

Das Grundgesetz

Dokumentation seiner Entstehung

Herausgegeben von
Hans-Peter Schneider und Jutta Kramer



Vittorio Klostermann · Frankfurt am Main

Das Grundgesetz

Dokumentation seiner Entstehung

Band 14

Artikel 50 bis 53

(sowie gestrichene Artikel 74 und Artikel 74a HChE)

Bearbeitet von Hans-Peter Schneider



Vittorio Klostermann · Frankfurt am Main

Das Werk „Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung“
wurde mit Unterstützung der VolkswagenStiftung 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 2019
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 978-3-465-00759-3

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 2018 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 14 dokumentiert die Entstehung der Artikel 50 bis 53 im IV. Abschnitt des Grundgesetzes über den „*Bundesrat*“. Darin enthalten sind die maßgeblichen Bestimmungen zu den Aufgaben (Art. 50), zur Zusammensetzung (Art. 51), zur inneren Ordnung (Art. 52) und zur Teilnahme der Bundesregierung an den Sitzungen (Art. 53) der „*Länderkammer*“. Hinzu kommen nach der Entscheidung des Parlamentarischen Rates für einen Bundesrat die im Verlauf der Verhandlungen gestrichenen Regelungen über die Anwendbarkeit von Vorschriften für Bundestagsabgeordnete auf die Mitglieder eines Senats (Art. 74) und über die Informationsbeziehungen zwischen den Mitgliedern des Senats und den Landesregierungen (Art. 74 a). Die Debatten über die sowohl im Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee als auch später im Parlamentarischen Rat meist diskutierte und lange Zeit ungeklärte Fragen nach dem Charakter und der Struktur der Ländervertretung als „*Bundesrat*“ oder als „*Senat*“, die der Verfassungskonvent ohne eigenen Vorschlag offengelassen und gleichrangig nebeneinander gestellt hatte, wurden zur Entlastung der nachfolgenden Artikel und zur Vermeidung von Wiederholungen in einem gesonderten Kapitel „Vor Artikel 50“ dokumentiert, also gleichsam vor die Klammer gezogen.

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

Hannover, im September 2018

Hans-Peter Schneider und Jutta Kramer

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	VIII
Abkürzungsverzeichnis	XXXIX
Vor Artikel 50	1
Vorbemerkung	2
Dokumentation	12
Artikel 50	327
Vorbemerkung	328
Dokumentation	338
Artikel 51	477
Vorbemerkung	478
Dokumentation	486
Artikel 52	813
Vorbemerkung	814
Dokumentation	819
Artikel 53	927
Vorbemerkung	928
Dokumentation	931
gestrichener Artikel 74	991
Vorbemerkung	992
Dokumentation	993
gestrichener Artikel 74a	1047
Vorbemerkung	1048
Dokumentation	1049
Verzeichnis der Archivalien	1086
Biographischer Nachweis	1090
Personenregister	1115
Sachregister	1121

Einleitung

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

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

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

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

A. Überblick über die Entstehung des Grundgesetzes

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

I. Vorgeschichte

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

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