

Entstehung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland

*Eckart Klein**

I. Politische Voraussetzungen

Am Anfang der Entstehung des Grundgesetzes stehen die in Reims am 7. Mai und Berlin-Karlshorst am 8. Mai 1945 vollzogene bedingungslose militärische Kapitulation der deutschen Streitkräfte sowie die Erklärung der Übernahme der obersten Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands durch die vier Siegermächte am 5. Juni 1945. Beide Ereignisse warfen die Grundfrage nach dem Fortbestand des Deutschen Reiches auf, das – hierüber bestand kein Zweifel – jedenfalls mit der Verhaftung der letzten Reichsregierung unter Großadmiral *Dönitz* am 23. Mai 1945 handlungsunfähig geworden war. Diese Frage, die in der Wissenschaft sehr unterschiedlich beurteilt wurde, ist letztlich von den Alliierten selbst entschieden worden, die nicht nur die Annektierung Deutschlands ausdrücklich ablehnten, sondern ungeachtet der Errichtung von Besatzungszonen von der Einheit Deutschlands ausgingen – die Rede ist stets, auch auf der Potsdamer Konferenz Ende Juli/Anfang August 1945, von Deutschland (nicht Deutsches Reich); erst später nach der Etablierung von Bundesrepublik Deutschland und DDR wird der Begriff „Deutschland als Ganzes“ gebräuchlich.

Unter diesen Umständen wäre rechtlich eine Verfassungsgebung für ganz Deutschland möglich gewesen. Dem stand jedoch die Veränderung der politischen Situation entgegen, die den Beginn des Kalten Krieges markierte. Die Außenministerkonferenzen in Moskau (März/April 1947) und London (November 1947) waren fehlgeschlagen, eine Einigung der Kriegsparteien über Deutschland erschien nicht mehr

* Prof. Dr. Eckart Klein, Juristische Fakultät der Universität Potsdam, Gründungsdirektor des Menschenrechtszentrums an der Universität Potsdam.

möglich. Im März 1948 verließ die Sowjetunion den Alliierten Kontrollrat, und im Juni 1948 kam es zur kommunistischen Machtübernahme in der Tschechoslowakei, die das Misstrauen der Westmächte gegenüber dem ehemaligen Kriegsalliierten weiter steigerte. Anfang Juni 1948 war die Ministerpräsidentenkonferenz aller west- und ostzonalen Länder in München noch vor ihrem eigentlichen Beginn gescheitert. Zur selben Zeit (24. Juni 1948) begann die Berlinblockade, wenige Tage zuvor war in den Westzonen die neue Währung eingeführt worden (20. Juni 1948). Der Graben wurde immer tiefer.

Die entscheidende Initiative für die Schaffung einer gemeinsamen Verfassung für die elf Länder der drei Westzonen erfolgte auf der Londoner Sechs-Mächte-Konferenz (Februar bis Juni 1948), an der neben Frankreich, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten von Amerika auch die westlichen Nachbarländer Deutschlands Belgien, Luxemburg und die Niederlande teilnahmen und auf der die Westmächte Konsequenzen aus der veränderten politischen Lage zogen. Nach dem Schlusskommuniqué der Konferenz sollte es den Deutschen ermöglicht werden, sich eine föderative Regierungsform zu geben, eine angemessene zentrale Gewalt vorzusehen und die individuellen Rechte zu schützen.

II. Von den Frankfurter Dokumenten zum Parlamentarischen Rat

Auf der Grundlage dieses Schlusskommunikés wurden die drei Dokumente formuliert, die den Ministerpräsidenten am 1. Juli 1948 in Frankfurt/M. übergeben wurden. Bedeutsam wurde vor allem das erste Dokument. Es gab den Ministerpräsidenten die Ermächtigung, eine „Verfassungsgebende Versammlung“ spätestens zum 1. September 1949 einzuberufen, wobei jeweils 750.000 Einwohner von einem Abgeordneten repräsentiert werden sollten. Der Wahlmodus wurde den Landtagen überlassen. Inhaltlich wurde festgelegt: *„Die Verfassungsgebende Versammlung wird eine demokratische Verfassung ausarbeiten, die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft, die am besten geeignet ist, die gegenwärtig zerrissene deutsche Einheit schließlich wiederherzustellen, und die Rechte der beteiligten Länder*

schützt, eine angemessene Zentralinstanz schafft und die Garantie der individuellen Rechte und Freiheiten enthält.“

Nach schwierigen Debatten auf einer Konferenz vom 8. bis 10. Juli 1948 bei Koblenz (Rittersturz) akzeptierten die Ministerpräsidenten die ihnen übertragene Aufgabe. Allerdings machten sie klar, dass sie die Einberufung einer „*Verfassungsgebenden Versammlung*“ zurückstellen wollten, „*bis die Voraussetzungen einer gesamtdeutschen Regelung gegeben sind*“. Doch erklärten sie sich bereit, einen „*Parlamentarischen Rat*“ einzuberufen, der ein „*Grundgesetz für die einheitliche Verwaltung des Besatzungsgebiets der Westmächte*“ ausarbeiten sollte. Demgegenüber bestanden die Westmächte auf ihrem Bestreben, eine Vollverfassung für ihre Besatzungszonen zu erstellen. Auf einer weiteren Konferenz (Niederwald, 21./22. Juli 1948) rückten die Ministerpräsidenten von ihrem Vorschlag, nur eine Art Verwaltungsstatut zu erarbeiten, ab, bestanden aber auf der Bezeichnung „*Parlamentarischer Rat*“ statt *Verfassungsgebende Versammlung* und auf der Bezeichnung „*Grundgesetz*“ statt *Verfassung*. Die Annahme dieser Variante wurde den Angloamerikanern dadurch leichter gemacht, dass Grundgesetz in der englischen Übersetzung mit „*Basic Constitutional Law*“ wiedergegeben wurde. In der Tat konnte auf dieser Basis auf der Frankfurter Schlusskonferenz am 26. Juli 1948 mit den Alliierten eine Einigung erzielt werden. Schon am Tag darauf einigten sich die Ministerpräsidenten auf ein Modellwahlgesetz für die Wahl der Abgeordneten zum Parlamentarischen Rat, das dann später von den einzelnen Landtagen übernommen wurde. Im Verlauf des Monats August wurden die Wahlen durchgeführt, so dass der Parlamentarische Rat mit 65 (plus fünf nicht stimmberechtigten Berliner) Abgeordneten termingerecht am 1. September 1948 zusammentreten konnte. Er wählte den späteren ersten Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland zu seinem Präsidenten. Auch andere die Nachkriegspolitik bestimmende Politiker waren im Parlamentarischen Rat vertreten, etwa *Theodor Heuss*, der erste Bundespräsident, *Carlo Schmid*, der maßgebliche Repräsentant der SPD im Rat, der spätere erste Präsident des Bundesverfassungsgerichts *Höpker-Aschoff* u. v. a. Es handelte sich i. d. R. um ältere und erfahrene Politiker und Juristen, was sich in der Art und Weise der Verhandlungen und gewiss auch im Ergebnis niederschlug. Inhaltlich konnte der Parlamentarische Rat auf einen Entwurf zurückgreifen, der auf Herrenchiemsee vom 10.

bis 23. August 1948 im Auftrag der Ministerpräsidenten erstellt worden war.

III. Die Arbeit des Parlamentarischen Rates

Verfassungen haben Antwortcharakter: Sie geben eine Antwort auf die Vergangenheit und versuchen, den Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft zu entsprechen. Auch und gerade das zu schaffende Grundgesetz hatte diese Aufgabe zu meistern. Es galt, die erkannten oder auch nur vermeintlichen Fehlkonstruktionen der Weimarer Reichsverfassung zu vermeiden, aber vor allem, sich von dem nationalsozialistischen Terrorregime entschieden abzuwenden und alle Vorkehrungen zu treffen, um die Wiederholung solcher Entwicklungen unmöglich zu machen. Der dem Grundgesetz zugrunde liegende „antitotalitäre Konsens“ speiste sich hieraus, aber auch aus der Tatsache, dass in der sowjetisch besetzten Zone gerade ein neues totalitäres Regime entstand. Nach den Worten des Herrenchiemseer Entwurfs sollte der Staat um der Menschen willen, nicht der Mensch um des Staates willen da sein.

In diesem Sinn beginnt das Grundgesetz, eine Formulierung des Herrenchiemseer Entwurfs aufgreifend, mit dem Bekenntnis, dass die Würde des Menschen unantastbar ist (Art. 1 Abs. 1). Dies wird ergänzt durch den Hinweis, dass das Deutsche Volk „*sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt*“ bekennt (Art. 1 Abs. 2). Damit wird auf die gerade zu dieser Zeit im Rahmen der Vereinten Nationen erörterte „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ verwiesen, die am 10. Dezember 1948 von der UN-Generalversammlung angenommen wurde. Von der Aufnahme sozialer Grundrechte wurde weitgehend abgesehen, doch wurde die Bundesrepublik Deutschland als demokratischer und sozialer Bundesstaat bezeichnet (Art. 20 Abs. 1). Ebenfalls anders als die Weimarer Verfassung sieht das Grundgesetz von der Formierung gesellschaftlicher Bereiche wie Wirtschafts- und Arbeitsleben ab. Kompromisse zwischen den beiden großen Parteien (CDU/CSU und SPD), die mit derselben Zahl von Abgeordneten (27) im Rat vertreten waren, mussten im Hinblick auf das Elternrecht und das Schulwesen gefunden werden (Art. 6 und 7).

Die Regierungsebene wurde neu gestaltet. Das Staatsoberhaupt, der Bundespräsident, wurde, anders als der Reichspräsident von Weimar, seiner Machtfülle entkleidet. Ihm wurden eher repräsentative Aufgaben übertragen, auch wenn ihm gerade bei der Regierungsbildung oder in schwierigen Zeiten, etwa dem Gesetzgebungsnotstand (Art. 81), wichtige Kompetenzen zuwachsen können. Die Regierungstabilität wurde durch die Einführung des konstruktiven Misstrauensvotums gesichert. Ein Selbstaufhebungsrecht des Parlaments besteht nicht, auch wenn die Praxis durchaus problematische Wege gefunden hat, zu vorzeitigen Neuwahlen zu kommen. Heftig diskutiert wurde darüber, ob die Länder durch einen Senat (Vertretung des Volkes) oder entsprechend deutscher Tradition durch einen Bundesrat (Vertretung der Regierung) auf der Bundesebene präsent sein sollten; es setzte sich die letztgenannte Alternative durch. Von großer Bedeutung war, wie sich bis in die Gegenwart immer wieder zeigt, die Entscheidung für eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit.

Im Kern völlig unbestritten war die Wiederherstellung eines Bundesstaates, der gleich zu Beginn der nationalsozialistischen Ära abgeschafft worden war. Allerdings gab es zwischen den deutschen Parteien und den Alliierten unterschiedliche Ansichten über die föderalistische Ausgestaltung. Frankreich und einzelne deutsche Länder, vor allem Bayern, strebten eine eher schwach ausgestattete Zentralebene an, während die USA, die dabei allerdings von der eigenen föderalistischen Zuständigkeitsregelung ausging, und vor allem die SPD, aber auch Teile der CDU die Zentralebene gestärkt sehen wollten. Auch die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern hinsichtlich ihrer Finanzierung (Steuern) waren Anlass zu erheblichen Kontroversen. Dies führte zu einem scharf gehaltenen Memorandum der Besatzungsmächte vom 22. November 1948 an den Parlamentarischen Rat, mit dem sie ihr Verständnis von den Vorgaben des ersten Frankfurter Protokolls nochmals verdeutlichten. Auch der Ton zwischen den Vertretern der Parteien im Parlamentarischen Rat verschärfte sich. Erst zu Beginn des Jahres 1949 entspannte sich die Lage im Rat durch die Tätigkeit eines Fünferausschusses, dem es aber zunächst nicht gelang, die Alliierten von dem „*föderalen Charakter des Grundgesetzentwurfes*“ zu überzeugen (Memorandum vom 10. Februar 1949). Erneut übergaben die Militärgouverneure am 2. März 1949 ein sehr deutliches Memorandum zu diesem

Problem, und es sah einige Zeit danach aus, dass der Parlamentarische Rat damit rechnen musste, dass die Militärgouverneure dem Gesamtwerk die Genehmigung verweigern würden, wenn der Rat nicht vollständig nachgeben würde. Jedoch signalisierten die alliierten Außenminister am 8. April 1949 auf ihrer Washingtoner Konferenz eine „wohlwollende Würdigung“ der bislang umstrittenen Passagen. Daher konnte dann am 6. Mai die zweite Lesung und am 8. Mai 1949 – auf den Tag genau vier Jahre nach der bedingungslosen Kapitulation – die dritte Lesung im Plenum erfolgen; dabei wurde das Grundgesetz mit 53 zu 12 Stimmen angenommen. Die Nein-Stimmen, aus ganz unterschiedlicher Motivation, kamen aus den Reihen der CSU (6 von 8), je zwei von den Abgeordneten der DP, des Zentrums und der KPD. Am 12. Mai genehmigten die Militärgouverneure das Grundgesetz, freilich versehen mit einigen Vorbehalten. Der wichtigste Vorbehalt betraf die Teilnahme (Groß-) Berlins am Bund und folgte aus dessen besonderem Viermächtestatus.

Mit der Genehmigung der Besatzungsmächte konnte das in Art. 144 und Art. 145 vorgesehene Prozedere der Inkraftsetzung des Grundgesetzes durchgeführt werden. Die Landtage stimmten dem Grundgesetz bereits zwischen dem 18. und 20. Mai mit großer Mehrheit zu – mit Ausnahme des bayerischen Landtages, weil die Kompetenzen der Länder nicht stärker ausgeprägt waren. Dabei wurde aber kein Zweifel daran gelassen, dass das Grundgesetz für Bayern verbindlich sei, wenn die nötige Zweidrittelmehrheit der Länder erreicht werde. Nach Vorlage der Ergebnisse konnte der Präsident des Parlamentarischen Rates *Adenauer* am 23. Mai 1949 die Annahme des Grundgesetzes feststellen; es trat mit Ende dieses Tages – zusammen mit dem Besatzungsstatut – in Kraft und wurde somit verbindliches Recht. Dass die Bundesorgane (mit Ausnahme des Bundesrates) erst nach der Wahl zum Bundestag am 14. August 1949 und dessen konstituierender Sitzung am 7. September 1949 gebildet werden konnten, ändert an dieser Feststellung nichts. Von der Übergabe der Frankfurter Dokumente an die Ministerpräsidenten (01. Juli 1948) bis zu Verkündung und Inkrafttreten des Grundgesetzes waren somit keine 11 Monate vergangen. Man mag durchaus von einem beschleunigten Geschichtsprozess sprechen, insbesondere wenn man die gegebene politische Lage hinzu nimmt.

IV. Problembereiche

1. Noch heute wird immer wieder die Frage aufgeworfen, ob das Grundgesetz 1949 eine ausreichende demokratische Legitimation erhalten habe, weil es keiner Volksabstimmung unterworfen war und es inhaltliche Vorgaben der Besatzungsmächte gab. Was letztere betrifft waren sie jedoch vollständig unstrittig (föderale Staatsform, angemessene Zentralregierung, Grundrechtsschutz). Im Hinblick auf das erste Bedenken kann man freilich darauf hinweisen, dass die in der Präambel in Anspruch genommene „verfassungsgebende Gewalt“ nicht unmittelbar auf einer Ermächtigung des Volkes beruhte. Generell wird dem Argument aber entgegengehalten, dass das Volk in den Westzonen durch die Beteiligung an den folgenden auf der Basis des Grundgesetzes stattfindenden Wahlen sozusagen im nachgeschobenen Plebiszit das Grundgesetz legitimiert habe. Jedenfalls ist jenseits akademischer Überlegungen die Legitimität des Grundgesetzes aus diesem Grund in der Praxis nicht in Zweifel gezogen worden.
2. Das Legitimitätsproblem hängt ferner mit der (damals) ungelösten deutschen Frage zusammen. Auch wenn Deutschland als Staat nicht untergegangen war, konnte der in der Präambel enthaltene Anspruch, auch für die gehandelt zu haben, denen mitzuwirken versagt war (d. h. in anderen Teilen Deutschlands), nur dadurch eingelöst werden, dass ihnen der Weg zum Grundgesetz offen gehalten wurde. Dies konnte alternativ durch Beitritt zum Grundgesetz (Art. 23) oder durch Schaffung einer neuen Verfassung (Art. 146) geschehen. Es ist bekannt, dass 1956 (Saarland) und 1990 (DDR) der erste Weg gewählt wurde. Unter dem Aspekt der offenen deutschen Frage war das Grundgesetz bis 1990 nur eine provisorische deutsche Verfassung.
3. Obwohl der Parlamentarische Rat sich bemüht hatte, Weimarer Fehlkonstruktionen zu vermeiden, warfen ihm Kritiker vor, sich viel zu eng an das überholte historische Vorbild einer parlamentarischen Demokratie geklammert zu haben: „*Das Grundgesetz enthält nichts, das es verdient, als Errungenschaft bezeichnet zu werden.*“¹ Bereits die klare Entscheidung für eine unabhängige starke Justiz, an ihrer Spit-

¹ Forsthoff, Rechtsstaat im Wandel, 2. Aufl. 1976, S. 189.

ze das *Bundesverfassungsgericht*, widerlegt jedoch diese Behauptung. Vor allem aber ist auf die Öffnung des Grundgesetzes nach außen, d. h. die Bereitschaft der Bundesrepublik Deutschland, sich der internationalen Gemeinschaft einzuordnen und „*als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden in der Welt zu dienen*“, als Potential, das sich dann später kräftig entfaltet hat, hinzuweisen. Schon dadurch erweist sich das Grundgesetz als moderne Verfassung. In beiden Punkten hat es für Verfassungen anderer Länder Beispiel gebend gewirkt.

Literatur:

v. *Doemming/Füsslein/Matz* (Bearb.), Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge, Bd. 1, 1951, S. 1 ff.

Feldkamp (Hrsg.), Die Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland 1949. Eine Dokumentation, 1999.

E. Klein, Von der Spaltung zur Einigung Europas, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. I, 2004, S. 201 ff.

v. *Münch* (Hrsg.), Dokumente des geteilten Deutschland, 1968.

Mußnug, Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der Bundesrepublik Deutschland, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 3. Aufl. 2003, S. 315 ff.

Wagner (Bearb.), Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, Bd. 1 Vorgeschichte, 1975.