

# Das Grundgesetz

## Dokumentation seiner Entstehung

Herausgegeben von  
Hans-Peter Schneider und Jutta Kramer

# Das Grundgesetz

## Dokumentation seiner Entstehung

Band 16

Artikel 62 bis 69

Teilband I  
Vor Artikel 62 und  
Artikel 62 bis 64

Bearbeitet von Hans-Peter Schneider

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

CIP-Einheitsaufnahme

## Vorwort

Wie alle Verfassungen moderner Staaten hat auch das Grundgesetz vom 23. Mai 1949 seine Geschichte. Zunächst als „Provisorium“ konzipiert und später als „Transitorium“ praktiziert, gilt es nicht nur seit der Wiederherstellung der staatlichen Einheit für das ganze Deutsche Volk, sondern ist vor allem im Laufe der Zeit zur endgültigen Verfassung der Bundesrepublik Deutschland geworden und hat 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 16 dokumentiert die Entstehung der Artikel 62 bis 69 im VI. Abschnitt des Grundgesetzes über „*Die Bundesregierung*“. Er musste wegen seines Umfangs und der Vielzahl der Dokumente in zwei Teilbänden veröffentlicht werden. Teilband I enthält die Dokumente „Vor Artikel 62“ sowie die Art. 62, 63 und 64 GG. Teilband II ist den Art. 65, 66, 67, 68 und 69 GG sowie dem gestrichenen Art. 96 HChE gewidmet. Mit dem Kapitel „Vor Artikel 62“ in *Teilband I* werden - wie bei anderen Abschnitten des Grundgesetzes - übergreifende Dokumente gleichsam „vor die Klammer“ gezogen, in diesem Fall die Debatten über das parlamentarische Regierungssystem und dazu erörterte Alternativen (z.B. Regierung auf Zeit, Präsidialsystem). Es folgt Art. 62, der die Zusammensetzung der Bundesregierung festlegt. Danach ist in Art. 63 die Wahl des Bundeskanzlers geregelt, wozu im ersten Wahlgang auf Vorschlag des Bundespräsidenten die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages (absolute Mehrheit) erforderlich sind (vgl. Abs. 1 und 2), im zweiten Wahlgang mit gleicher Mehrheit der Bundestag selbst Bewerber aufstellen und wählen kann (vgl. Abs. 3) und im dritten Wahlgang die relative Mehrheit der anwesenden Abgeordneten genügt, in diesem Falle aber der Bundespräsident frei darüber entscheidet, ob er den Gewählten zum Kanzler ernennt oder

den Bundestag auflöst (Abs. 4). Teilband I schließt mit Art. 64, der sich in Abs. 1 mit der Ernennung und Entlassung der Bundesminister beschäftigt und in Abs. 2 die Eidesleistung der Regierungsmitglieder vor dem Bundestag anordnet. *Teilband II* beginnt mit Art. 65, der die Zuständigkeiten innerhalb der Bundesregierung ordnet (Richtlinienkompetenz, Ressortverantwortung, Kabinettsprinzip), gefolgt von Art. 66 über das Gewerbeverbot der Regierungsmitglieder, von Art. 67 mit dem konstruktiven Misstrauensvotum, von Art. 68 zur Vertrauensfrage des Bundeskanzlers, und schließt mit Art. 69, der in Abs. 1 die Stellvertretung des Bundeskanzlers regelt, in Abs. 2 die Erledigung der Ämter der Regierungsmitglieder vorsieht und in Abs. 3 deren vorübergehende Geschäftsführung ermöglicht. Hinzu kommt noch der gestrichene Art. 96, der den Ländern ermöglichte, bei der Bundesregierung Vertretungen zu errichten.

Die Herausgeber haben in vieler Hinsicht zu danken. Vor allem gilt dieser Dank dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, das die Erarbeitung und Veröffentlichung dieses Bandes finanziell 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 das Verfassungsrecht und die Verfassungsrechtswissenschaft verdient gemacht.

Hannover, im Februar 2020

*Hans-Peter Schneider und Jutta Kramer*

# Inhaltsverzeichnis

	Seite
Teilband I	
Einleitung	IX
Abkürzungsverzeichnis	XLIII
Vor Artikel 62	1
Vorbemerkung	2
Dokumentation	12
Artikel 62	235
Vorbemerkung	236
Dokumentation	238
Artikel 63	301
Vorbemerkung	302
Dokumentation	311
Artikel 64	545
Vorbemerkung	546
Dokumentation	554
Teilband II	
Artikel 65	725
Vorbemerkung	726
Dokumentation	732
Artikel 66	843
Vorbemerkung	844
Dokumentation	847
Artikel 67	895
Vorbemerkung	896
Dokumentation	902
Artikel 68	1113
Vorbemerkung	1114
Dokumentation	1118

## Inhaltsverzeichnis

---

Artikel 69	1185
Vorbemerkung	1186
Dokumentation	1193
gestr. Artikel 96 HChE	1281
Vorbemerkung	1282
Dokumentation	1284
Verzeichnis der Archivalien	1323
Biographischer Nachweis	1326
Personenregister	1353
Sachregister	1363

# Vor Artikel 62

## Übersicht

### **Vorbemerkung**

I.	Editionshinweise	2
II.	Die Entstehungsgeschichte im Überblick	4
III.	Verzeichnis der Dokumente	12

### **Dokumentation**

I.	Vorgeschichte	18
	1. Frühere deutsche Verfassungen	18
	2. Landesverfassungen nach 1945	19
II.	Vorarbeiten	24
	1. Vorentwürfe	24
	2. Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee	28
	3. Begleitkonzepte	71
III.	Parlamentarischer Rat	80

# Vorbemerkung

## I. Editionshinweise

1. Im VI. Abschnitt des Grundgesetzes wird „*Die Bundesregierung*“ geregelt. Die dazugehörigen Artikel mussten wegen ihres Umfangs in zwei Teilbänden dokumentiert werden. Teilband I enthält neben dem Abschnitt „Vor Artikel 62“ die Art. 62, 63 und 64 GG; Teilband II die Art. 65, 66, 67, 68 und 69 GG sowie den gestrichenen Art. 96 HChE. Ohne dass es einer sachlichen Klärung ihrer konkreten Aufgaben bedurfte, weil diese mit der „Staatsleitung“ durch ein Verfassungsorgan, das an der Spitze der vollziehenden Gewalt im Bund steht, selbstverständlich sind, bestimmt Art. 62 nur ihre Zusammensetzung, bestehend aus dem Bundeskanzler und aus den Bundesministern. Art. 63 normiert das Verfahren der Wahl des Bundeskanzlers, in das auch der Bundespräsident eingeschaltet ist und im Falle eines Fehlschlags über seine repräsentative Stellung hinaus sogar eine politische Rolle spielt. Es folgt Art. 64 über die Ernennung und Entlassung des Bundeskanzlers und – auf Vorschlag des Bundeskanzlers – auch der Bundesminister durch den Bundespräsidenten sowie über die Eidesleistung der Regierungsmitglieder, die dem Eid des Bundespräsidenten gemäß Art. 56 nachgebildet ist. Art. 65 umreißt die Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesregierung mit der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers (Kanzlerprinzip), der Fachkompetenz der Bundesminister (Ressortprinzip) und dem Verfahren der Streitentscheidung bei Meinungsverschiedenheiten unter den Bundesministern (Kabinettsprinzip). Außerdem ist die Bundesregierung für den Erlass einer vom Bundespräsidenten zu genehmigenden Geschäftsordnung zuständig, der zufolge der Bundeskanzler deren Geschäfte leitet. Art. 66 enthält ein Erwerbsverbot für die Mitglieder der Bundesregierung. Es folgen Art. 67 über die Abwahl des Bundeskanzlers im Wege eines konstruktiven Misstrauensvotums des Bundestages und Art. 68 über die Vertrauensfrage des Bundeskanzlers, deren Verneinung dem Bundespräsidenten ermöglicht, den Bundestag aufzulösen. Art. 69 verleiht dem Bundeskanzler das Recht, einen Bundesminister zu seinem Stellvertreter zu ernennen, und regelt die Fragen der Beendigung oder Erledigung des Amtes eines Bundeskanzlers und der Bundesminister sowie deren Geschäftsführung bis zur Ernennung von Nachfolgern durch Bildung einer neuen Bundesregierung.

2. Sowohl im Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee als auch im Parlamentarischen Rat ist ein Großteil der Debatten nicht um einzelne Artikel des VI. Abschnitts geführt worden, sondern um Kernfragen der Entscheidung für oder gegen eine bestimmte Regierungsform. Zur Wahl standen einerseits das Präsidialsystem (USA, Schweiz) und andererseits das parlamentarische System in dreifacher Gestalt: 1. als zeitlich begrenzte Einsetzung einer Regierung („Regierung auf Zeit“, 2. als (konstruktive) Ersetzung einer Regierung („Regierung auf Neuwahl“) und 3. als Absetzung einer Regierung („Regierung auf Abwahl“). Vorbild der vor allem von den Abgeordneten *Thomas Dehler* und *Max Becker*, beide FDP, bis zuletzt verfochtene Lösung war die bayerische Regelung der „Regierung auf Zeit“, wonach zum einen gemäß Art. 44 Abs. 1 einer neuer Ministerpräsident auf die Dauer von vier Jahren gewählt wird und zum anderen nach Art. 74 Abs. 3 Satz 2 dieser erst zurücktreten

muss, wenn die politischen Verhältnisse ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten zwischen ihm und dem Landtag unmöglich machen (vgl. *Dok. 4*). Ihr Hauptargument: In unruhigen Zeiten brauche Deutschland auf der Ebene der Regierung vor allem Stabilität. Schließlich wurde auch die schleswig-holsteinische, vom britischen Premierministersystem beeinflusste Variante des „ewigen Ministerpräsidenten“ ins Spiel gebracht, bei dem der Regierungschef nicht auf eine bestimmte Zeit gewählt, sondern sogar nach verllorener Wahl weiterhin im Amt blieb, bis er aufgrund eines Misstrauensvotums abberufen wurde. In diesem Fall konnte die Landesregierung bei Pattsituationen weiteramtieren, obwohl sie sich nicht mehr auf eine parlamentarische Mehrheit stützen konnte.

3. Das von der Mehrheit im Parlamentarischen Rat favorisierte Modell bestand in einem Kompromiss, nämlich in der Kombination einer Regierung auf Zeit, deren Amtszeit „in jedem Falle mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages“ endet (vgl. Art. 69 Abs. 2 in Teilband II), sowie der Möglichkeit eines konstruktiven Misstrauensvotums in Form der Neuwahl eines Bundeskanzlers während der Wahlperiode durch eine veränderte Mehrheit (vgl. Art. 67 in Teilband II). Damit wurde die Rücktrittspflicht des bayerischen Ministerpräsidenten durch eine Anpassung an die jeweiligen Mehrheitsverhältnisse im Bundestag ersetzt und ein höheres Maß an Flexibilität geschaffen, die im Hinblick auf den Einigungszwang unter den Fraktionen nach den Weimarer Erfahrungen für unabdingbar gehalten wurde. Diese Kombination von zwei, an sich einander widersprechenden Systemkomponenten, dem Bestand einer zeitlich begrenzten Regierung und der Ausweg über ein konstruktives Misstrauensvotum bei neuen Mehrheiten, hatte in der deutschen Verfassungsgeschichte kein Vorbild. Lediglich gegen Ende der Weimarer Republik bemühten sich Vertreter der Staatsrechtslehre (z.B. *Ernst Fraenkel*) um eine Reform des Art. 54 WRV, mit deren Hilfe konstruktive Mehrheiten im Reichstag hätten hervorgebracht werden können, die aber gerade wegen deren Fehlen nie zustande kam.

4. Da die Verhandlungen über die künftige Regierungsform breiten Raum einnahmen, empfahl es sich, sie in einem besonderen Teil „Vor Artikel 62“ getrennt wiederzugeben und gleichsam vor die Klammer zu ziehen, wie dies auch bei anderen Verfassungsorganen (Bundestag, Bundesrat und Bundespräsident) geschehen ist oder wird. Diese Verfahrensweise hat drei Vorteile: Erstens werden dadurch die nachfolgend dokumentierten Artikel des VI. Abschnitts entlastet und Doppelabdruck vermieden, was wiederum zu einer Konzentration auf den Text des jeweiligen Artikels führt. Zweitens ist die Wahl der Regierungsform eine Art „Schlüsselentscheidung“ über die Konstruktion der übrigen Staatsorgane und deren Beteiligung an der Regierungsbildung oder -beendigung. Je nachdem, wie die Bundesregierung organisiert ist, ergeben sich unterschiedliche Rück- und Auswirkungen auf die Architektur des Bundesrates und vor allem für die Aufgaben des Bundespräsidenten, dessen Mitwirkung bei fehlgeschlagener Kanzlerwahl schon frühzeitig feststand. Drittens schließlich kann ein Benutzer der Edition die Debatten über das Regierungssystem nicht nur leichter „herausfiltern“ und nachvollziehen, als dies bei einer Vermischung der Argumentationen zu den einzelnen Artikeln möglich wäre, und insbesondere die Verhandlungen auf Herrenchiemsee mit denen im Bonner Parlamentarischen Rat vergleichen.

5. Ein solcher Vergleich empfiehlt sich schon deshalb, weil die Mitglieder des Herrenchiemseer Konvents einerseits und des Parlamentarischen Rates andererseits aus verschiedenen Funktionsbereichen stammten und demgemäß einen abweichenden Wissens- und Erlebnishintergrund einbrachten. Erstere wurden von den damaligen Landesregierungen benannt, während letztere von den Landtagen nach Parteienproporz gewählt worden waren. Alle zusammen hatten jedoch bereits ihre eigenen praktischen Erfahrungen mit diversen Regierungssystemen gemacht und bestimmte Vorlieben oder Abneigungen ausgebildet. Einige waren schon Abgeordnete im Weimarer Reichstag, gehörten den Reichsregierungen an oder sind Mitglieder der damaligen Verfassungsorgane der Länder gewesen. Vor allem aber hatten sie Kenntnisse aus Organen, die nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs auf Länderebene im Rahmen von vorkonstitutionellen Verfassungen gebildet worden waren. Dies war auch der Grund dafür, dass sich die Verhandlungen über das Regierungssystem ungewöhnlich stark in die Länge zogen, weil jede und jeder auf selbst erlebte Beispielfälle für oder gegen bestimmte Lösungen verweisen konnte. Hinzu kamen Vergleiche mit ausländischen Regierungsformen, beispielsweise mit den Präsidialsystemen von Frankreich und den USA, dem Direktorialsystem der Schweiz oder dem Premierministersystem in Großbritannien. Die Vielfalt aller dieser Erfahrungen führte zu einer gewissen Inkonsistenz und Sprunghaftigkeit in den Debatten, die bei der Begründung einer bestimmten Position nicht selten zu einen „Ja, aber da oder dort“ führten. Bei keinem anderen Teilbereich des Grundgesetzes ist so viel eigenes Wissen und Erleben eingeflossen, wie in die Artikel des VI. Abschnitts über die Bundesregierung.

## II. Die Entstehungsgeschichte im Überblick

### 1. Textgenese

1. Die Weimarer Reichsverfassung hatte sich für ein semipräsidentielles oder „hinkendes“ (*Richard Thoma*) parlamentarisches System entschieden. Sowohl der Reichspräsident als auch die Abgeordneten des Reichstags wurden in allgemeiner und unmittelbarer Wahl berufen (vgl. Art. 41 und 22 WRV [*Dok. I*]). Dadurch entstand ein durch Volkswahlen gleichermaßen legitimiertes, politisches Konkurrenzverhältnis zwischen dem Reichspräsidenten einerseits und dem Reichstag andererseits, das unter der Präsidentschaft *Friedrich Eberts* (SPD) von 1919 bis 1925 wenig ins Gewicht fiel, aber seit 1925 mit der Wahl *Paul von Hindenburgs* zum Nachfolger *Eberts* eine Entwicklung einleitete, bei der ab 1930 nicht der mehr Reichstag, sondern der Reichspräsident über die Besetzung der Regierung entschied (sog. Präsidialkabinette). Damit war zur Ernennung *Adolf Hitlers* als Reichskanzler am 30. Januar 1933 der Weg geebnet.

2. Um eine Wiederholung dieses Vorgangs auszuschließen, hatten alle vorkonstitutionellen Landesverfassungen nach 1945 Vorkehrungen dagegen getroffen, dass ein parlamentarisches Regierungssystem erneut an einem zur Mehrheitsbildung unfähigen Parlament scheitern könnte. Die meisten Landesverfassungen schrieben eine Wahl des Ministerpräsidenten durch die Landtage mit mehr als der Hälfte der

gesetzlichen Mitgliederzahl vor und verlangten für die Amtsführung der Regierung das *Vertrauen* des Landtags. Entzieht er der Regierung das Vertrauen mit mindestens der gesetzlichen Mitgliederzahl, so muss die Regierung zurücktreten (vgl. Art. 70 und 73 der Verfassung für Württemberg-Baden [Dok. 3]). Nach Art. 114 Abs. 1 der Verfassung des Landes Hessen kann der Landtag, „dem Ministerpräsidenten durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entziehen oder durch Ablehnung eines Vertrauensantrags versagen“ mit der Folge, dass der Ministerpräsident zurücktreten muss (vgl. Dok. 5). Ähnliche Regelungen finden sich in Art. 99 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (vgl. Dok. 6), in Art. 79 und 80 der Verfassung des Landes Baden (vgl. Dok. 7), in Art. 51 Abs. 1 der Verfassung für Württemberg-Hohenzollern (Dok. 8), in Art. 110 Abs. 1 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen (vgl. Dok. 9), in Art. 71 Abs. 2 der Verfassung des Saarlandes (vgl. Dok. 10) und in Art. 42 der Verfassung von Berlin, hier bezogen auf alle Mitglieder des Senats (vgl. Dok. 11). Ausnahmen von der Rücktrittspflicht des jeweiligen Ministerpräsidenten bzw. aller Regierungsmitglieder bei Entzug des parlamentarischen Vertrauens finden sich lediglich in zwei Landesverfassungen: in Art. 6 der Vorläufigen Verfassung des Landes Schleswig-Holstein mit der Wahl eines Ministerpräsidenten ohne die Möglichkeit des Vertrauensentzugs (sog. „ewiger“ Ministerpräsident; vgl. Dok. 2) und Art. 44 der Verfassung des Freistaates Bayern mit der Wahl des Ministerpräsidenten auf vier Jahre und seiner Rücktrittspflicht, „wenn die politischen Verhältnisse ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten zwischen ihm und dem Landtag unmöglich machen“ (sog. „Regierung auf Zeit“; vgl. Dok. 4). Die Konstruktion des Art. 67 GG mit dem konstruktiven Misstrauensvotum findet sich in keiner dieser Landesverfassungen.

3. Auch der „Ellwanger Entwurf“ eines aus Mitgliedern der CDU und CSU bestehenden Freundeskreises vom 13. April 1948 sah nach dem Vorbild des Art. 44 Abs. 3 der bayerischen Verfassung zunächst nur ein Parlamentsauflösungsrecht des Bundespräsidenten auf Antrag des Bundesrates für den Fall vor, „daß ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten zwischen Bundesregierung und Bundestag nicht möglich ist und eine neue Bundesregierung nicht gebildet werden kann“ (vgl. Dok. 12). Dagegen enthielt der „Erste Menzel-Entwurf“ vom 26. Juli 1948 in § 28 bereits eine rudimentäre Form des konstruktiven Misstrauensvotums. Das „Direktorium“ (gemeint ist die Regierung) bedürfe nach Absatz 1 in seiner Gesamtheit und jedes einzelne seiner Mitglieder zu ihrer Amtsführung das Vertrauen der „Versammlung“ (gemeint ist das Parlament). Die Versammlung könne dem Direktorium oder einem einzelnen seiner Mitglieder ihr Vertrauen entziehen oder durch Ablehnung eines Vertrauensantrags versagen. Weiter heißt es in Absatz 2: *„Ein von der Versammlung ausgesprochenes Mißtrauen wird erst dann wirksam, wenn sie einem anderen neugebildeten Direktorium oder einem anderen neu ernannten Direktor (gemeint ist ein Minister) das Vertrauen ausgesprochen hat“* (vgl. Dok. 13). Auf diese Weise konnte sichergestellt werden, dass nur eine konstruktive parlamentarische Mehrheit in der Lage war, einem Misstrauensvotum Wirksamkeit zu verschaffen oder anders ausgedrückt: Zur Effektivierung von erfolgreichen Anträgen auf Vertrauensentzug bedurfte es der Neuwahl einer Regierung oder eines Ministers. So gesehen lässt sich feststellen, dass *Walter Menzel* der eigentliche „Erfinder“ des konstruktiven Misstrauensvotums gewesen ist. Die beiden Entwürfe aus Bayern, der „Referentenentwurf“ aus dem Staatsministerium des Innern (vgl. Art. 49 Abs. 1 [Dok. 14]) und die „Bayerischen

Leitgedanken für die Schaffung des Grundgesetzes“ (vgl. *Dok. 15*) knüpften den Bestand der Regierung an die „Wahldauer“ des Bundestages und umgingen damit das Problem des Vertrauensentzuges bei einem zur Mehrheitsbildung unfähigen Parlament durch den Vorschlag einer „Regierung auf Zeit“.

4. Im Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee bestand zwar ein parteiübergreifender Konsens für die Schaffung einer auf Parlamentswahl beruhenden Regierungsbildung, aber schon bei deren Ausgestaltung kam es zu heftigen Auseinandersetzungen. In der 5. Plenarsitzung vom 12. August 1948 warb *Claus Leusser* für die bayerische Lösung der „Regierung auf Zeit“. Andere, so etwa *Adolf Süsterbenn*, erblickten darin eine Abweichung vom „rein“ parlamentarischen System und wollten erst diese Grundsatzfrage besprechen. *Carlo Schmid* stimmte zu und verwies auf Erfahrungen mit dem schweizerischen und dem US-amerikanischen System mit einer ebenfalls zeitlich begrenzten Regierungsexistenz, um ein Höchstmaß an Stabilität zu erreichen. Stabilität sei aber nicht der einzige Wert. Im Ergebnis entschied er sich für ein parlamentarisches System, weil es den Vorteil habe, „daß es der politischen Dynamik größeren Spielraum gewährt, daß es die Exekutive, also die Regierung, in einem engeren Kontakt mit den Kräften hält, die unser öffentliches Leben, unser öffentliches Bewußtsein in Fluß und Bewegung halten“. *Fritz Baade* war der Meinung, dass eine „Regierung auf Zeit“ ein Präsidialsystem voraussetzte. Wenn die Regierung aus dem Parlament hervorgehe, müsse sie ihm gegenüber auch verantwortlich sein. Im Ergebnis zeichnete sich bereits bei dieser ersten Plenardebatte im Verfassungskonvent eine Mehrheit für das parlamentarische System ab (*Dok. 18*). Im Unterausschuss III (Organisationsfragen) verkürzte *Gustav von Schmoller* das Problem der Regierungsbildung auf die Alternative: „Bestellung auf Zeit oder Abhängigkeit von der Mehrheit“ (*Dok. 22*). Der Debatte lag ein „Artikulierter Verfassungsentwurf“ zugrunde, der den Bundespräsidenten bei der Ernennung des Bundeskanzlers an die „Benennung“ (gemeint ist: Wahl) durch den Bundestag band und im Falle eines Scheiterns dieses Recht dem Bundesrat zuwies (vgl. *Dok. 23*).

5. Im „Bericht“ des Organisationsausschusses an das Plenum des Verfassungskonvents vom 18. August 1948 wurde die Möglichkeit des Bundestages in Art. 75, dem Bundespräsidenten „jederzeit ... an Stelle des im Amt befindlichen einen neuen Bundeskanzler (zu) benennen“, konkreter gefasst: Absatz 1 lautete nunmehr: „Der Bundestag kann dem Bundeskanzler sein Misstrauen nur dadurch aussprechen, dass er dem Bundespräsidenten unter Benennung eines Nachfolgers ersucht, den Bundeskanzler zu entlassen“. Dieses Verfahren wurde erstmals ausdrücklich als „konstruktives Misstrauensvotum“ bezeichnet. Das Parlament könne „zwar jederzeit durch Mißtrauensvotum den Bundespräsidenten zwingen, den Kanzler zu entlassen. Bedingung ist aber, daß es gleichzeitig einen Nachfolger benennt“. Eine Minderheit hielt es nicht für möglich, das Misstrauensvotum in dieser Weise an die gleichzeitige Benennung eines Nachfolgers zu binden. Eine kleine Minderheit verwarf die parlamentarische Abhängigkeit der Regierung ganz und wünschte ihre grundsätzliche Unabsetzbarkeit für die gesamte Amtsperiode des Bundestages. Darüber hinaus wurde eine Mitwirkung des Bundesrates an der Regierungsbildung abgelehnt (vgl. *Dok. 24*). Im „Bericht“ des Verfassungskonvents an die Ministerpräsidenten der westlichen Besatzungszonen wurde das Modell einer „Regierung auf Zeit“ abgelehnt und das „reine“ parlamentarische System übernommen. Allerdings schlug man

zwei Korrekturen vor: Erstens sollte für den Fall, dass im Bundestag binnen einer bestimmten Frist keine absolute Mehrheit für einen Kanzler zustande kommt, das Benennungsrecht gegenüber dem Bundespräsidenten auf den Bundesrat übergehen. Zweitens sollte der Bundestag eine im Amt befindliche Regierung durch sein (konstruktives) Misstrauensvotum nur in der Form stürzen können, dass er den Bundespräsidenten unter gleichzeitiger Benennung eines Nachfolgers ersucht, den amtierenden Bundeskanzler zu entlassen (vgl. Art. 90 HChE [*Dok. 27; Dok. 28*]).

6. Die Reaktion aus Bayern ließ nicht lange auf sich warten. Die „Bayerischen Bemerkungen“ zum Herrenchiemseer Entwurf bezeichneten die Frage der Bildung und des Bestands der Regierung als „eine Kernfrage der Organisation des Bundes, zugleich geradezu eine Existenzfrage für die Demokratie“. Demgemäß fiel die Stellungnahme sehr umfangreich und detailliert aus. Sie verabschiedete sich im Ergebnis vom weiterhin favorisierten Modell der „Regierung“ auf Zeit und ließ sich im Einzelnen auf die verschiedenen Vorschläge des Verfassungskonvents ein. Einer der Hauptpunkte betraf die Zusammensetzung der Bundesregierung. Den Bundeskanzler sollte die im Bundestag am stärksten vertretene Partei, dessen Stellvertreter die zweitstärkste Partei benennen. Die Bundesregierung wären dann anteilig nach der Parteistärke zu besetzen. Bei dieser Anleihe am schweizerischen Allparteiensystem ergäbe sich hieraus „eine im allgemeinen wohl arbeitsfähige Art von Koalitionsregierung, die den durch die Wahl des Bundestags zum Ausdruck gebrachten Volkswillen spiegeln und zur Geltung bringen würde“ (*Dok. 29*). Auch der „Entwurf eines Grundgesetzes“ aus dem Bayerischen Staatsministerium des Innern schloss sich in Art. 98 Abs. 1 dem Vorschlag eines „konstruktiven Misstrauensvotum“ an (vgl. *Dok. 30*). Der „Zweite Menzel-Entwurf“ hielt in Art. 34 Abs. 2 ebenfalls an der Konstruktion eines Misstrauensvotums gegen einen Bundeskanzler mit (nachgelagerter) Wirksamkeit zum Zeitpunkt der Benennung eines Nachfolgers fest (*Dok. 31*).

7. Im Parlamentarischen Rat zeichnete sich schon sehr früh eine Mehrheit für das parlamentarische Regierungssystem ab. Diese Option ließe sich jedoch nach Ansicht der CDU/CSU-Fraktion nur verantworten – so *Adolf Süsterhenn* in der 2. Plenarsitzung vom 8. September 1948 – „wenn nach angelsächsischem Beispiel ohne sklavische Nachahmung irgendein Wahlsystem geschaffen wird, das unter Zurückdrängung des Parteiapparates die politische Persönlichkeit wieder stärker in den Vordergrund rückt und klare Mehrheitsbildungen ermöglicht“ (*Dok. 33*). In der 3. Plenarsitzung vom 9. September 1948 setzten sich auch *Walter Menzel* und *Theodor Heuß* für das parlamentarische System ein. Es sei zwar durch Weimar und die französischen Regierungskrisen diskreditiert, aber für Parteien und für Regierungen als „Erziehungsschule der politischen Verantwortung“ unverzichtbar (*Dok. 34*). Bereits in der 5. Sitzung des Organisationsausschusses vom 23. September 1948 fand eine erste parteiübergreifende Grundsatzdiskussion über das künftige Regierungssystem statt. Zunächst verteidigte *Thomas Dehler* das (bayerische) Modell der „Regierung auf Zeit“, weil es mehr Stabilität biete, sekundiert von *Max Becker*, der ein Präsidialsystem vorschlug. Während *Georg-August Zinn* für eine „bis in alle Tiefen“ reichende Diskussion plädierte, entschieden sich *Rudolf Katz*, *Hermann Fecht* und *Walter Strauß* wegen der größeren Flexibilität gerade bei unruhigen Zeiten für das parlamentarische System. Diese Positionen blieben unverändert und wiederholten sich ohne neue Argumente bei den folgenden Sitzungen des Organisa-

tionsausschusses, etwa in der 7. und 8. Sitzung vom 29. und 30. September 1948 (vgl. *Dok. 41* und *Dok. 43*). In der 11. Sitzung des Ausschusses vom 7. Oktober 1948 wurde die Änderungsanträge von *Dehler* und *Becker*, eine „Regierung auf Zeit“ vorzusehen, mit großer Mehrheit abgelehnt (vgl. *Dok. 45*). Ebenso wie auf Herrenchiemsee wurde im Organisationsausschuss dem parlamentarischen System gegenüber einer „Präsidentialregierung“ oder einer „Regierung auf Zeit“, wie sie insbesondere von der FDP-Fraktion vertreten wurden, der Vorzug gegeben. Wörtlich heißt es: „Die beiden letzteren Systeme hält die Mehrheit des Ausschusses nicht für geeignet, die politischen Konflikte der heutigen krisenhaften Zeit zu überwinden“ (vgl. *Dok. 50*).

8. Bei der Ersten Lesung der Artikel über die Bundesregierung aus dem HChE in der 3. Sitzung des Hauptausschusses vom 16. November 1948 erörterte der Parlamentarische Rat vor allem die Frage der Wirksamkeit des konstruktiven Misstrauensvotums als Krisenlösungsmechanismus. *Hermann v. Mangoldt* und *Dehler* bezweifelten sie, indem sie auf die Verfassungswirklichkeit verwiesen. Ein amtierender Kanzler habe zwar das Vertrauen des Parlaments verloren, werde aber bis zur Wahl des Nachfolgers künstlich im Amt gehalten. Deshalb stellte *Felix Walter* einen Änderungsantrag zu Art. 90 HChE, der vorsah, dass der Bundestag der Bundesregierung mit mehr als der Hälfte seiner Mitglieder das Vertrauen entziehen könne, diese aber im Amt bleibe, „wenn der Bundestag nicht innerhalb einer Frist von drei Wochen einer neuen Bundesregierung das Vertrauen ausspricht“. Stattdessen hatte der Allgemeine Redaktionsausschuss am 16. November 1948 folgende Fassung des Art. 90 HChE empfohlen: „*Der Bundestag kann jederzeit mit mehr als die Hälfte seiner Mitglieder einen anderen Bundeskanzler wählen*“. Zusätzlich sollte ein Art. 90 a eingefügt werden, der lautete: „(1) *Spricht der Bundestag dem Bundeskanzler mit mehr als die Hälfte seiner Mitglieder ohne Neuwahl eines anderen Bundeskanzlers das Mißtrauen aus oder findet ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung von mehr als die Hälfte der Mitglieder des Bundestags, so kann der Bundespräsident binnen 21 Tagen den Bundestag auflösen. Das Recht der Auflösung erlischt, sobald der Bundestag mit mehr als die Hälfte seiner Mitglieder einen anderen Bundeskanzler wählt. (2) Zwischen dem Antrag und der Abstimmung müssen 48 Stunden liegen*“ (vgl. *Dok. 52*). Die Entscheidung über den Entwurf des Organisationsausschusses, den Antrag von *Walter* und den Vorschlag des Redaktionsausschusses wurde vertagt (vgl. *Dok. 53; Dok. 54*). In der 4. Sitzung des Hauptausschusses vom 17. November 1948 beantragte *Katz* folgende Fassung des Art. 90 HChE: „(1) *Der Bundestag kann dem Bundeskanzler das Mißtrauen mit mehr als die Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder aussprechen, jedoch nur in der Form, daß er den Bundespräsidenten unter Benennung eines durch die Mehrheit des Bundestages gewählten Nachfolgers ersucht, den Bundeskanzler zu entlassen. (2) Zwischen dem Antrag und der Abstimmung über das Mißtrauensvotum müssen 48 Stunden liegen*“. Diesen Antrag und Art. 90 a nahm der Hauptausschuss mit 16 gegen 2 Stimmen an (vgl. *Dok. 55; Dok. 56; Dok. 59*).

9. Die Zweite Lesung des VII. Abschnitts „Die Bundesregierung“ fand in der 32. Sitzung des Hauptausschusses am 7. Januar 1949 statt. Ihm lag ein schriftlicher Antrag von *Becker* und *Dehler* vor, in dem neben zahlreichen Änderungen der Art. 75 bis 111 (in der Fassung des Redaktionsausschusses) erneut eine „Regierung

auf Zeit“ gefordert wurde. Daran schloss sich eine weitere Generaldebatte über das künftige Regierungssystem an. Im Ergebnis beschloss der Hauptausschuss, den Antrag *Becker/Dehler* an den Organisationsausschuss zu verweisen, die dort gefassten Beschlüsse der Dritten Lesung vorzubehalten und die Vorlage weiterhin als Beratungsgegenstand zu betrachten (*Dok. 61; Dok. 62; Dok. 63; Dok. 65*). In der 29. Sitzung des Organisationsausschusses vom 11. Januar 1949 wurde der Antrag *Becker/Dehler* mit seinen Vorzügen und Nachteilen wiederum grundsätzlich erörtert und dabei auf zahlreiche Beispiele aus anderen Ländern verwiesen. *Katz, Willibald Mücke, Rudolf-Ernst Heiland, Gustav Zimmermann, Karl Kuhn* und *Hermann Fecht* sprachen sich gegen den Antrag aus (vgl. *Dok. 66; Dok. 67*). Gleichwohl brachten *Becker* und *Dehler* am 29. Januar 1949 ihren Antrag erneut ein und forderten nunmehr nicht mehr nur eine „Regierung auf Zeit“, sondern unverhohlen eine „Präsidentialregierung“ (vgl. *Dok. 70*). Nach wiederholter eingehender Diskussion lehnte der Hauptausschuss bei der Dritten Lesung in der 49. Sitzung vom 9. Februar 1949 den Antrag *Becker/Dehler* endgültig ab, und zwar mit 11 Stimmen der SPD, des Zentrums und 2 Stimmen der CDU gegen 2 Stimmen der FDP und 8 Stimmenthaltungen der CDU, DP und KPD ab (*Dok. 71; Dok. 72*). Es blieb also beim parlamentarischen Regierungssystem mit konstruktivem Misstrauensvotum in Art. 90 HChE (vgl. *Dok. 73; Dok. 74*). In dieser Situation wollten *Becker* und *Dehler* wenigstens ihr Konzept der „Regierung auf Zeit“ retten und stellten diesbezüglich einen neuen Antrag (vgl. *Dok. 76*), der bei der Vierten Lesung in der 57. Sitzung des Hauptausschusses am 5. Mai 1949 mit 12 gegen 3 Stimmen ebenfalls abgelehnt wurde (*Dok. 78; Dok. 79*). Die Endfassung des VI. Abschnitts über „Die Bundesregierung“ durch den Hauptausschuss findet sich in der Drucksache „Stand vom 5. Mai 1945“ (vgl. *Dok. 80*). Die nachfolgenden Debatten in den Plenarsitzungen des Parlamentarischen Rates am 6. und 8. Mai 1949 änderten daran nichts mehr.

## 2. Beratungsschwerpunkte

Soweit nicht bereits aus der Textgenese ersichtlich, sind im VI. Abschnitt des Grundgesetzes über die Bundesregierung insgesamt drei Beratungsschwerpunkte erkennbar, die sich auf die Wahl des Regierungssystems bezogen: 1. das konstruktive Misstrauensvotum, 2. die Präsidentialregierung und 3. die Regierung auf Zeit.

1. Das konstruktive Misstrauensvotum, „erfunden“ von *Walter Menzel* in seinem Ersten Entwurf einer „Westdeutschen Satzung“, wurde bereits vom Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vorgeschlagen und hat in Art. 90 HChE seine erste Fassung erhalten. Es besteht darin, dass einem Bundeskanzler das Vertrauen nur durch Neuwahl eines Nachfolgers entzogen werden konnte. Bei näherer Betrachtung im Parlamentarischen Rat stellte sich jedoch heraus, dass es keineswegs als einzigartige „Patentlösung“ einer Regierungskrise gelten konnte. In der 3. Sitzung des Hauptausschusses vom 16. November 1948 wies *Hermann v. Mangoldt* daraufhin, dass ein Bundeskanzler, der das Vertrauen des Parlaments verloren habe, bis zu einer Wahl seines Nachfolgers gezwungen werde, weiter zu arbeiten, und zwar nicht nur geschäftsführend, sondern aktiv mit allen Rechten und Pflichten. In der Verfassungswirklichkeit würde unter solchen Umständen hinter dem Rücken des Kanzlers verhandelt, möglicherweise sogar mit einem seiner Minister, und das

Parlament laufe Gefahr, nicht mehr funktionsfähig zu sein. *Rudolf Katz* und *Thomas Dehler* stimmten ihm zu. Der Kanzler sei dann in schwieriger Lage. Er habe kein Mittel, um die Regierungskrise seinerseits zu überwinden. Deshalb brachte *Katz* den Antrag ein, Art. 90 HChE durch einen Art. 90 a zu ergänzen, der dem Kanzler die Möglichkeit bot, das Parlament zu veranlassen, ihm das Vertrauen auszusprechen; anderenfalls solle nach einer Frist von 21 Tagen der Bundespräsident das Parlament auflösen können. Damit war als Gegengewicht und Ergänzung zum konstruktiven Misstrauensvotum (Art. 67 GG) die sog. Vertrauensfrage des Kanzlers (später Art. 68 GG) als notwendiger Bestandteil eines (modifizierten) parlamentarischen Systems anerkannt worden. Schließlich wurde eine weitere Variante, die der Baden-Württembergischen Verfassung entlehnt war, als zu unklar abgelehnt, wonach die Regierung auf ein reines Misstrauensvotum zwar zurücktreten muss, aber dieser Rücktritt erst rechtswirksam wird, wenn der Bundestag einer neuen Regierung das Vertrauen ausspricht.

2. Die „Präsidialregierung“ oder das „Präsidialsystem“ (zu unterscheiden von den sog. Präsidialkabinetten in der Endphase der Weimarer Republik) zeichnet sich dadurch aus, dass die Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive in reiner Form verwirklicht wird. Die Gesetzgebung ist Aufgabe eines aus zwei Kammern bestehenden Parlaments, während die vollziehende Gewalt bei einem Präsidenten liegt, der in der Besetzung seines Kabinetts freie Hand hat. Es hat sich in den Vereinigten Staaten (USA) und – mit Einschränkungen – auch in der Schweiz durchgesetzt. Auf Herrenchiemsee wurde es bereits in der 5. Plenarsitzung des Verfassungskonvents vom 12. August 1948 ausführlich erörtert. Im Organisationsausschuss des Parlamentarischen Rates setzte sich vor allem *Max Becker* für ein Präsidialsystem ein und erntete allerdings damit massive Kritik. In der Liste der „Ergebnisse und Probleme aus der Arbeit der Fachausschüsse“ wurde festgestellt, dass „ebenso wie im Herrenchiemseer Entwurf . . . auch vom Organisationsausschuss dem parlamentarischen System gegenüber einer ‚Präsidialregierung‘ oder einer ‚Regierung auf Zeit‘, wie sie insbesondere von der FDP-Fraktion vertreten werden, der Vorzug gegeben“ wird. Weiter heißt es: „Die beiden letzteren Systeme hält die Mehrheit des Ausschusses nicht für geeignet, die politischen Konflikte der heutigen krisenhaften Zeit zu überwinden“ (vgl. *Dok. 50*). *Becker* ließ sich dadurch jedoch nicht entmutigen. Er griff sein Anliegen zur Zweiten Lesung in der 32. Sitzung des Hauptausschusses vom 7. Januar 1949 wieder auf und erreichte damit immerhin, dass die entsprechende Vorlage *Becker/Dehler* weiterhin Gegenstand der Beratung blieb. Neuen Auftrieb erhielt das Konzept der Präsidialregierung durch den „Informationsdienst 7 der FDP-Fraktion“ vom 11. Januar 1949, in dem das parlamentarische System hart kritisiert wurde (vgl. *Dok. 64*). Am 29. Januar 1949 wiederholten *Becker* und *Dehler* ihren Antrag zur Präsidialregierung, der in der 49. Sitzung des Hauptausschusses vom 9. Februar 1949 behandelt und erneut mehrheitlich abgelehnt wurde. Mit einem Antrag vom 29. April 1949 wollten die beiden Protagonisten wenigstens ihr Modell der „Regierung auf Zeit“ retten, er blieb indessen ebenso erfolglos. Im Schlussbericht des Parlamentarischen Rates an die Ministerpräsidenten der westlichen Besatzungszonen wurde festgestellt: „Die Frage, ob man sich . . . für ein ‚Präsidialsystem‘ nach amerikanischem Muster oder für eine ‚Regierung auf Zeit‘, wie sie z.B. in Bayern verwirklicht ist, entscheiden sollte, wurde im Organisations-

Ausschuß ausführlich und grundsätzlich debattiert. Eine Mehrheit fand sich sowohl im Organisations-Ausschuß als auch später im Hauptausschuß für keinen dieser beiden Vorschläge“ (*Dok. 82*).

3. Das Modell der „Regierung auf Zeit“ besteht in einer Konstruktion, bei der die Bildung und der Bestand einer Regierung zeitlich begrenzt erfolgen und meist an die Dauer der Wahlperiode des Parlaments geknüpft sind. Nachdem sich bereits der bayerische „Referentenentwurf“ in Art. 49 Abs. 1 und die bayerischen „Leitgedanken“, beide orientiert an Art. 44 Abs. 1 der bayerischen Verfassung, für das System einer „Regierung auf Zeit“ entschieden hatten, sah man auf Herrenchiemsee in dieser Regierungsform nicht eine Modifizierung des parlamentarischen Systems, sondern eine echte Alternative. Als Vorzug wertete man ihre größere Stabilität, als Nachteil ihre Unfähigkeit, politische Konflikte zwischen Volk, Parlament und Regierung zeitnah zu lösen. Darüber hinaus setze diese Variante eine Präsidialverfassung voraus. Denn eine „Regierung auf Zeit“, die an das Parlament gebunden ist, wurde als „unlogisch“ empfunden. Daher hat sich der Verfassungskonvent gegen den Gedanken einer zeitlichen Begrenzung des Bestandes einer Regierung ausgesprochen. Im Parlamentarischen Rat verfochten das Konzept der „Regierung auf Zeit“ vor allem *Max Becker* (LDP) und *Thomas Dehler* (FDP). Es stelle eine Möglichkeit der Korrektur der üblen Auswüchse des parlamentarischen Systems dar, die darin bestünden, dass der Gewaltenteilung zuwider die Regierung und deren parlamentarische Mehrheit eine politische Handlungseinheit bildeten und das gesunde Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Parlament fehle. Die Mehrheit der Abgeordneten wandte sich schon in der 5. Sitzung des Organisationsausschusses vom 23. September 1948 dagegen. Unter den Verhältnissen der Zusammenführung verschiedener Besatzungszonen passe sie nicht in die Zeit, die einem Regierungssystem ein Höchstmaß an Flexibilität abverlange. In dieser Situation sei es geradezu unverantwortlich, einem Bundeskanzler das Mandat für vier Jahre zu geben. In den folgenden Debatten wurde das Modell der „Regierung auf Zeit“ wiederholt und vertieft diskutiert. Kurz vor dem Abschluss der Beratungen kamen *Becker* und *Dehler* Ende April 1949 mit besonderen Anträgen noch einmal auf ihr Anliegen zurück, obwohl dies schon im Angesicht der Erfolglosigkeit ihrer Bemühungen geschah.

### 3. Weitere Materialien

Eingabe von Dr. Klaus Mehnert, Ludwigsburg, vom 27. September 1948: Bildung und Stellung der Regierung, Gesetzgebung, Parteiengesetz, Wahlrecht, Opposition im Parlament (*Nachweis: BA Z 5/119, Bl. 128-130*).

Vorläufige Formulierung der Abschnitte: Bundestag und Bundesregierung (*Nachweis: BA Z 12/36, Bl. 86-89*).

Schreiben von Dr. Walter Menzel an Erich Ollenhauer/Fritz Heine vom 19. November 1948 betr. die Hauptausschuss-Sitzungen vom 16./17. November 1948 und die Forderungen der Vereinigten Evangelischen Kirche (*Nachweis: AdsD, Bestand Heine 30*).

Schreiben von Dr. Max Becker an Dr. Thomas Dehler vom 6. April 1949: Bundesregierung, Bundespräsident, Wahlgesetz (*Nachweis: ADL N 11-40*).

Vermerk von Wilhelm Laforet zu seinem Vorschlag über die Bildung der Bundesregierung vom 12. November 1948 (?) (*Nachweise: ACDP NL Laforet, I-122-071/3; StA Hamburg, Bestand Familie de Chapeaurouge Nr. U 293; BayHStA, NL Pfeiffer 192*).

Stellungnahme der FDP-Fraktion zum Antrag der Abgeordneten Dr. Dehler und Dr. Becker betr. Einführung der Präsidialdemokratie (*Nachweis: ADL N 53-189*).

### III. Verzeichnis der Dokumente

Nr.	Dokument	Seite
1	Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919	18
2	Vorläufige Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 12. Juni 1946	19
3	Verfassung für Württemberg-Baden vom 28. November 1946	19
4	Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946	20
5	Verfassung des Landes Hessen vom 11. Dezember 1946	20
6	Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947	21
7	Verfassung des Landes Baden vom 19. Mai 1947	21
8	Verfassung für Württemberg-Hohenzollern vom 20. Mai 1947	22
9	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947	22
10	Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947	23
11	Verfassung von Berlin vom 22. April 1948	23
12	Ellwanger Freundeskreis (CDU/CSU), Grundsätze für eine Deutsche Bundesverfassung, Vorschläge für die CDU/CSU Arbeitsgemeinschaft (Ellwanger-Entwurf), 13. April 1948, Drs. PR 9.48–74	24
13	Dr. Menzel (SPD), Westdeutsche Satzung (Erster Menzel-Entwurf) vom 26. Juli 1948	26
14	Entwurf eines Grundgesetzes (Referentenentwurf, Arbeitsgrundlage für die bayerische Delegation in Herrenchiemsee), undat.	26
15	Bayerische Leitgedanken für die Schaffung des Grundgesetzes mit zwei Ergänzungen, undat.	27
16	HCh, Plenum, Prot. der 3. Sitzung vom 11. August 1948, 9.02 Uhr, S. 1–7, 27	28

Nr.	Dokument	Seite
17	HCh, Plenum, Prot. der 4. Sitzung vom 11. August 1948, 15.25 Uhr, S. 54–55, 81–82	29
18	HCh, Plenum, Prot. der 5. Sitzung vom 12. August 1948, 8.50 Uhr, S. 30–35, 37–40, 42–45, 47–57	30
19	HCh, Unterausschuß III: Organisationsfragen, Prot. der 1. Sitzung vom 13. August 1948, 9.30 Uhr, S. 1, 8	43
20	HCh, Unterausschuß III: Organisationsfragen, Arbeitsplan des Unterausschusses III: Organisationsfragen, Anlage zum Prot. der 1. Sitzung undat. [13. August 1948], S. 13–15	44
21	HCh, Unterausschuß III: Organisationsfragen, Prot. der 4. Sitzung vom 16. August 1948, 8.30 Uhr, S. 63, 71–72	45
22	HCh, Unterausschuß III: Organisationsfragen, Prot. der 5. Sitzung vom 17. August 1948, 9.00 Uhr, S. 80–81, 101–102	45
23	HCh, Unterausschuß III: Organisationsfragen, Artikulierter Verfassungsentwurf, Anlage zum Prot. der 5. Sitzung, undat. [17. August 1948]	46
24	HCh, Unterausschuß III: Organisationsfragen, Bericht des Unterausschusses III: Organisationsfragen, 18. August 1948, S. 1–5, 10–13, 23–24, 27–29	48
25	HCh, Plenum, Prot. der 10. Sitzung vom 22. August 1948, 10.45 Uhr, S. 1, 4–6	56
26	HCh, Plenum, Prot. der 11. Sitzung vom 23. August 1948, 9.45 Uhr, S. 1, 3–15	57
27	HCh, Verfassungsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz der westlichen Besatzungszonen, Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, undat., S. 10–11, 43–45, 74, 86, 88	64
28	HCh, Verfassungsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz der westlichen Besatzungszonen, Bericht über den Verfassungskonvent: Entwurf undat., S. 74	69
29	Bayerische Bemerkungen zum Vorentwurf eines Deutschen Grundgesetzes, undat., S. 38–49	71
30	Bayerisches Staatsministerium des Innern, Entwurf eines Grundgesetzes des Deutschen Volkes auf der Grundlage des Entwurfs des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee, undat.	78
31	Dr. Menzel (SPD), Grundgesetz (Zweiter Menzel-Entwurf), 2. September 1948, Drs. PR 9.48–53	79

Nr.	Dokument	Seite
32	Theodor Steltzer, Diskussionsbeitrag zum deutschen Verfassungsproblem, undat. [1948], S. 8	80
33	PR, Plenum, StenBer. der 2. Sitzung vom 8. September 1948, 10.18 Uhr, S. 22, 24	80
34	PR, Plenum, StenBer. der 3. Sitzung vom 9. September 1948, 9.18 Uhr, S. 28, 42	81
35	PR, Organisationsausschuß, kombiniert mit dem Rechtspflegeausschuß, StenProt. der 2. Sitzung vom 16. September 1948, 10.00 [10.10] Uhr, S. 4–8	83
36	PR, Organisationsausschuß, kombiniert mit dem Rechtspflegeausschuß, Kurzprot. der 2. Sitzung vom 16. September 1948, Drs. PR 9.48–63, S. 2	84
37	PR, Organisationsausschuß, kombiniert mit dem Rechtspflegeausschuß, StenProt. der 4. Sitzung vom 22. September 1948, 14.00 [14.09] Uhr, S. 18, 21	84
38	PR, Organisationsausschuß, kombiniert mit dem Rechtspflegeausschuß, Kurzprot. der 4. Sitzung vom 22. September 1948, Drs. PR 9.48–97, S. 3	84
39	PR, Organisationsausschuß, kombiniert mit dem Rechtspflegeausschuß, StenProt. der 5. Sitzung vom 23. September 1948, 14.00 [14.06] Uhr, S. 22, 25, 28, 30–60	84
40	PR, Organisationsausschuß, kombiniert mit dem Rechtspflegeausschuß, Kurzprot. der 5. Sitzung vom 23. September 1948, Drs. PR 9.48–98, S. 2–3	97
41	PR, Organisationsausschuß, kombiniert mit dem Rechtspflegeausschuß, StenProt. der 7. Sitzung vom 29. September 1948, 9.00 [9.05] Uhr, S. 26–27, 51–57, 69–71	99
42	PR, Organisationsausschuß, kombiniert mit dem Rechtspflegeausschuß, Kurzprot. der 7. Sitzung vom 29. September 1948, Drs. PR 9.48–105 [handschriftl. korrigiert aus PR 9.48–104], S. 2	103
43	PR, Organisationsausschuß, kombiniert mit dem Rechtspflegeausschuß, StenProt. der 8. Sitzung vom 30. September 1948, 9.00 [9.15] Uhr, S. 13, 21–65, 90	103
44	PR, Organisationsausschuß, kombiniert mit dem Rechtspflegeausschuß, Kurzprot. der 8. Sitzung vom 30. September 1948, Drs. PR 10.48–112, S. 2–4	125

Nr.	Dokument	Seite
45	PR, Organisationsausschuß, kombiniert mit dem Rechtspflegeausschuß, StenProt. der 11. Sitzung vom 7. Oktober 1948, 9.00 [9.06] Uhr, S. 118–120, 122–123	126
46	PR, Organisationsausschuß, kombiniert mit dem Rechtspflegeausschuß, Kurzprot. der 11. Sitzung vom 7. Oktober 1948, Drs. PR 10.48–167, S. 4	127
47	PR, Dr. Becker, Antrag des Abg. Dr. Becker (FDP) zu den Abschnitten VI „Der Bundespräsident“ und VII „Die Bundesregierung“, Anlage [2] zum Kurzprot. Organisationsausschuß, kombiniert mit dem Rechtspflegeausschuß, 12. Sitzung, 8. Oktober 1948, Drs. PR 10.48–175, S. 9–12	127
48	PR, In den Beratungen der Fachausschüsse bisher formulierte Artikel (vorläufige Fassung), Stand vom 18. Oktober 1948, Drs. PR 10.48–203	128
49	PR, Plenum, StenBer. der 7. Sitzung vom 21. Oktober 1948, 9.10 Uhr, S. 88, 110–111, 115–116	128
50	PR, Ergebnisse und Probleme aus der bisherigen Arbeit der Fachausschüsse, Stand vom 22. Oktober 1948, den Abgeordneten mit Anschreiben Dr. Adenauers vom 27. Oktober 1948 übermittelt 27. Oktober 1948, Drs. PR 10.48–228	131
51	PR, Organisationsausschuß, StenProt. der 21. Sitzung vom 10. November 1948, 9.00 [9.15] Uhr, S. 33–34	132
52	PR, Allgemeiner Redaktionsausschuß, Fassung 1. Lesung des Abschnitts VII „Die Bundesregierung“, Stand vom 16. November 1948, Drs. PR 11.48–276	133
53	PR, Hauptausschuß, StenProt. der 3. Sitzung vom 16. November 1948, 16.36 Uhr, S. 25–26, 33–34	133
54	PR, Hauptausschuß, Kurzprot. der 3. Sitzung vom 16. November 1948, Drs. PR 12.48–327, S. 1–2, 5–6	138
55	PR, Hauptausschuß, StenProt. der 4. Sitzung vom 17. November 1948, 16.08 Uhr, S. 43–45	140
56	PR, Hauptausschuß, Kurzprot. der 4. Sitzung vom 17. November 1948, Drs. PR 12.48–328, S. 2–4	145
57	PR, Organisationsausschuß, StenProt. der 22. Sitzung vom 24. November 1948, 15.00 [15.04] Uhr, S. 1–2	147
58	PR, Hauptausschuß, StenProt. der 10. Sitzung vom 30. November 1948, 9.27 Uhr, S. 116	147

Nr.	Dokument	Seite
59	PR, Hauptausschuß, Grundgesetzentwurf, Fassung 1. Lesung, Stand vom 10. Dezember 1948, Drs. PR 12.48–340	147
60	PR, Dr. Dehler/Dr. Becker (FDP), Antrag der Abg. Dr. Dehler und Dr. Becker (FDP) zu den Abschnitten VI und VII (in der Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses), 7. Januar 1949, Drs. PR 1.49–463	148
61	PR, Hauptausschuß, StenProt. der 32. Sitzung vom 7. Januar 1949, 15.45 Uhr, S. 395–401	149
62	PR, Hauptausschuß, Kurzprot. der 32. Sitzung vom 7. Januar 1949, Drs. PR 1.49–525, S. 12–15	164
63	PR, Hauptausschuß, Fassung 2. Lesung der Artikel 36 Ziff. 13, 79 bis 85 (Abschnitt VI „Der Bundespräsident“) und 86 bis 90 a (Abschnitt VII „Die Bundesregierung), 8. Januar 1949, Drs. PR 1.49–475	167
64	PR, Informationsdienst 7 der FDP-Fraktion betr.: Antrag der Abg. Dr. Dehler und Dr. Becker zum Präsidialsystem, 11. Januar 1949, Drs. PR 1.49–486, S. 1–6	168
65	PR, Hauptausschuß, Fassung 2. Lesung des Abschnitts VII „Die Bundesregierung“, Stand vom 11. Januar 1949, Drs. PR 1.49–489	171
66	PR, Organisationsausschuß, StenProt. der 29. Sitzung vom 11. Januar 1949, 15.30 [15.40] Uhr, S. 48–74	174
67	PR, Organisationsausschuß, Kurzprot. der 29. Sitzung vom 11. Januar 1949, Drs. PR 1.49–490, S. 1–2	187
68	PR, Hauptausschuß, Gegenüberstellung der Grundgesetzentwürfe der 1. [links] und 2. [rechts] Lesung, Stand vom 15. Januar 1949, Drs. PR 1.49–517	187
69	PR, Stellungnahme des Allgemeinen Redaktionsausschusses [rechts] zur Fassung Hauptausschuß 2. Lesung [links], Stand vom 25. Januar 1949, Drs. PR 1.49–543	190
70	PR, Antrag der Abg. Dr. Dehler (FDP) und Dr. Becker (FDP), betr.: Präsidialregierung, 29. Januar 1949, Drs. 563	194
71	PR, Hauptausschuß, StenProt. der 49. Sitzung vom 9. Februar 1949, 16.23 Uhr, S. 637–641	194
72	PR, Hauptausschuß, Kurzprot. der 49. Sitzung vom 9. Februar 1949, Drs. PR 2.49–603, S. 2–5	204
73	PR, Hauptausschuß, Grundgesetzentwurf, Fassung 3. Lesung, Stand vom 10. Februar 1949, Drs. [PR] 4.49–679	207

Nr.	Dokument	Seite
74	PR, Grundgesetzentwurf, Gegenüberstellung der Fassung Hauptausschuß 3. Lesung, Stand vom 10. Februar 1949, [links] und der Vorschläge des Fünferausschusses, Stand vom 28. Februar 1949, [rechts], Drs. [PR] 3.49–675	209
75	PR, Antrag der Abg. Dr. Becker (FDP) und Dr. Dehler (FDP) betr.: „Regierung auf Zeit“, 22. April 1949, Drs. [PR] 4.49–727	212
76	PR, Antrag der Abg. Dr. Becker und Dr. Dehler (beide FDP) betr.: „Regierung auf Zeit“, 29. April 1949, Drs. [PR] 5.49–735	213
77	PR, Hauptausschuß/Allgemeiner Redaktionsausschuß, Grundgesetzentwurf, Gegenüberstellung der Fassung Hauptausschuß 3. Lesung, Stand vom 10. Februar 1949, [links] und der Vorschläge des Allgemeinen Redaktionsausschusses unter Einarbeitung der aufrechterhaltenen Beschlüsse des Fünferausschusses, des Siebenerausschusses und der Beschlüsse der interfraktionellen Besprechungen, Stand vom 2. Mai 1949, [rechts], Drs. PR 5.49–751	214
78	PR, Hauptausschuß, StenProt. der 57. Sitzung vom 5. Mai 1949, 16.07 Uhr, S. 743–745, 754	217
79	PR, Hauptausschuß, Kurzprot. der 57. Sitzung vom 5. Mai 1949, Drs. [PR] 5.49–932, S. 2, 4, 33	219
80	PR, Hauptausschuß, Grundgesetzentwurf, Fassung 4. Lesung, Stand vom 5. Mai 1949, Drs. PR 5.49–850	219
81	PR, Plenum, StenBer. der 9. Sitzung vom 6. Mai 1949, 17.23 Uhr, S. 170–173	221
82	PR, Plenum, Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (Drs. 850 und 854) erstattet von den Berichterstattern des Hauptausschusses, Anlage zum StenBer. der 9. Sitzung vom 6. Mai 1949, undat., S. 4, 17–18, 20, 25–26, 29–31	222
83	PR, Plenum, Grundgesetzentwurf, Fassung 2. Lesung, Stand vom 6. Mai 1949, Drs. PR 5.49–883	232
84	PR, Plenum, StenBer. der 10. Sitzung vom 8. Mai 1949, 15.16 Uhr, S. 201–202, 215	233

# Dokumentation

## I. Vorgeschichte

### 1. Frühere deutsche Verfassungen

#### 1 **Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919** RGBl. S. 1383

##### Zweiter Abschnitt

##### Der Reichstag

[...]

##### Artikel 22

Die Abgeordneten werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von den über zwanzig Jahre alten Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Der Wahltag muß ein Sonntag oder öffentlicher Ruhetag sein.

Das Nähere bestimmt das Reichswahlgesetz.

##### Dritter Abschnitt

##### Der Reichspräsident und die Reichsregierung

##### Artikel 41

Der Reichspräsident wird vom ganzen deutschen Volke gewählt.

Wählbar ist jeder Deutsche, der das fünfunddreißigste Lebensjahr vollendet hat.

Das Nähere bestimmt ein Reichsgesetz.

##### Artikel 43

Das Amt des Reichspräsidenten dauert sieben Jahre. Wiederwahl ist zulässig.

Vor Ablauf der Frist kann der Reichspräsident auf Antrag des Reichstags durch Volksabstimmung abgesetzt werden. Der Beschluß des Reichstags erfordert Zweidrittelmehrheit. Durch den Beschluß ist der Reichspräsident an der ferneren Ausübung des Amtes verhindert. Die Ablehnung der Absetzung durch die Volksabstimmung gilt als neue Wahl und hat die Auflösung des Reichstags zur Folge.

Der Reichspräsident kann ohne Zustimmung des Reichstags nicht strafrechtlich verfolgt werden.