und von der gegenwärtigen Fassung des Grundgesetzes ausgegangen wäre, ein Zeitpunkt fixiert, der im Hinblick auf künftige Verfassungsänderungen als willkürlich angesehen werden müsste und dem Vorhaben den Charakter einer historischen Dokumentation der Genese des Grundgesetzes nehmen könnte. Maßgebliches Auswahlkriterium für Quellen und Texte war also die Entstehung, nicht die Veränderung des Grundgesetzes.

Mit der Dokumentation der amtlichen Materialien zur Entstehung des Grundgesetzes werden Vollständigkeit und Authentizität angestrebt. Deshalb sollen sowohl die später entfallenen Artikel als auch diejenigen Vorschläge einbezogen werden, die zwar durch den Herrenchiemseer Entwurf oder aus der Mitte des Parlamentarischen Rates „eingebracht“, in die Endfassung des Grundgesetzes von 1949 aber nicht übernommen worden sind (sog. gestrichene Artikel). Soweit die endgültige Fassung des Grundgesetzes einen bereits entworfenen Artikel nicht mehr enthielt, wird dessen Dokumentation in der Regel an der Stelle platziert, wo er – der damaligen Zählung nach – hätte eingefügt werden sollen.

Das Gesamtwerk wird zur leichteren Erschließung der Texte in *Band 1* mit einer ausführlichen Einleitung versehen, die nicht nur über die historischen Ereignisse noch sehr viel genauer informiert, die zur Schaffung des Grundgesetzes geführt

Einleitung

haben, sondern auch einen detaillierten Editionsbericht einschließt, welcher den Werdegang der Dokumentation im einzelnen schildert und nähere Angaben zu seiner Benutzung enthält. Darüber hinaus sind abschließend ein *Registerband* und ein *Anlagenband* geplant. Ersterer wird das Personen- und Sachregister der Gesamtausgabe, eine nach Artikeln geordnete Übersicht über alle Dokumente, eine Zeittafel mit der Abfolge der Sitzungen sämtlicher Gremien sowie Kurzbiographien aller Gremienmitglieder enthalten. In den Anlagenband sollen all jene Quellen und Materialien im Originaltext aufgenommen werden, die dokumentiert wurden, aber sonst nur schwer zugänglich sind, also namentlich die Vorentwürfe und Begleitkonzepte, die im Parlamentarischen Rat neben dem Herrenchiemseer Entwurf als Beratungsunterlage gedient haben.

II. Aufbau und Komposition der einzelnen Artikel

Jeder Artikel des Grundgesetzes in der Fassung vom 23. Mai 1949, der dokumentiert wird (einschließlich der im Verlauf der Beratungen fallen gelassenen oder gestrichenen Artikel), besteht aus einer *Vorbemerkung* zur Orientierung des Benutzers (*Informationsteil*) und der eigentlichen Zusammenstellung von amtlichen Materialien, ggf. in Form des jeweils einschlägigen Ausschnitts (*Dokumentationsteil*). Bewusst verzichtet wurde auf zusätzliche Literatur- oder Rechtsprechungshinweise, soweit sie zum Verständnis der Texte nicht unmittelbar erforderlich sind. Denn derartige Erläuterungen hätten die Dokumentation zu sehr in die Nähe eines „Historischen Kommentars“ zum Grundgesetz gerückt und die Gefahr heraufbeschworen, dass bereits durch die Auswahl solcher Stellungnahmen dem Originaltext eine Deutung gegeben wird, die der historischen Wahrheit nicht standhalten könnte. Diese Gefahr wurde – auch vom Wissenschaftlichen Beirat – für umso größer erachtet, je politisch umstrittener die einzelnen Regelungen gewesen sind. Deshalb hatte die Beschränkung auf eine schlichte Wiedergabe der Texte absoluten Vorrang vor jeder – oft äußerst reizvollen – Kommentierung. In der vorliegenden Dokumentation sollen die Originalquellen für sich selbst sprechen; alle weiteren Interpretationen oder Schlussfolgerungen daraus werden zu den Aufgaben künftiger Forschungen gehören.

Der *Informationsteil* in Gestalt der „Vorbemerkungen“ enthält zunächst sog. Editionshinweise, die über die Materiallage, den Aufbau des jeweiligen Artikels, seine Herkunft aus Vorentwürfen oder Begleitkonzepten sowie über die Zusammenstellung der Texte oder Textfragmente Auskunft geben. Es folgt eine kurze Zusammenfassung der Entstehungsgeschichte „im Überblick“ mit Hinweisen auf die Textgenese bzw. Textgenerierung und auf die Beratungsschwerpunkte, die dem Benutzer die Orientierung erleichtern, die konkreten Probleme eines Artikels näher bringen und die Suche nach bestimmten Entscheidungen oder politischen Weichenstellungen in den Debatten vereinfachen soll. Anschließend wird auf weitere Materialien verwiesen, die für das Verständnis des Artikels und seiner Genese durchaus von Belang sind, jedoch wegen ihres „nichtamtlichen“ Charakters oder wegen ihrer untergeordneten Bedeutung ganz oder teilweise undokumentiert bleiben mussten. Dem Benutzer werden hier Wege zu spezielleren Nachforschungen aufgezeigt. Am Ende

Einleitung

des Informationsteils findet sich stets ein Verzeichnis der abgedruckten Dokumente in chronologischer Reihenfolge, wobei jedes Dokument mit einer Randnummer versehen wurde.

Im *Dokumentationsteil* werden die gesamten vorhandenen, unmittelbar zur Entstehungsgeschichte eines Artikels gehörenden „amtlichen“ Materialien durch Abdruck der – vielfach noch nicht publizierten – Originalquellen, insbesondere der Drucksachen und Verhandlungsniederschriften aller Ausschüsse und Sonderausschüsse des Parlamentarischen Rates, der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Am Anfang steht freilich zunächst die „Vorgeschichte“ mit den einschlägigen Vorläufer texts aus früheren deutschen Verfassungen und aus den Landesverfassungen nach 1945. Es folgen die betreffenden Bezugnahmen auf die jeweiligen „Vorarbeiten“ mit Ausschnitten aus den Frankfurter Dokumenten, aus Vorentwürfen und/oder Begleitkonzepten und nicht zuletzt aus dem Herrenchiemseer Entwurf.

Den breitesten Raum nehmen naturgemäß die amtlichen Materialien des Parlamentarischen Rates ein. Dazu gehören in erster Linie die *Protokolle* (Wort- und Kurzprotokolle) aller seiner Gremien (Plenum, Hauptausschuss, Fachausschüsse). Außerdem fallen darunter die vom Sekretariat zusammengestellten *Drucksachen*, welche die Kurzprotokolle und Fassungs vorschläge der Fachausschüsse, wichtige Eingaben und Teilergebnisse aus dem Verlauf der Beratungen (z.B. Synopsen) enthalten. Allerdings weist bereits dieser Bestand der amtlichen Materialien erhebliche Lücken auf: Im Ältestenrat und bei den interfraktionellen Besprechungen wurden keine Protokolle geführt; auch vom Allgemeinen Redaktionsausschuss sowie vom Fünfer- oder Siebenerausschuss fehlen Sitzungsniederschriften. Insoweit ist man nicht selten auf nichtamtliche Sekundärquellen angewiesen (z.B. auf die sog. Troßmann-Aufzeichnungen).

Ferner haben die Gespräche mit den alliierten Militärgouverneuren sowie mit deren Verbindungsoffizieren und Experten in den Akten des Parlamentarischen Rates nur geringen Niederschlag gefunden. Hier hätten der gesamte OMGUS-Bestand für die Amerikaner sowie die Archive in London für die Engländer oder in Colmar für die Franzosen ausgewertet werden müssen. Darauf ist nicht nur aus Zeitgründen verzichtet worden. Stichproben haben insoweit nämlich ergeben, dass diese alliierten Quellen für die Haltung der Besatzungsmächte zum Prozess der Verfassunggebung in deutscher Hand zwar von allergrößter Bedeutung sind, aber doch wenig zum Verständnis der Textgenese eines bestimmten Grundgesetz-Artikels beitragen. Dagegen müssen die offiziellen Denkschriften, Memoranden und Schreiben der Alliierten an den Parlamentarischen Rat mit vielfältigen Ratschlägen, Empfehlungen und Vorbehalten einbezogen werden, weil sie den Entstehungsprozess des Grundgesetzes maßgeblich beeinflusst haben.

III. Gegenstand und Inhalt des Bandes 13

Band 13 dokumentiert die Entstehung der Artikel 39 bis 49 im III. Abschnitt des Grundgesetzes über den „*Bundestag*“. Darin enthalten sind die maßgeblichen Bestimmungen über den Bundestag selbst (Art. 39 bis 45) sowie die grundlegenden Rechte der Abgeordneten (Art. 46 bis 49).

Einleitung

1. Der Band beginnt mit *Artikel 39*, der aus drei Absätzen mit unterschiedlichem Inhalt besteht und auch in verschiedenen Artikeln hätte geregelt werden können: 1. Dauer der Wahlperiode des Bundestages, 2. Zusammentritt des Bundestages nach einer Wahl und 3. Sitzungsdauer und Einberufung des Bundestages. Ähnliche Vorschriften waren bereits in Art. 23 und 24 der Weimarer Reichsverfassung enthalten. Die vorkonstitutionellen Landesverfassungen nach 1945 wiederholten sie mehr oder weniger wörtlich. Gemessen daran ist Art. 39 GG äußerst kurzgefasst und auf das Wesentliche beschränkt. Er gehört zum „klassischen“ Bestand des Parlamentsrechts über eine Volksvertretung, die auf allgemeinen, unmittelbaren und gleichen Wahlen beruht. Als Vorlage für den Parlamentarischen Rat dienten drei Artikel des Herrenchiemseer Entwurfs: Art. 48, 49 und 56 HChE. Sie wurden später häufig geändert, weil anfangs noch nicht klar war, welche Begriffe für die zeitliche Dauer der Tätigkeit des Bundestages verwendet werden sollten. Zur Auswahl standen „Tagung“, „Sitzung“, „Session“, „Sitzungsperiode“, und „Wahlperiode“, bis man sich schließlich darauf verständigte, dass erstens der Bundestag ständig tagen sollte, was beim Reichstag in den Verfassungen von 1849 und 1871 nicht durchgängig der Fall war, und zweitens nicht nur der Beginn des Zusammentritts eines neu gewählten Parlaments, sondern auch dessen Ende festzulegen war. Daher einigte man sich schließlich auf den Begriff „Wahlperiode“.

2. *Artikel 40* regelt in Absatz 1 die innere Ordnung des Bundestages (mit Satz 1 die Wahl der Leitungsorgane [Präsident, Stellvertreter, Schriftführer]; mit Satz 2 das Selbstorganisationsrecht und die Geschäftsordnungsautonomie) sowie in Absatz 2 die Befugnisse des Bundestagspräsidenten (Hausrecht, Polizeigewalt, Genehmigungsvorbehalt für Durchsuchungen oder Beschlagnahmen). Es handelt sich dabei um Vorschriften, die in dieser oder ähnlicher Form auch in der Weimarer Reichsverfassung enthalten waren. Abs. 1 entspricht fast wörtlich Art. 26 WRV, während Abs. 2 Satz 1 dem Art. 28 Satz 1 und Satz 2 dem Art. 38 Abs. 2 WRV nachgebildet ist. Insofern handelt es sich bei Art. 40 – ähnlich wie schon bei Art. 39 – um klassisches Parlamentsrecht, das auch in allen vorkonstitutionellen Landesverfassungen nach 1945 enthalten war. Damit stand dem Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee eine Vielzahl von Quellen zur Verfügung, aus denen er schöpfen konnte. Hinzu kamen praktische Erfahrungen, vor allem in den Landesparlamenten, die den Debatten auf Antrieb Plausibilität verliehen und sie abkürzten, ohne dass es längerer Erklärungen bedarf. In diesem Zusammenhang ist bei mehreren Einzelthemen immer wieder diskutiert worden, ob sie Verfassungsrang besitzen oder nicht besser in der Geschäftsordnung des Bundestages aufgehoben wären (z.B. beim Urlaubsanspruch und beim Behinderungsverbot von Mandatsbewerbern).

3. In *Artikel 41* ist die Wahl- und Mandatsprüfung für den Bundestag normiert. Bei deren Regelung standen dem Verfassungsgeber grundsätzlich zwei Systeme zur Wahl, die miteinander konkurrieren: die Selbstprüfung durch das jeweilige Organ und die Fremdprüfung durch unabhängige Gerichte. Beide Systeme haben ihre Vor- und Nachteile. Die Selbstprüfung ist der Gefahr politischer Einflüsse ausgesetzt. Die gerichtliche Fremdprüfung vermeidet diese Gefahr, ist aber in einem rechtlichen Netz gefangen, das wichtige politische Aspekte außer Acht lässt. In der deutschen Verfassungsgeschichte haben beide Systeme ihre Tradition. Nach § 112 der Paulskirchenverfassung von 1849 prüfte jedes Haus des Reichstages, also das Volkshaus

Einleitung

und das Staatenhaus, „die Vollmachten seiner Mitglieder“ und entschied über deren Zulassung. Ähnlich war nach Art. 27 Satz 1 der Reichsverfassung von 1871 für die Wahl- und Mandatsprüfung der Reichstag selbst zuständig; die Vorschrift lautete: „*Der Reichstag prüft die Legitimation seiner Mitglieder und entscheidet darüber*“. Dagegen wurde in der Weimarer Reichsverfassung von 1919 gemäß Art. 31 beim Reichstag ein besonderes Wahlprüfungsgericht geschaffen, das auch über die Frage zu entscheiden hatte, „ob ein Abgeordneter die Mitgliedschaft verloren hat“. Das Wahlprüfungsgericht bestand aus Mitgliedern des Reichstags, die dieser für die Wahlperiode wählte, und aus Mitgliedern des Reichsverwaltungsgerichts, die der Reichspräsident auf Vorschlag des Präsidiums dieses Gerichts bestellt hat. Auf diese Weise, nämlich durch die Besetzung des Wahlprüfungsgerichts, versuchte die WRV, das richterliche Moment abzubilden und einzubinden. Die vorkonstitutionellen Landesverfassungen nach 1945 gingen ebenfalls verschiedene Wege und entschieden sich entweder für das parlamentarische oder für das justitielle Verfahren, zunehmend auch für eine Kombination beider Modelle.

4. Bei *Artikel 42* werden drei verschiedene Prinzipien zusammengefasst, nach denen der Bundestag verhandelt, entscheidet und aus Berichten wahrgenommen wird: das Öffentlichkeitsprinzip, das Mehrheitsprinzip und das Wahrheitsprinzip. Ersteres bezieht sich nur auf Plenarsitzungen, das zweite und dritte auch auf die Ausschüsse. Zahlreiche Abweichungen von diesen Prinzipien sind in der Geschäftsordnung des Bundestages geregelt. Der Sache nach handelt es sich bei Art. 42 also um Geschäftsordnungsrecht, das in dieser oder ähnlicher Form bereits durch frühere Verfassungen vorgeprägt war. Beim Öffentlichkeitsprinzip war besonders umstritten, ob und inwieweit es auch für Ausschüsse gelten sollte bzw. mit welchen Gründen und/oder welcher Mehrheit die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden könnte. Einig war man sich allerdings darin, dass Beweisaufnahmen von Untersuchungsausschüssen in der Regel öffentlich durchzuführen seien. Beim Mehrheitsprinzip wurde debattiert, ob es sich auf die Mehrheit der anwesenden Abgeordneten oder auf deren gesetzliche Mitgliederzahl bezieht. Bei den Berichten aus öffentlichen Sitzungen des Bundestages wurde der Begriff „wahrheitsgetreu“ problematisiert und im Ergebnis festgestellt, dass solche Berichte nicht wortgetreu, sondern inhaltlich sinngemäß sein müssten.

5. In *Artikel 43* werden zwei Befugnisse im Verhältnis von Parlament und Regierung geregelt: das Zitierrecht des Bundestages und seiner Ausschüsse (Absatz 1) sowie das Zutritts- und Rederecht der Mitglieder des Bundesrates, der Bundesregierung und ihrer Beauftragten zu allen Sitzungen des Bundestages oder seiner Ausschüsse (Absatz 2). Damit stellt Art. 43 eine wichtige organisatorische, funktionelle und personelle Klammer zwischen den gesetzgebenden Körperschaften her. Das Zitierrecht ermächtigt zur sofortigen Herbeirufung jedes Mitglieds der Bundesregierung. Es fand sich bereits in § 122 der Paulskirchenverfassung von 1849 und in Art. 33 Abs. 1 der Weimarer Verfassung von 1919. Das Zutritts- und Rederecht ermöglichte jedem Mitglied der Bundesregierung und des Bundesrates, an Plenums- oder Ausschusssitzungen des Bundestages teilzunehmen und jederzeit das Wort zu ergreifen. Es war schon in § 121 der Paulskirchenverfassung, in Art. 9 der Reichsverfassung von 1871 und in Art. 33 Abs. 2 und 3 der Weimarer Verfassung enthalten. Da sich sowohl die Mitglieder des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee als auch die Abgeordneten im Parlamentarischen Rat auf diese „Vorbilder“ beziehen konnten,

Einleitung

gab es im Entstehungsprozess des Grundgesetzes über diese Prinzipien kaum Streit, sondern nur Debatten über einzelne Formulierungen, darunter etwa die Frage, was unter „Beauftragten“ zu verstehen sei und ob diese in jedem Einzelfall einen förmlichen Auftrag benötigten.

6. *Artikel 44* regelt das Untersuchungsrecht des Bundestages. Es bezieht sich lediglich auf sog. Missstands-enquêtes, die der Aufklärung von Fehlverhalten vornehmlich im Bereich von Regierung und/oder Verwaltung dienen und mit Hilfe spezieller „Untersuchungsausschüsse“ durchgeführt werden. Die Sachstands-enquêtes zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe durch „Enquetekommissionen“ sind in § 56 der Geschäftsordnung des Bundestages normiert. Das parlamentarische Untersuchungsrecht geht auf die britische Tradition der „select committee inquiries“ des House of Commons zurück. Während es weder in der Paulskirchenverfassung von 1849, noch in der Reichsverfassung von 1871 enthalten war, findet es sich erstmals in Art. 82 der Preußischen Verfassung von 1850. Die Vorschrift lautete: „Eine jede Kammer hat die Befugnis, behufs ihrer Information Kommissionen zur Untersuchung von Tatsachen zu ernennen“. Mit dem Übergang zum parlamentarischen System im Jahre 1919 wollte auch der Reichstag eine entsprechende Befugnis haben. Sie ist in Art. 34 der Weimarer Verfassung (WRV) enthalten. Neu war allerdings die Ausgestaltung als Minderheitsrecht. Sie geht auf *Max Weber* zurück, der in seinem Buch „Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland“ (München 1918) die Ansicht vertrat, dass der alte Gegensatz von Parlament und Regierung in das Parlament hineingetragen worden sei und nunmehr im Gegenüber von parlamentarischer (Regierungs-)Mehrheit und Opposition bestehe. Daher plädierte er für die Errichtung von Untersuchungsausschüssen auch durch eine Minderheit, „schon um gegen jede künftige einmal mögliche Mehrheitswirtschaft“ und ihre bekannten Gefahren ein Gegengewicht der Publizität zu bilden.

7. *Artikel 45* regelte die Bestellung eines ständigen Ausschusses, der die Rechte des Bundestages gegenüber der Bundesregierung zwischen zwei Wahlperioden zu wahren hatte (Abs. 1), und die Beschränkung seiner Befugnisse (Abs. 2). Damit war sichergestellt, dass insbesondere die Aufsichts- und Kontrollmöglichkeiten des Parlaments vom Ende einer Wahlperiode bis zur Konstituierung eines neuen Bundestages erhalten blieben. Die Institution eines ständigen Ausschusses war keineswegs unbekannt, sondern hatte ihren Vorläufer bereits in Art. 35 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung. Auch die meisten vorkonstitutionellen Landesverfassungen enthielten entsprechende Vorschriften zur Überbrückung der „parlamentslosen“ Zeit. Im Jahre 1976 ist das Problem durch Verfassungsänderung gelöst und bestimmt worden, dass eine Wahlperiode erst mit dem Zusammentritt des neuen Bundestages endet, der Bundestag also bis zu dessen Neukonstituierung weiter amtiert. Daher wurde Art. 45 in der Ursprungsfassung nicht mehr benötigt und ist zusammen mit der Änderung des Art. 39 Abs. 1 Satz 2 GG gestrichen worden. Diese Variante wurde auch im Parlamentarischen Rat diskutiert und vorübergehend sogar beschlossen, aber wieder verworfen, nachdem man sich auf eine feste und zeitlich begrenzte Wahlperiode von vier Jahren verständigt hatte und daher das Intervall wieder auftrat.

Einleitung

8. Artikel 46 enthält in Absatz 1 die Verfolgungs- und Verantwortungsfreiheit von Abgeordneten für ihr Verhalten im Parlament (Indemnität) und in den Absätzen 2 bis 4 deren Bewahrung vor Strafverfolgung, die im Einzelfall von der Genehmigung des Bundestages abhängt (Immunität). Unter „Indemnität“ versteht man die Freistellung eines Abgeordneten von jeglicher Haftung für sein parlamentarisches Handeln. Sie soll sicherstellen, dass die Abgeordneten nur nach ihrem Gewissen entscheiden können und die Funktionsfähigkeit des Parlaments gewährleistet bleibt. Exekutive und Judikative wird die Möglichkeit genommen, wegen angeblicher oder tatsächlicher Vergehen Einfluss auf das Abstimmungsverhalten und die Zusammensetzung des Parlaments zu nehmen. Hingegen bedeutet „Immunität“ den Schutz vor Ermittlungen oder Nachstellungen von Verfolgungsbehörden wegen Straftaten, die ein Abgeordneter außerhalb des Bundestages begangen hat oder haben soll. Auch dabei geht es vorrangig nicht um den Schutz des einzelnen Mandatsträgers, sondern um die Sicherung eines funktionsfähigen Parlaments. Deshalb kann die Immunität durch das Parlament aufgehoben werden und den Zugriff der Strafverfolgungsbehörden genehmigen. Beide „Privilegien“ gehören seit Beginn der konstitutionellen Epoche in Deutschland untrennbar zum Status des Abgeordneten. In der Paulskirchenverfassung von 1849 war die Indemnität in § 120 und die Immunität in §§ 117 bis 119 geregelt. Die Reichsverfassung von 1871 garantierte diese Rechte in Art. 30 und 31. In der Weimarer Verfassung von 1919 waren sie durch Art. 36 und 37 gewährleistet. An diese Vorschriften knüpften sowohl der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee als auch der Parlamentarische Rat an.

9. *Artikel 47* enthält das Zeugnisverweigerungsrecht von Abgeordneten, das sich auch auf die Beschlagnahme von Schriftstücken erstreckt, die einem Mandatsträger in dieser Eigenschaft übergeben worden sind. Es verschafft dem Abgeordnetenstatus einen Raum der Vertraulichkeit und dient der ungehinderten Kommunikation zwischen Abgeordneten und Bürgern. Als eine Art parlamentarisches „Berufsgeheimnis“ wurde es erstmals in Art. 38 der Weimarer Verfassung garantiert. Auch die meisten vorkonstitutionellen Landesverfassungen nach 1945 enthielten entsprechende Vorschriften, an denen sich der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee und der Parlamentarische Rat orientierten.

10. *Artikel 48* enthält drei statusbezogene Rechte des Abgeordneten, 1. den Urlaubsanspruch zur Vorbereitung seiner Wahl (Abs. 1), 2. das Behinderungsverbot bei seiner Kandidatur und Amtsausübung (Abs. 2) und den Diätenanspruch (Abs. 3). Zunächst werden zunächst nur die Absätze 1 und 2 dokumentiert. Für Absatz 3 ist im Anschluss daran ein besonderes Kapitel vorgesehen, weil er sich sowohl historisch als auch inhaltlich von den ersten beiden Absätzen unterscheidet, die vor allem für Wahlbewerber gelten, während der dritte Absatz die Entschädigung bereits gewählter Abgeordneter zum Gegenstand hat. Der Urlaubsanspruch war bereits durch frühere Verfassungen vorgeprägt, und zwar entweder – wie nach Art. 21 Abs. 1 der Reichsverfassung von 1871 – ausdrücklich ausgeschlossen oder durch Art. 39 Abs. 2 der Weimarer Verfassung nur für Beamte und Angehörige der Wehrmacht garantiert, der sich allerdings nicht nur auf den Reichstag bezog, sondern die Landesparlamente einschloss. Das Behinderungsverbot hatte indes keinerlei Vorbilder in früheren deutschen Reichsverfassungen. Auch die meisten vorkonstitutionellen Landesverfassungen nach 1945 enthielten entsprechende Vorschriften, an die die

Einleitung

Mütter und Väter des Grundgesetzes anknüpften, zugleich aber die Frage stellten, ob derartige „Kleinigkeiten“ nicht besser in der Geschäftsordnung des Bundestages geregelt werden könnten.

11. Artikel 48 Abs. 3 GG regelt die Bezüge des Abgeordneten aus dem Haushalt des Bundestages. Dieser „Diätenanspruch“ hat eine wechselvolle Geschichte. Während die Paulskirchenverfassung in Art. 95 für Mitglieder des Reichstages noch ein Tagelohn und eine Reisekostenentschädigung vorsah, verbot die Reichsverfassung von 1871 in Art. 32 ausdrücklich jede Besoldung oder Entschädigung von Reichstagsabgeordneten. Erst 1906 wurde durch Änderung des Art. 32 den Abgeordneten eine Entschädigung „nach Maßgabe des Gesetzes“ zugesprochen. Deshalb sprach man rückblickend vom „Honoratiorenparlament“, in dem überwiegend nur Angehörige des Besitz- und Bildungsbürgertums vertreten waren, die über anderweitige Einkünfte verfügten und auf eine Entschädigung aus der Staatskasse nicht angewiesen waren. Die Weimarer Verfassung hingegen war großzügiger. Nach Art. 40 WRV erhalten die Mitglieder des Reichstags „das Recht zur freien Fahrt auf allen deutschen Eisenbahnen sowie Entschädigung nach Maßgabe eines Reichsgesetzes“. Auch die Verfassungen der westdeutschen Länder nach 1945 enthielten entsprechende Regelungen, wobei sich ein breit gefächertes Spektrum ergab. In einem Punkt war man sich aber von vornherein einig: Zur konkreten Ausgestaltung der Entschädigungsansprüche bedurfte es eines Gesetzesvorbehalts. Daran knüpften die Väter und Mütter des Grundgesetzes an.

12. *Artikel 49* enthielt die Rechte der Mitglieder des Präsidiums, des ständigen Ausschusses und deren erste Stellvertreter für die Zeit zwischen zwei Wahlperioden. Veranlasst war diese Regelung durch Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG sowie die darin vorgenommene Festsetzung und Begrenzung einer Wahlperiode auf genau vier Jahre. Nach deren Ablauf trat eine „parlamentslose“ Zeit ein, die bis zur Konstituierung eines neuen Bundestages dauerte. In diesem „Intervall“ musste dafür gesorgt werden, dass 1. eine Institution geschaffen wurde, welche die Rechte gegenüber der Bundesregierung zu wahren hatte – dies war nach Art. 45 Abs. 1 GG Aufgabe des ständigen Ausschusses – und dass 2. die Funktionen der betreffenden Leitungsorgane aufrechterhalten sowie deren Rechte gewährleistet wurden – dafür war Art. 49 bestimmt. Vorbild für den Verfassungsgeber des Grundgesetzes war Art. 40 a der Weimarer Reichsverfassung, der allerdings erst 1926 eingefügt worden war. Von den Landesverfassungen, die ständige Ausschüsse vorsahen, waren solche Verweise auf Interimsrechte von Abgeordneten nur in Art. 32 Abs. 1 der bayerischen Verfassung, in Art. 93 Satz 5 der hessischen Verfassung und in Art. 92 Satz 2 der rheinland-pfälzischen Verfassung enthalten. Während der Debatten im Parlamentarischen Rat wurde Art. 49 vorübergehend gestrichen, weil man von einer Wahlperiode ausging, die bis zur Konstituierung eines neuen Bundestages dauern sollte, nach deren Fixierung auf genau vier Jahre aber wieder zur vorherigen Fassung des Art. 49 zurückgekehrt.

IV. Materiallage und Kriterien zur Auswahl der Dokumente

Jedem Artikel des Grundgesetzes – in Ausnahmefällen auch einzelnen Absätzen eines Artikels – ist im Rahmen dieser Dokumentation ein eigenes Kapitel gewidmet. Die Kapitel folgen einem einheitlichen Aufbauschema, wobei sich die auf die Editorische Vorbemerkung folgende Dokumentation in zwei Teile untergliedern lässt: In einem kurzen vorangestellten Teil wird durch Abdruck der jeweils einschlägigen Bestimmungen aus früheren deutschen Verfassungen sowie aus Landesverfassungen nach 1945 über Vorläufer- und Parallelvorschriften informiert. Der Wortlaut der hier dokumentierten Bestimmungen ist den jeweiligen Gesetzblättern entnommen. In einem zweiten Teil wird durch Veröffentlichung der gesamten „amtlichen“ und einiger „nichtamtlicher“ Materialien aus der Entstehungsphase des Grundgesetzes die Genese des jeweiligen Artikels nachgezeichnet.

1. Amtliche Materialien

Unter amtlichen Materialien zur Entstehung des Grundgesetzes sind all diejenigen Dokumente zu verstehen, die während der Beratungen erkennbar als „offiziell“ behandelt wurden, sei es beispielsweise durch die Vergabe von Drucksachenummern und/oder die Vervielfältigung und Verteilung an die Delegierten von Herrenchiemsee bzw. an die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates. Der Gesamtumfang allein dieser Unterlagen beträgt etwa 25.000 Schreibmaschinenseiten.

Über die Beratungen des *Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee* sind zum größten Teil Niederschriften, zumeist in einer Mischform aus Wort- und Kurzprotokoll, angefertigt worden. In Druck gegeben wurde lediglich der Abschlußbericht (Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10.(23. August 1948, hrsg. vom Verfassungsausschuss der Ministerpräsidenten-Konferenz der westlichen Besatzungszonen, München 1948).

Auch von fast allen Ausschuss- und Plenarsitzungen des *Parlamentarischen Rates* wurden stenographische Protokolle erstellt. Nicht regelmäßig aufgezeichnet wurden die Beratungen des Allgemeinen Redaktionsausschusses, des Ältestenrates, des Fünfer- bzw. Siebenerausschusses und anderer interfraktioneller Zusammenkünfte.

Neben den Sitzungsprotokollen liegen als amtliche Materialien eine durchnummerierte Drucksachenreihe (Drs. 1 bis 939) und ein Satz sog. Sekretariatsumdrucke (S-Umdr. 1 bis 108) vor. Hierbei handelt es sich hauptsächlich um Beratungsergebnisse, Fassungsansätze, Beschlussvorlagen, Anträge von Parteien oder Abgeordneten, Gutachten, Berichte, Kurzprotokolle, Stellungnahmen, zum Teil auch um Schriftverkehr und verschiedene Materialien zur Unterrichtung der Abgeordneten.

Von all diesen zumeist in maschinenschriftlicher Form vorliegenden und teilweise handschriftlich von den Abgeordneten korrigierten Unterlagen sind nach Abschluss der Verfassungsarbeiten nur wenige im Auftrag der sog. „Abwicklungsstelle des Parlamentarischen Rates“ gedruckt und veröffentlicht worden, darunter die Protokolle des Plenums (Parlamentarischer Rat. Stenographische Berichte über die Plenarsitzungen, Bonn 1948/1949) und des Hauptausschusses (Parlamentarischer Rat. Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/1949), die ebenso wie der „Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee“ in der gedruckten Fassung für die Dokumentation verwendet wurden.

Einleitung

Im Falle aller übrigen amtlichen Dokumente wurde auf die archivarisches Überlieferung zurückgegriffen. Geschlossene Serien der Protokolle des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee wie der Protokolle und Drucksachen des Parlamentarischen Rates befinden sich im Bundesarchiv Koblenz (Bestände Z 5 „Parlamentarischer Rat“ und Z 12 „Büro der Ministerpräsidenten des amerikanischen, britischen und französischen Besatzungsgebietes“) und im Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages in Bonn (Bestand 5 „Parlamentarischer Rat“).

Die im Rahmen der Dokumentation zum Abdruck gelangten Sitzungsprotokolle (ausgenommen die oben erwähnten zeitgenössischen Drucke der Hauptausschuss- und Plenumsprotokolle) stammen ebenso wie die Sekretariatsumdrucke aus dem Bundesarchiv Koblenz und dem Parlamentsarchiv Bonn. Sie wurden insofern nicht einzeln mit einem entsprechenden Quellennachweis versehen.

Auch bei den in der vorliegenden Edition dokumentierten Drucksachen des Parlamentarischen Rates wurde auf eine Quellenangabe verzichtet. Hier wurde eine „eigene“, der Forschungsstelle für Zeitgeschichte des Verfassungsrechts vom Archiv des Deutschen Bundestages überlassene Reihe verwendet. Um jedoch Irritationen beim Abgleich mit anderen Drucksachenreihen vorzubeugen, sei auf folgendes hingewiesen: Aufgrund des großen Verteilers und der seinerzeit angewandten Vielfältigungstechnik reichte eine einzige Druckvorlage pro Umdruck oft nicht aus, so dass vom Sekretariat mehrere Abschriften bzw. Matrizen angefertigt werden mussten. Dies führte dazu, dass die in verschiedenen Archiven verwahrten Drucksachenreihen geringfügige Unterschiede – hauptsächlich formaler Art – aufweisen, die im Rahmen dieser Dokumentation jedoch keine Berücksichtigung fanden.

Sofern über die oben genannten Protokolle, Sekretariatsumdrucke und Drucksachen hinaus weitere amtliche Dokumente abgedruckt sind, sind sie – ebenso wie die nachfolgend angeführten nichtamtlichen Materialien – grundsätzlich mit einer Quellenangabe in der Überschrift zum jeweiligen Dokument versehen (s. auch Punkt VI. 3. Kopfzeile).

2. Nichtamtliche Materialien

Auf der Suche nach weiteren Dokumenten zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes wurden die Bestände der einschlägigen Archive der Bundesrepublik systematisch gesichtet (siehe das „Verzeichnis der Archivalien“ im Anhang zu diesem Band). Da bei den Recherchen überaus reiches Aktenmaterial zutage gefördert wurde, erwies sich eine Begrenzung der Dokumentation auf einen Teil des verfügbaren Quellenmaterials als unumgänglich. Zuverlässig und nachvollziehbar konnte die Auswahl der zum Abdruck bestimmten Dokumente nur nach *formalen* Kriterien erfolgen. Die Aufnahme in die Dokumentation wurde daher im wesentlichen auf das amtliche Schriftgut beschränkt. Nichtamtliche Materialien wurden nur dann dokumentiert, wenn ohne sie die Genese eines Artikels nicht hinreichend nachvollziehbar wäre oder durch ihren Abdruck ein durchgreifender inhaltlicher Erkenntnisgewinn ermöglicht wird. Dies gilt in besonderem Maße für solche Quellen, die Aufschluss geben können über die Tätigkeiten des Allgemeinen Redaktionsausschusses, des Fünfer- und Siebenerausschusses sowie über die Inhalte weiterer interfraktioneller Besprechungen, die durch amtliche Dokumente nur unzureichend erschlossen sind. Als archivarisches Fundgrube müssen in diesem Zusammenhang vor allem

Einleitung

der Bestand 5 im Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages und der von der Forschung bislang wenig beachtete und ausgewertete Nachlass Troßmann (Archiv für Christlich- Demokratische Politik, St. Augustin) gelten. In der Regel jedoch fand das nichtamtliche Material keinen Eingang in die eigentliche Dokumentation, sondern wurde für die Sachkommentierung und die Vorbemerkungen zu den einzelnen Kapiteln herangezogen.

Bei den nichtamtlichen Dokumenten handelt es sich hauptsächlich um Korrespondenzen, um Protokolle und Berichte über Zusammenkünfte und Besprechungen inner- wie außerhalb der auf Herrenchiemsee und in Bonn tagenden Gremien, um Vermerke und Notizen sowie um Gutachten, Entwürfe und Anträge zu einzelnen Artikeln oder ganzen Abschnitten des Grundgesetzes. Überliefert ist dieses Quellenmaterial in Beständen der Parteien und der Staatskanzleien der Länder sowie insbesondere in den teilweise außerordentlich umfangreichen und ergiebigen Nachlässen von Mitgliedern des Parlamentarischen Rates und des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee. Die Aktenüberlieferung aus dem Sekretariat des Parlamentarischen Rates selbst wird im Bundesarchiv (Bestand Z 5) und im Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages (Bestand 5) verwahrt. Über die vollständigen Serien der Protokolle und Drucksachen des Parlamentarischen Rates hinaus findet sich hier einschlägiges Aktenmaterial zu den Bonner Beratungen, darunter eine umfangreiche Sammlung von Eingaben (Bundesarchiv, Bestand Z 5).

Wurde bereits erwähnt, dass nicht die Zusammenkünfte aller Gremien des Parlamentarischen Rates gleichermaßen protokollarisch erfasst und belegt sind, so ist anzufügen, dass dies ebenso für die Beratungen der Fraktionen gilt. Lediglich von Seiten der CDU/CSU-Fraktion liegen Sitzungsprotokolle vor (Rainer Salzmann [Bearb.], *Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat. Sitzungsprotokolle der Unionsfraktion*, Stuttgart 1981), die nicht nur die Entscheidungsfindungsprozesse innerhalb der Union transparent machen, sondern darüber hinaus auch einige wertvolle Informationen über den Stand und Verlauf der Diskussion in anderen Gremien des Parlamentarischen Rates enthalten. Bedauerlicherweise fehlen für die anderen Parteien entsprechende Fraktionsprotokolle – ein nicht zu behebender Mangel in der parteipolitischen Überlieferung zur Entstehung des Grundgesetzes.

Angesichts der wiederholt festzustellenden Lücken in der amtlichen Dokumentierung wichtiger Verhandlungs- und Entscheidungsphasen im Parlamentarischen Rat gewinnen die Berichte der Außenstelle Bad Godesberg des Büros der Ministerpräsidenten an die „Zentrale“ in Wiesbaden (Bundesarchiv, Bestand Z 12) eine besondere Bedeutung für die Rekonstruktion der Grundgesetz-Genese. Die Mitarbeiter der Außenstelle verfolgten kontinuierlich die Beratungen des Parlamentarischen Rates quer durch alle Gremien, verzeichneten dabei auch inoffizielle Gespräche am Rande der Ausschussarbeit, informierten über Stellung- und Einflussnahmen deutscher Interessengruppen wie alliierter Vertreter und ermöglichten so einen tieferen Einblick in die Entwicklungen und Ereignisse in Bonn. Ihre regelmäßige Berichterstattung darf – wenn auch aus Sicht des externen Beobachters geschrieben – neben den amtlichen Protokollen von Plenum und Ausschüssen sowie den Fraktionsprotokollen der CDU/CSU sicher als eine der dichtesten und informativsten Überlieferungen zum Verlauf der Bonner Verfassungsberatungen gelten.

Einleitung

Die Akten der westalliierten Militärregierungen konnten für die Edition leider nur herangezogen werden, soweit sie gedruckt vorliegen (insb.: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1948, Vol. II: Germany and Austria, Washington 1973. 1949, Vol. III: Council of Foreign Ministers; Germany and Austria, Washington 1974; Jean Edward Smith [Hrsg.], The Papers of Lucius D. Clay. Germany 1945(1949, 2 Vol., Bloomington-London 1974) oder in Kopie in deutschen Archiven greifbar sind. Dies gilt zum einen für einen umfangreichen Bestand von OMGUS-Akten im Bundesarchiv Koblenz (Mikrofiches von Akten aus den National Archives, Washington DC: Bundesarchiv, Bestand Z 45 F), zum anderen für ebenfalls in Koblenz archivierte chronologische Berichtsserien des Britischen Verbindungsbüros zum Parlamentarischen Rat über die Bonner Beratungen (Kopien von Akten aus dem Public Record Office, London: Bundesarchiv, Bestand Kleine Erwerbung 792). Auf eine Auswertung der Aktenüberlieferung der französischen Militärregierung musste dagegen gänzlich verzichtet werden.

V. Bearbeitung und Annotierung der Dokumente

Ein Hauptproblem bei der Behandlung der einzelnen Dokumente bestand für die Bearbeiterinnen und Bearbeiter in der Zuordnung der einschlägigen Textstellen zu den einzelnen Artikeln bzw. zu deren Absätzen. Dabei mussten die Dokumente, vor allem die Wortprotokolle der Gremien, aber auch die Kurzprotokolle der Fachausschüsse des Parlamentarischen Rates und die Fassungsverschlüsse, so fragmentiert und aufgeteilt werden, dass einerseits der Sinn- und Diskussionszusammenhang noch erhalten blieb, andererseits jedoch ein Mehrfachabdruck desselben Textes bei verschiedenen Artikeln nach Möglichkeit vermieden wurde. Dies bedeutete oft eine schwierige Gratwanderung: soll doch die Dokumentation sowohl dem Bedürfnis der Verfassungsrechtswissenschaft entsprechen, die Genese eines bestimmten Artikels oder einer konkreten Formulierung durch alle Beratungsphasen und Textstufen hindurch möglichst rasch und präzise nachvollziehen zu können, als auch dem Interesse der Historiker an einer möglichst originalgetreuen Wiedergabe der Texte im ursprünglichen Zusammenhang angemessen Rechnung tragen.

Dieser prinzipielle Zielkonflikt ist in folgender Weise zu entschärfen versucht worden: Zunächst wurden diejenigen Textpassagen ausgewählt und den einzelnen Artikeln (oder ihren Absätzen) zugeordnet, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Debatte über diesen Artikel oder seine Formulierung standen. Dieser sog. *Kerntext* wird in normaler Schriftgröße dokumentiert. Sodann stellte sich die Frage, ob bei einer schlichten Aneinanderreihung solcher Kerntextstellen diese aus sich selbst heraus (noch) verständlich sind oder ob nicht der Sinn- und Diskussionszusammenhang, wie er sich aus der Originalquelle ergibt, auseinander gerissen wird. In diesem Fall ergab sich stets die Notwendigkeit, jene Zusammenhänge durch den Abdruck weiterer Textpassagen im Umfeld des Kerntextes wiederherzustellen. Dieser sog. *Kontext* wird in verkleinerter Schrift dargestellt. Darüber hinaus sind vier weitere Hilfsmittel eingesetzt worden, die der Gefahr einer Zerstückelung der Originaltexte entgegenwirken sollen. Wo nötig und vom Sach- oder Sinnzusammenhang gefordert, musste gelegentlich auch ein *Mehrfachabdruck* der gleichen Textpassagen bei verschiedenen Artikeln in Kauf genommen werden. Ferner wurden