

**Deutsches Institut für Föderalismusforschung e.V.
an der Universität Hannover**

Geschäftsführender Direktor: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider

**Mitteilungen
des
Deutschen Instituts
für Föderalismusforschung e.V.**

**Heft 7
Mai 1997**

**Lister Straße 15 III • D – 30163 Hannover
Telefon: 0511 / 762 – 74 11 • Telefax: 0511 / 762 – 74 10
E-Mail: nhjcform@rrzn-user.uni-hannover.de
WWW-Homepage: <http://sun1.rrzn.uni-hannover.de/~nhjcform>**

Impressum

Herausgeber:  Deutsches Institut für Föderalismusforschung e.V.
an der Universität Hannover (DIF)

Redaktion: Kirsten Nemitz unter Mitarbeit von Bärbel Hirsch

Vertrieb: DIF, Lister Straße 15, D-30163 Hannover
Tel.: (49) 0511 / 762-7411, Fax: (49) 0511 / 762-7410
Homepage: <http://sun1.rrzn-user.uni-hannover.de/~nhjcform>
ISSN 1433-6537

© Deutsches Institut für Föderalismusforschung e.V. an der Universität Hannover,
Hannover 1997

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, Übersetzung oder sonstige Reproduktion – auch auszugsweise – nur mit schriftlicher Genehmigung des Herausgebers und mit Quellenangabe gestattet. Belegexemplare sind erwünscht.

Die in den Beiträgen zum Ausdruck kommenden Ansichten spiegeln nicht notwendig die Meinung der Redaktion oder des Herausgebers wider.

Bildnachweis: Abb. 1–4: Bundesbildstelle Bonn; Abb. 5: Kirsten Nemitz

Inhalt

Vorwort

I. Beiträge zum Schwerpunkt Zeitgeschichte des Verfassungsrechts

1. **Hans-Peter Schneider**
Die Entstehung des Grundgesetzes
2. **Ulrich Bachmann**
Die Kunst verständlicher Verfassungsschöpfung.
Quisquilien aus der Arbeit des Parlamentarischen Rates
3. **Bärbel Hirsch**
Die Mütter des Grundgesetzes
4. **Kirsten Nemitz**
Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung.
Ein Projekt der Forschungsstelle für Zeitgeschichte des Verfassungsrechts

II. Reden anlässlich der Vorstellung der Edition „Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung“ auf der 48. Frankfurter Buchmesse

1. **Vittorio E. Klostermann**
Begrüßung der Gäste durch den Verleger
2. **Hannsheinze Bauer**
Mitglied des Parlamentarischen Rates
3. **Hans-Ulrich Klose**
Vizepräsident des Deutschen Bundestags
4. **Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig**
Bundesminister der Justiz
5. **Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider**
Herausgeber und Leiter der Forschungsstelle für Zeitgeschichte
des Verfassungsrechts (Universität Hannover)

III. Rezensionen

IV. Aktueller Beitrag

Hans-Peter Schneider

Die Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung Deutschlands im Jahre 1996

V. Institutsmitteilungen

1. Veranstaltungen
2. Projekte und Aktivitäten
3. Gäste
4. Publikationen

Vorwort

Das Heft 7 der „Mitteilungen“ des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung ist erstmals dem langfristig angelegten Großprojekt der „Forschungsstelle für Zeitgeschichte des Verfassungsrechts“ gewidmet, die bereits im Jahre 1986 mit Unterstützung der Volkswagen-Stiftung gegründet wurde und als Arbeitsgruppe des Fachbereichs Rechtswissenschaften der Universität Hannover dem Institut seit seiner Gründung im Jahre 1991 angegliedert ist. Dieses Großprojekt beschäftigt sich mit der Herausgabe aller amtlichen Quellen und Materialien zur Entstehung des Grundgesetzes, die unter dem Titel „Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung“ im Verlag Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main, publiziert werden. Das Gesamtwerk ist auf 32 Bände geplant und zeichnet sich dadurch aus, daß die verschiedenen Dokumente nach ihrem jeweiligen Sachbezug den einzelnen Artikeln des Grundgesetzes zugeordnet und innerhalb eines Artikels in chronologischer Reihenfolge abgedruckt werden, so daß man die Entstehung jedes Artikels, seiner Absätze oder auch einzelner Formulierungen leicht nachvollziehen kann. Damit wird die Genese des Grundgesetzes für die Wissenschaft ebenso wie für die Verfassungspraxis sehr viel einfacher als bisher zugänglich und verwertbar.

Der erste Teil des Heftes enthält einige Arbeiten zum Projekt selbst, beginnend mit einer gekürzten Fassung der jedem Band beigefügten „Einleitung“ des Herausgebers. Es folgt ein informativer Bericht über „Die Kunst verständlicher Verfassungsschöpfung“ von *Ulrich Bachmann*, der nicht nur interessante Einblicke in die praktische Arbeit des Parlamentarischen Rates bietet, sondern auch vom Bemühen der Verfassungsmütter und -väter zeugt, ein möglichst volksnahes, in einfacher Sprache geschriebenes und allgemein zugängliches Grundgesetz zu schaffen. Speziell den „Müttern“ im Parlamentarischen Rat und ihren besonderen Verdiensten um die verfassungsrechtliche Verankerung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen in Art. 3 Abs. 2 GG ist der Beitrag von *Bärbel Hirsch*, einer studentischen Hilfskraft in der Forschungsstelle, gewidmet; sie weist nach, daß bereits damals nicht nur die formelle Gleichheit im Recht, sondern die faktische Gleichstellung und der Auftrag zur Beseitigung bestehender Nachteile für Frauen gemeint waren, wie sie erst vor kurzem Eingang in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG gefunden haben. *Kirsten Nemitz*, die Stellvertretende Leiterin der Forschungsstelle, schließt mit einem Arbeitsbericht über das Gesamtprojekt, der auch einen Überblick über die geplante Reihenfolge der Edition vermittelt.

Bisher sind zwei Bände erschienen, Bd. 9 und 10: Grund genug, um das Werk der Öffentlichkeit vorzustellen. Aus diesem Anlaß fand am 5. Oktober 1996 im Rahmen der Frankfurter Buchmesse ein Präsentationsgespräch statt, zu dem der Verlag Vittorio Klostermann eingeladen hatte und das seinen besonderen Reiz durch die Anwesenheit des letzten noch lebenden Mitglieds des Parlamentarischen Rates, Hannsheinz Bauer, erhielt, der packend und lebensnah von seinen Erinnerungen an die Zeit der Verfassungsgebung berichtete. Außerdem nahmen der Vizepräsident des Deutschen Bundestages, Hans-Ulrich Klose, und der Bundesminister der Justiz, Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, teil. Alle Reden, die bei dieser Gelegenheit gehalten wurden, sind im zweiten Teil des Heftes abgedruckt.

Inzwischen sind weitere Bände in Vorbereitung, namentlich Bd. 23, 25 und 26, die noch im Laufe des Jahres 1997 fertiggestellt werden sollen. Leider wurden die Arbeiten in der Forschungsstelle dadurch erheblich beeinträchtigt und verzögert, daß aus Gründen der Arbeitsökonomie und -effektivität von der Zusammenarbeit mit der bisher für den Satz verantwortlichen Fa. Pagina in Tübingen Abstand genommen werden mußte und nunmehr dielichtsatzfähigen Reprovorlagen in der Forschungsstelle selbst hergestellt werden. Für die nahezu reibungslose Umstellung ist vor allem Frau *Nemitz*, aber auch den übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Forschungsstelle: Frau *Christina Blanke* sowie den Herren *André Weseloh* und *Hartmut Ziesing*, herzlich zu danken.

Als „aktueller Beitrag“ folgt schließlich ein Bericht über „Die Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung Deutschlands im Jahre 1996“, der für das vom Institut für Öffentliches Recht der Universität Barcelona herausgegebene „Jahrbuch der autonomen Gemeinschaften“ in Spanien geschrieben wurde.

Hannover, im Mai 1997

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider

I. Beiträge zum Schwerpunkt Zeitgeschichte des Verfassungsrechts

Die Entstehung des Grundgesetzes

Hans-Peter Schneider

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.

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.–6.3.1948 und 20.4.–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 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 gegen-

wärtig 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 äußert 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 8. bis 10. Juli 1948 im Prinzip an, schränkten ihn jedoch mit dem Bemerkens 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.

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 Verfassunggebung 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 Zone, gingen kräftige Impulse für einen föderalistischen Staatsaufbau und eine bürgerlich-liberale Verfassungskonzeption aus. Darüber hinaus hat namentlich das *Deutsche Büro für Friedensfragen*, zunächst als bizonale Ländereinrichtung zur Erörterung von Problemen eines möglichen Friedensvertrages gedacht,

sich 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 „Treuhand“ 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. Als bald 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 Verfassungsentwurfs, 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, wemgleich man gerade unter diesem Deckmantel der Neutralität besonders effektiv Verfassungspolitik treiben 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 Verfassungs-

konvent 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 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.

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 König 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
Adolf Blomeyer
Dr. Paul de Chapeaurouge
Dr. Albert Finck
Theophil Kaufmann
Dr. Gerhard Kroll
Dr. Dr. h.c. Robert Lehr
Dr. Hermann v. Mangoldt
Dr. Anton Pfeiffer

Dr. Paul Binder
Dr. Heinrich v. Brentano
Dr. Hermann Fecht (ab
7.3.1949: Anton Hilbert)
Dr. Josef Ferdinand Kleindinst
Dr. Wilhelm Laforet
Lambert Lensing
Karl Sigmund Mayr
Heinrich Rönneburg (ab

- | | | |
|-----|---|-------------------------------------|
| | Kaspar Gottfried Schlör | 24.2.1949: Dr. Werner Hofmeister) |
| | Josef Schrage | Dr. Josef Schwalber |
| | Carl Schröter | Dr. Walter Strauß |
| | Dr. Kaspar Seibold | Felix Walter (ab |
| | Dr. Dr. h.c. Adolf Süsterhenn | 23.2.1949: Adolf Kühn) |
| | (ab 5.5.1949: Hubert Hermans) | Ernst Wirmer |
| | Dr. h.c. Helene Weber | |
| bb) | Deutsche Partei – DP – (2 Abgeordnete) | |
| | Wilhelm Heile | Dr. Hans-Christoph Seebohm |
| cc) | FDP/LDP/DVP (5 Abgeordnete) | |
| | Dr. Max Becker | Dr. Thomas Dehler |
| | Dr. Theodor Heuss | Dr. Dr. h.c. Hermann Höpker-Aschoff |
| | Dr. Hermann Schäfer | |
| dd) | KPD (2 Abgeordnete) | |
| | Hugo Paul (ab 7.10.1948: | Max Reimann |
| | Heinz Renner) | |
| 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 | Rudolf Ernst Heiland |
| | 20.5.1949: Erich Ollenhauer) | Dr. Fritz Hoch |
| | Dr. Rudolf Katz | Karl Kuhn |
| | Dr. Fritz Löwenthal (bis zum | Friedrich Maier |
| | 4.5.1949; danach parteilos) | Dr. Walter Menzel |
| | Dr. Willibald Mücke | Friederike Nadig |
| | Hermann Runge | Dr. Karl (Carlo) Schmid |
| | Adolf Schönfelder | Josef Seifried (ab 14.10.1948 |
| | Dr. Elisabeth Selbert | Albert Roßhaupter) |
| | Jean Stock | Friedrich Wilhelm Wagner |
| | Dr. Friedrich Wolff | Hans Wunderlich |
| | Gustav Zimmermann | Dr. h.c. Georg-August Zinn |
| ff) | Zentrum – Z – (2 Abgeordnete) | |
| | Johannes Brockmann | Helene Wessel |
- b) Mitglieder ohne Stimmrecht (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 die 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.

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 Grundsatzfragen*

(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.

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, 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. *Seeborn*) 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 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 gleichlautend 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 König 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 fertiggebracht, 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 Verfassungsgebung 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 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 mit 53 Ja- und 12 Nein-Stimmen angenommen wurde (dagegen stimmten die Abgeordneten der DP [*Heile, Seebohm*], 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 fertiggestellt. 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 es 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.

Die Kunst verständlicher Verfassungsschöpfung

Quisquilien aus der Arbeit des Parlamentarischen Rates

Ulrich Bachmann

I.

Als die „Forschungsstelle für Zeitgeschichte des Verfassungsrechts“ am Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Hannover im Jahre 1986 mit ihren Arbeiten an dem Forschungsvorhaben über die Entstehung der einzelnen Grundgesetzartikel begann, war sich noch keiner der Beteiligten darüber im klaren, daß die Durchsicht von vielen tausend Schreibmaschinenseiten der Protokolle, Drucksachen usw. Anlaß geben könnte für die Sorge, die der insoweit offenbar von Selbstzweifeln geplagte Abgeordnete *Heiland* schon damals aussprach: „Ich habe Sorge, ob man noch mit dem notwendigen Ernst von uns redet, wenn einmal später unsere Protokolle hier gelesen werden.“ *Heilands* sicherlich nicht ganz ernstgemeinte Befürchtung war allerdings nicht völlig unbegründet. In der Tat fiel so manches an „Blüten“ ab, was die den Papierwust durcharbeitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Forschungsstelle daran erinnert hat, daß es sich bei dem Niedergeschriebenen zumeist um gesprochene Worte handelt. Und wie es sich für eine Forschungseinrichtung gehört, wurde auch dies publizistisch verwertet^{*)} und damit der Bedarf an Papier weiter ausgedehnt, nun eine Sorge des Abgeordneten *Dr. Kleindinst* ignorierend, dem der Holzeinschlag am Herze lag, eine Frage, „um die alles kreist“ –: „Stellen Sie sich vor, was allein die Ausdehnung unserer demokratischen Verfassung für einen Bedarf an Zeitungspapier bewirkt hat.“

Was wollte man damals eigentlich erarbeiten? Eine Verfassung sollte es ja nicht wirklich sein, denn die hätte, so dachte man, die deutsche Spaltung zementiert. Was aber sollte es sonst sein? Einer der Abgeordneten sprach deutlich aus, was es jedenfalls nicht sein sollte: „ein Statut für einen Geselligkeitsverein“. Darin hätte ihm sicher jeder zustimmen können. Der Satz hatte nur den Schönheitsfehler, daß er vom kommunistischen Abgeordneten *Max Reimann* stammte und mit dem Vorwurf an die Adresse der SPD verbunden war, „unter der Führung des Herrn Carlo Schmid“ von Anfang bis zum Ende in dem Sinne aufgetreten zu sein, als handle es sich darum, ein ebensolches Statut zu organisieren. Historisch bewandert, fuhr *Reimann* fort: „Sie haben den ewig richtigen Grundsatz eines Ferdinand Lassalle verraten, daß Verfassungsfragen Machtfragen sind. [. . .] Sie haben die Anwendung der Erkenntnis Lassalles der CDU/CSU überlassen.“

Ansonsten waren die Abgeordneten, wenn sie mit sich selbst beschäftigt waren, in der Regel gemäßiger. *Dr. Hoch* (SPD) etwa drückte seinen Unmut so aus: „Entschuldigen Sie, wenn ich wieder mal eine Gänsehaut kriege.“ Und der Vorsitzende des Ausschusses für Zuständigkeitsfragen, *Wagner* (SPD), ärgerte sich: „Ehe ich fortfahre, darf ich noch eine Bemerkung machen. Es ist doch oft so, daß in den Fraktionen andere Kollegen plötzlich sehr kluge Ideen bekommen und andere Formulierungen vorschlagen, weil sie die Geschichte der Entwicklung der Artikel nicht kennen, daß dann Bestimmungen und Anträge zurecht gemacht werden, die nicht ganz so gründlich sind wie diejenigen, die in den Ausschüssen nach reiflicher Debatte beschlossen worden sind.“

Nicht immer war man vollends im Bilde. Ein Beispiel gab *Dr. Hoch* („Ich komme nicht in den Verdacht, besonders föderalistisch veranlagt zu sein.“). Im Anschluß an eine Regelung über Staatsverträge

^{*)} Ulrich Bachmann/Anja Trebes: Der Rat der Ratlosigkeit oder: Was der Parlamentarische Rat außer dem Grundgesetz noch hinterlassen hat, KJ 1993, S. 107; Ulrich Bachmann: Die Kunst verständlicher Verfassungsschöpfung – Quisquilien aus der Arbeit des Parlamentarischen Rates, RuP 1994, S. 106. Letzterer Beitrag wird im folgenden dokumentiert.

zitierte er folgende Bestimmung: „Für Verwaltungsabkommen gelten die Vorschriften über Bundesverwaltung entsprechend.“ Dann sagte er plötzlich: „Das hat bisher niemand verstanden.“ Einer hatte es doch verstanden, der amtierende Ausschußvorsitzende *Dr. Strauß*: „Das ist offenbar eine Verweisung auf Art. 40.“ Aber *Dr. Hoch* korrigierte ihn: „Es ist gar keine Verweisung. Ich habe festgestellt, woher diese Bestimmung kommt. Jeder, den ich gefragt habe, hat gesagt, er habe es übernommen, ohne daß er gewußt hätte, was es bedeutet.“

Bei einer anderen Bestimmung wußte man durchaus, was sie bedeutet. Und doch war man ratlos: Sie schien so recht an keine Stelle im Grundgesetz zu passen. Es handelte sich um die Sicherung des Berufsbeamtentums. Erst wollte man sie an die Regelung der kommunalen Selbstverwaltung anhängen. Aber dann hatte der Redaktionsausschuß jenen Artikel anders formuliert, und schon paßte sie da nicht mehr hin. *Dr. Reif*: „Jetzt irrt diese Formulierung herum und sucht eine Heimstätte in dem System der Verfassung.“ Wie wir heute wissen, ist sie aber noch rechtzeitig fündig geworden: einige Artikel hinter der kommunalen Selbstverwaltung.

Die Abgeordneten hatten aber auch die Bevölkerung im Blick, für die, wie der CDU-Kollege *Kaufmann* fand, „wir die Verfassung schreiben“. Diese Verfassung sollte vor allem möglichst verständlich sein, das war klar. Sagte man jedenfalls. Schließlich müsse es, so wurde schon auf Herrenchiemsee vom bayerischen Vertreter *Dr. Kollmann* festgestellt, Ziel einer Verfassung sein, „Gemeingut des Volkes, ‚populär‘ zu werden.“ Und er fuhr fort: „Ich denke noch gar nicht an die armen Studenten, die sich mit den Fragen sehr intensiv zu beschäftigen haben werden, aber ich denke in erster Linie daran, daß die Verfassung der Jugend des ganzen Volkes bereits beim Verlassen der Volksschule in die Hand gegeben werden soll, also etwa nicht nur den Schülern der höheren Lehranstalten. Auch darauf müßten wir nach Möglichkeit - ich weiß, daß Gesetze keine Romane sind - Rücksicht nehmen.“

Was aber macht die Jugend mit diesem unverhofften Geschenk? Eines jedenfalls nicht, wie der Freiburger Oberlandesgerichtspräsident *Paul Zürcher* schon auf Herrenchiemsee wußte: „Der einfache Staatsbürger pflegt die Verfassung nicht in der Tasche herumzutragen.“ Aber liest er sie denn wenigstens? Der Vorsitzende des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates, *Dr. Carlo Schmid*, dazu: „Ich glaube, diese Ziffern [des Zuständigkeitskataloges der konkurrierenden Gesetzgebung, U. B.] werden von der Bevölkerung ziemlich ungelesen bleiben.“ Und wenn sie doch gelesen werden? Der CDU-Abgeordnete *Walter* wußte die Antwort: „Ich glaube, wenn das deutsche Volk diese Ziffer liest, dann wird es schon allein deswegen an der Befähigung des Parlamentarischen Rates zur Gesetzgebung verzweifeln.“

Doch verstand das Volk, was es las, wenn es las? Jedenfalls für die bayerische Bevölkerung gab es hier nach Ansicht der Bayerischen Staatsregierung keine Zweifel: „Nicht als richtig anerkannt werden kann die Behauptung, die Verwechslungsgefahr zwischen den beiden Bezeichnungen Bundestag und Bundesrat sei viel zu groß, als daß die Öffentlichkeit sie auseinanderhalten könnte. Für die Bayerische Bevölkerung kann in Anspruch genommen und gebürgt werden, daß diese Annahme nicht zutrifft; - vorbehaltlich einiger Minderbegabter, die solche Bezeichnungen überhaupt nicht verstehen, wie sie auch gefaßt sein mögen, nicht zu sprechen von dem Teil der Bevölkerung, der am Verfassungsleben grundsätzlich überhaupt keinen Anteil nimmt.“

II.

Überhaupt, die Bayern! Da war ja nicht nur das Problem der Biersteuer, an deren Aufteilung das Land Bayern bekanntlich ein besonderes Interesse hatte. Nein, da war auch noch Preußen, wohin ja möglicherweise „ein bayerischer Postbeamter versetzt werden könnte“, wie der KPD-Vertreter *Renner* unkte, obwohl er selber diese Vorstellung nicht sonderlich schlimm fand. *Carlo Schmid* jedoch belehrte

ihn: „Preußen gibt es nicht mehr.“ Darauf *Renner*: „Für die Bayern gibt es noch ein Preußen.“
Schmid: „Ja, das gehört mit zu den bayerischen Stammeseigenarten.“

Wie kam *Renner* eigentlich auf Postbeamte? erinnerte er sich etwa an eine Unterhaltung im Zuständigkeitsausschuß über das Berufsbeamtentum, in der *Dr. Bergsträßer* (SPD) behauptete, unter die vorgeschlagene Formulierung würden die Postschalterbeamten nicht fallen? Das sei nämlich, so *Bergsträßer* weiter, sehr wichtig, denn: „Die sind alle überflüssig, können durch Frauen ersetzt werden.“

Außer von Postbeamten wurde auch von Eisenbahnern gesprochen, jedenfalls im Grundsatzausschuß. Der Ausschußvorsitzende *Dr. v. Mangoldt* (CDU) sah das Wesen des Staates darin, daß er „mit unwiderstehlicher Gewalt gebieten kann“, und wo etwas Derartiges ausgeübt werde, liege öffentliche Gewalt vor. Diese Überlegung brachte den Berliner Teilnehmer *Dr. Reif* zu der Vermutung: „Das kann bei der Eisenbahn heißen, die öffentliche Gewalt wird vom Zugführer ausgeübt.“

Außer von Zugführern wird öffentliche Gewalt auch von Beamten ausgeübt. Die stehen, so sollte eine Verfassungsbestimmung lauten, in einem „öffentlich-rechtlichen Treueverhältnis“. Doch ist dieses Wortungetüm überhaupt zumutbar? Nach Ansicht von *Dr. Eberhard* (SPD) in jedem Fall: „Das Wort ist doch sehr schön“, meinte er. Nicht so hingegen das Wort „Dienstherr“: das fand er „scheußlich“.

Über ein anderes Wort stritt man sich erheblich länger: Widmung. Dies sei ein „gesetzestechnischer Ausdruck“, sagte der Jurist *Zinn*, der es wissen mußte. *Carlo Schmid* wußte es noch genauer: „Widmung ist ein Terminus des Verwaltungsrechts.“ Der Finanzexperte *Dr. Höpker-Aschoff* aber protestierte gegen diesen Begriff: „Überlegen Sie sich etwas anderes. Mein Sprachgefühl lehnt sich gegen die Formulierung ‚die Widmung‘ auf. Sie ist ein Ding der Unmöglichkeit.“ Einige Abgeordnete schlugen daraufhin vor, nicht nur dieses Wort, sondern gleich den ganzen Satz zu streichen, in dem es vorkam. Doch *Dr. Dehler* wollte auf den Begriff nicht verzichten. Es gehe, so dozierte er, um die Frage: „Wie wird eine Binnenwasserstraße, die bisher nicht dem allgemeinen Verkehr diene, zu einer solchen?“ An sich, so *Dehler* weiter, sei „Widmung“ eine „Wendung, die nur dem Laien mißverständlich sein könnte. Ob das sprachlich sehr schön ist, ist eine andere Frage.“ Vorsitzender *Schmid*, sonst selten um Antworten verlegen, zeigte sich einmal ratlos: „Ich weiß nicht, ob man einen besseren Ausdruck finden kann als ‚die Widmung‘. Es handelt sich ja nicht um ‚Erschließung‘, sondern um etwas ganz anderes. Der verwaltungsrechtliche Terminus ‚Widmung‘ heißt, daß eine bestimmte Sache einem bestimmten Gebrauch zugeführt wird.“ Aber *Schmid* wäre nicht *Schmid*, wenn er nicht sogleich hinzugefügt hätte: „Ich glaube, ‚Widmung‘ ist schon das richtige. Es ist doch ein schönes deutsches Wort. Ich glaube, man hat es erfunden, um damit ein Fremdwort abzulösen; deswegen versteht es kein Mensch mehr. ‚Affektation‘ hieß es, glaube ich, früher im Verwaltungsrecht.“ Als *Höpker-Aschoff* hartnäckig blieb und beantragte, das Wort durch „Erschließung“ zu ersetzen, belehrte ihn *Schmid*: „Hier handelt es sich um eine Wasserstraße, die schon schiffbar ist, die aber - ähnlich wie ein Privatweg - dem öffentlichen Verkehr noch nicht geöffnet ist. Nun soll dieser Privatweg, diese ‚Privat-Binnenwasserstraße‘, dem allgemeinen Verkehr geöffnet werden.“ Und er kam zu dem Ergebnis: „Das heißt man ‚Widmung‘; das ist das deutsche Wort dafür. Die deutsche Sprache ist reicher, als wir manchmal glauben.“ Dennoch: Dieses schöne deutsche Wort hat leider keinen Eingang in das Grundgesetz gefunden.

III.

Mit der Sprache war das so eine Sache. So sorgte sich der CSU-Abgeordnete *Dr. Laforet* („Ich habe oft erklärt, daß ich als Beamter und Professor nichts anderes bin als Arbeiter.“): „Das Mißliche ist, daß wir das Wort Fernmeldewesen authentisch interpretieren und uns darüber klar werden müssen, ob wir unter dem Fernmeldewesen nur das Technische des Rundfunks oder, soweit das Technische in das

Organisatorische hineinreicht, auch das Organisatorische verstehen.“ Daraufhin *Schmid*, ganz in seinem Element: „Ich glaube nicht, daß man zum Beispiel die Übertragung einer Beethovensymphonie als einen Teil des Fernmeldewesens bezeichnen kann, so wenig wie man ein Konzert als eine Angelegenheit des Geigenbauergewerbes betrachten kann.“

Sonst hatte *Laforet* aber keine Definitionsprobleme: Auf die Frage von *Dr. Strauß*, ob „Niederlassung der Ausländer“ auch Gewerbeausübung beinhalte, antwortete er: „Was soll sonst Aufenthalts- und Niederlassungsrecht für eine Bedeutung haben? Der Mensch hält sich auf und läßt sich nieder, - das heißt doch: Bildung einer wirtschaftlichen Existenz.“

Was gab es noch zu definieren? Zum Beispiel Flüchtlinge! Was ist das denn? Der Berliner Oberbürgermeister *Ernst Reuter* wußte die Antwort, mußte aber etwas ausholen: „Beim Flüchtlingswesen handelt es sich in der Sache noch um etwas mehr als bei der Fürsorge. Die Fürsorge ist der Natur der Sache nach eine Vorschrift für die autochthon eingeborene Bevölkerung sozusagen, die nicht zwangsweise ausgetauscht wird und die nicht beweglich ist, während ‚Flüchtlinge‘ eine in sich etwas amorphe und bewegliche und auch zum Austausch auf die Dauer zu bestimmende Sache sein sollen.“ Alles klar?

Apropos Flüchtlinge. Deren Vertreter *Dr. Mücke* (SPD) sorgte sich: „Man darf das Flüchtlingsproblem nicht an dem verhältnismäßig kleinen Teil sehen, der heute wieder auf die Beine gekommen ist, sondern man muß das Flüchtlingsproblem in dem Millionenheer der Menschen sehen, die heute nur noch vegetieren.“ Millionenheer, aha! Er fuhr fort: „Sie, meine Damen und Herren, kommen ja im wesentlichen mit den auf die Beine gekommenen Flüchtlingen zusammen, aber mit den großen Massen, den Millionenmassen, die wirklich nur vegetieren, kommen Sie wenig in Berührung. Ich möchte in diesem Zusammenhang gerade in diesem Hause besonders feststellen, daß der überwiegende Teil der Flüchtlinge und Ausgewiesenen trotz ihrer seelischen und materiellen Not anständig geblieben sind. Ich warne eindringlich davor, daß man etwa, veranlaßt durch diese Anständigkeit, die in einer Zeit des Verfalls menschlicher Qualitäten ein starker positiver Faktor ist, dieses Problem nur am Rande sieht.“

Zurück zu den Definitionsproblemen. Da war zum Beispiel noch - „zur Vermeidung von Mißverständnissen“ - die Frage gestellt worden, ob unter Küstenschutz auch militärische Anlagen verstanden werden. Dazu ironisch *Wagner*: „Kampf gegen das Wasser!“ *Schmid*, der die Frage aufgebracht hatte, ließ sich nicht beirren und wandte sich an den KPD-Mann *Renner*, mit dem er so gerne wie mit keinem anderen die Klänge kreuzte: „Herr Renner, ich glaube, auch Sie werden der Meinung sein, daß hier keine bösen Absichten bestehen“. Aber als wäre er sich da noch nicht ganz sicher, fügte er hinzu: „Sie werden sich dann auf mich berufen können, Herr Renner.“ Daraufhin *Renner*: „Man muß vorsichtig sein. Ich bin sehr dankbar für die Aufklärung.“ *Renner* hatte offenbar wenig Streitlust an diesem Tag, denn nur wenige Minuten später sagte er: „Ich will mir nicht wieder einen Ordnungsruf ziehen; ich bin heute friedlich gesonnen.“

Küstenschutz hin, militärische Anlagen her. Was hat es denn mit den Bäumen und den Pflanzen auf sich? Fragte sich jedenfalls der CDU-Abgeordnete *Walter*. Ihm leuchtete partout nicht ein, warum es im Zuständigkeitskatalog hieß: „Pflanzen und Bäume.“ *Walter*: „Die Fassung ‚Pflanzen und Bäume‘ ist unmöglich. Auch nach meinen bescheidenen Geistesgaben sind die Bäume Pflanzen.“ Wollte das jemand bestreiten? *Walter* schlug deshalb vor: „Entweder sagt man also ‚den Schutz der Pflanzen, insbesondere der Bäume‘ oder ‚den Schutz der Bäume und anderer Pflanzen‘, wenn man dieser Anregung überhaupt Rechnung tragen will.“ Nun, seiner Anregung wurde nicht gefolgt, es heißt noch heute so, nur in umgekehrter Reihenfolge. Sind Bäume also keine Pflanzen?

Ein längerer Disput entspann sich im Anschluß an die harmlose Frage des Abgeordneten *Blomeyer* (CDU), ob mit den Worten „Schutz der Pflanzen“ nicht zu wenig gesagt sei: „Will man nicht auch mit dem Verhüten von Pflanzenkrankheiten Menschen schützen und andere Wirkungen hervorrufen?“ Nach Ansicht von *Dr. Strauß* ist das mit darin enthalten, denn „wenn Sie die Pflanzen schützen, schützen Sie doch mittelbar auch den Menschen.“ Der Berliner Oberbürgermeister *Reuter* zu diesem Thema: „Es kann ein rein wirtschaftlicher Zweck sein, der mit einer Gefährdung des Menschen nichts zu tun hat.“ *Blomeyer* insistierte: „Wir nennen es Pflanzenschutz. Aber ich glaube, daß der Ausdruck Pflanzenschutz mehr bedeutet, und zwar in der praktischen Entwicklung.“ Der Vorsitzende brauchte Nachhilfe: „Können Sie das einmal an einem Beispiel erläutern; sonst verstehen wir es nämlich nicht.“ Gar nicht so einfach, Herr Vorsitzender! *Blomeyer*: „Ich überlege das gerade.“ *Dr. Hoch* half ihm: „Zum Beispiel Bekämpfung des Kartoffelkäfers.“ Vorsitzender *Dr. Strauß* daraufhin vorschnell: „Das ist Schutz der Pflanzen.“ *Dr. Hoch*: „Wir wollen aber hier nicht die Pflanze schützen, sondern den Menschen davor, daß er durch Vernichtung dieses so notwendigen Nahrungsmittels in Gefahr gerät. Der Schutz zielt nicht auf den Schutz der Pflanze, sondern des Menschen.“ Nochmal *Dr. Strauß*: „Primär Schutz der Pflanzen und durch den Schutz der Pflanzen Schutz der Menschen.“ Jetzt mußte der Oberbürgermeister wieder eingreifen: „Wenn Sie Felder von Flugzeugen aus bestreuen, schützen Sie keinen Menschen.“ SPD-Hinterbänkler *Kuhn* einmal mutig: „Sie können sogar, wenn Sie eine Pflanze schützen, gegen den Menschen handeln.“ Darauf *Dr. Strauß*: „Ich könnte mir aber nicht vorstellen, daß der Bundesgesetzgeber das tut.“

Eben! Das wäre ja noch schöner! Aber es ging noch weiter. *Dr. Hoch*: „Wenn Sie gegen den Borkenkäfer vorgehen, tun Sie das doch nicht, um den netten Baum zu retten, sondern es wäre unerträglich, wenn das Holz verloren ginge. Ich würde ‚Maßnahmen‘ sagen. Sonst besteht die Gefahr, daß man faule Witze über unsere Arbeit macht.“

IV.

Natürlich gab es auch Gespräche über Männer und Frauen. So kam es dem Vorsitzenden des Grundsatzausschusses, *Dr. v. Mangoldt*, in den Sinn zu sagen: „Man kann sich nur schlecht vorstellen, daß der Mann, wenn eine Ehe mit Kindern vorhanden ist, die Kinder besorgen soll.“ Und *Dr. Bergsträßer* von der SPD philosophierte: „Es kann Gesetze gegen das Doppelverdienende geben. Man muß sie nur richtig anwenden, indem man die Wahl läßt, wer aus dem Beruf ausscheidet.“ Er hatte gleich ein Beispiel aus seinem eigenen Erfahrungsschatz parat: „So habe ich es gemacht, als bei uns im August die Verordnung gegen die Doppelverdiener herauskam. Ich habe gesagt: Wenn bei uns jemand ist, dessen Ehepartner ebenfalls verdient, sollen sie vor die Wahl gestellt werden, wer ausscheidet. Aber die Frau soll nicht mechanisch ausgeschlossen werden.“ Das brachte Frau *Dr. Weber* (CDU) auf den Plan: „Wir dürfen ruhig sagen, daß es unerfreulich ist, wenn die Frau aus der Familie ausscheidet und wenn der Mann zu Hause bleibt und die Kinder sowie die Frau besorgt. Ich trete dafür ein, daß die Frau für das Familienleben frei wird.“ Herr *Dr. Bergsträßer* widersprach: „Heute gibt es doch sonderbare Fälle, in denen ein Mann sehr wenig und eine Frau sehr viel verdient, in denen eine Familie mit Kindern in die Notlage käme, daß sie ihren Lebensstandard stark reduzieren muß und vielleicht überhaupt nicht aufrechterhalten kann, wenn die Frau den Verdienst nicht behält.“ Aber Frau *Dr. Weber* sah dieses Problem anders: „Es gibt eben heute solche Fälle, in denen wir aufs tiefste bedauern, daß man die Männer nicht besser einstellt, in denen kleine Kinder da sind, die von der Frau gepflegt werden müßten, in denen Hausangestellte und Hilfskräfte nicht zu bekommen sind und in denen es jammervoll ist, daß die Frau zu Ungunsten der Familie und der Kinder berufstätig sein muß. Ich kann diese Entwicklung weder für die Frau noch für den Mann noch für die Kinder gut finden. Das sind unheimliche Zustände, die wir gern ändern möchten.“

V.

Über Erziehungsfragen ganz anderer Art ließ sich der Hamburger Finanzsachverständige *Dudeck* aus: „Auf die eigene finanzielle Verantwortlichkeit der Länder bzw. Gemeinden lege ich besonders großes Gewicht. Wenn ich es banal ausdrücken soll: Die Dummheiten des Parlaments muß der Steuerzahler an seinem eigenen Portemonnaie merken. Das ist eine zwar etwas brutale, aber meiner Ansicht nach die einzige Möglichkeit, zur wahren Demokratie zu erziehen.“

Eine Angelegenheit mehr für Juristen und Verwaltungsfachleute war die Unterhaltung zwischen den promovierten Herren *Menzel* von der SPD und *Laforet* von der CSU. *Menzel*: „Soll die Bestimmung, daß die beim Bund beschäftigten Personen auf ihren Wunsch in ihrem Heimatgebiet zu verwenden sind, diesen Beamten einen Rechtsanspruch geben?“ *Laforet*: „Ich fasse das nicht als Rechtsanspruch auf, wohl aber als eine bindende Richtlinie, die den betreffenden Bundesbehörden gegeben wird.“ Das genügte *Menzel* nicht: „Was ist der Unterschied zwischen einer bindenden Richtlinie und einem Rechtsanspruch?“ Darauf *Laforet*: „Es handelt sich hier nur darum, daß den Bundesbehörden eine Pflicht auferlegt wird, während andererseits der einzelne Beamte und Angestellte keinen Rechtsanspruch hat.“

Daran sieht man, daß sich der Parlamentarische Rat auch mit den Rechten des Menschen befaßte. Und dies, obwohl *Ernst Reuter* die Meinung äußerte: „Oberster Grundsatz: der Mensch darf keine Rechte haben; sonst könnte er gegen den Staat frech werden.“ Aber das war natürlich nicht ganz ernst gemeint. Dabei war man sich durchaus eines Problems bewußt, das der rechtsuchende Bürger schon damals hatte: „Es kann sich überhaupt keiner mehr mit der öffentlichen Hand auseinandersetzen, ohne nicht nur mit einem Rechtsanwalt, sondern mit einem Spezialanwalt ausgerüstet zu sein.“ (*Dr. Reif*).

Offenbar verbirgt sich hinter diesem Phänomen allerdings auch für die Verwaltung eine gewisse Tragik, jedenfalls wenn man der Ansicht des schon erwähnten bayerischen Staatsbeamten *Dr. Kollmann* folgt: „Die größte Genugtuung des Verwaltungsbeamten ist es, wenn er abseits des Zauns von Paragraphen einen Verwaltungserfolg erreicht hat.“ Und gerade das mußte wohl nicht ganz einfach sein, denn, so der Rechtsanwalt *Dr. Kanka* auf Herrenchiemsee: „Es entspricht einer gewissen deutschen Mentalität, einer an sich selbstverständlichen Forderung durch die Berufung auf einen bestimmten Buchstaben noch ein besonderes Gewicht zu verleihen.“

Deutsche Mentalität! Und was ist mit jenen Einwohnern, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit haben? Der spätere Bundesjustizminister *Dr. Dehler*: „Denen können wir kein Recht geben. Der Ausländer hat im allgemeinen keine Rechte.“ Da hilft also auch kein Spezialanwalt mehr.

War es da nicht vermessen, wenn *Wagner* meinte feststellen zu können: „Meine Herren, ich glaube, wenn das deutsche Volk diesen Ausführungen bezgl. des Schutzes seiner Rechte zugehört hätte, wäre es mit dem Parlamentarischen Rat sehr zufrieden, vielleicht viel zufriedener als auf Grund der verschiedenen Radionachrichten.“

VI.

Dabei hat dieses deutsche Volk, so sagt man ja immer wieder, kaum Notiz genommen von den Arbeiten des Parlamentarischen Rates. Warum eigentlich nicht? War es etwa nicht interessant genug, was die Abgeordneten dort im fernen Bonn alles ausheckten? Oder ist da einfach zu wenig passiert? Wohl kaum, sonst hätte *Dr. Laforet* nicht sagen können: „Inzwischen hat sich wieder manches ereignet.“ Und *Wagner* nicht antworten können: „Ja, jeden Tag etwas Neues.“ Die Unterhaltung war noch nicht zu Ende! *Dr. Laforet*: „An uns sind ja auch die Dinge herangetragen worden.“ Darauf *Carlo Schmid*: „Wir können nicht warten, bis sich nichts mehr ereignet.“

Ja, es hatte sich einiges ereignet in diesen neun Monaten der Jahre 1948/49! Doch auch die gehen einmal zu Ende. Der spätere Bundespräsident *Dr. Theodor Heuss* wagte da einen Blick voraus und reflektierte über die möglicherweise enttäuschten Erwartungen eines jeden einzelnen Ratsmitglieds: „Es wäre sinnlos, die Arbeit, die hier geleistet wurde, durch einen Katalog des Mißbehagens zerreden zu wollen. Es ist doch so: Fast jeder von uns glaubt, daß er mit einer bestimmten Vorstellung über die Zweckmäßigkeit und Güte einer deutschen Verfassung hierher gekommen ist. Entweder hat er sich diese Vorstellung selber gemacht, oder seine Partei hat sie ihm geliefert, und nun ist er in die Situation gestellt worden, daß diese beste Verfassung, die er in seinem Hirn hatte, mit dem Ergebnis hier nicht übereinstimmt. Das bedeutet, daß wir das, was jetzt abgeschlossen wird, nicht zu beurteilen haben unter dem Gesichtspunkt der bestmöglichen Leistung, sondern des in der deutschen Volks- und Staatengemeinschaft heute politisch Möglichen.“ Erst einmal in Fahrt geraten, fuhr er fort: „Ob die Staatstheoretiker und Staatsrechtler mit uns zufrieden sind, das wird uns einmal interessieren, wenn sie die Kommentare schreiben; aber es wird uns nicht zu stark beeindrucken können. Denn sie sind die Perfektionisten auf dem Papier, während wir in die Wirklichkeiten der deutschen Geschichte gestellt waren und gestellt sind, bei unserer Arbeit gelähmt durch diese deutsche Geschichte und durch unsere äußere Machtlosigkeit.“

Die Mütter des Grundgesetzes

Bärbel Hirsch

I.

In zahlreichen Dokumentationen, Reden, Berichten und Aufsätzen über die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes werden meist nur die „Väter des Grundgesetzes“ erwähnt. Diese Formulierung unterstellt, daß die 65 stimmberechtigten Mitglieder ausschließlich männlichen Geschlechts waren. Werden hingegen die „Väter und Mütter des Parlamentarischen Rates“ zitiert, so wird dies zwar den historischen Tatsachen gerecht, hinterläßt jedoch bisweilen den Eindruck, es handele sich bei den „Müttern“ um eine nicht ernstzunehmende Größe, die lediglich aus dem Bemühen um Vollständigkeit und Gleichberechtigung mit einem innerlichen Schmunzeln hinzugefügt wird. Im Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, dem Verfassungsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz der westlichen Besatzungszonen, waren keine weiblichen Bevollmächtigten der Länder vertreten. Erst bei den Grundgesetzberatungen im Parlamentarischen Rat gab es sie, die „Mütter des Grundgesetzes“: *Dr. Elisabeth Selbert* und *Friederike Nadig* von der SPD, *Dr. h.c. Helene Weber* von der CDU und *Helene Wessel* von der Zentrumsparterie.

Nach Ende des Zweiten Weltkrieges übertraf die Anzahl der Frauen an der deutschen Bevölkerung die der Männer um 7,2 Millionen. Dies stimmt hinsichtlich der geringen Beteiligung der Frauen an den Grundgesetzberatungen nachdenklich, spiegelt die Besetzung des Parlamentarischen Rats doch keineswegs das geschlechtliche Mehrheitsverhältnis innerhalb der Bevölkerung wider. Auch die rechtliche Stellung der Frau auf dem Gebiet des Familienrechts entsprach nicht annähernd den heutigen Regelungen im Bürgerlichen Gesetzbuch. So konnte beispielsweise der Mann innerhalb der Ehe sowohl über das gesamte Vermögen der Frau verfügen als auch über die Frage der Berufsausübung seiner Ehefrau entscheiden und gegebenenfalls ihren Arbeitsplatz gegen ihren Willen kündigen. Eine Diskussion über die Einführung und Durchsetzung von Frauenquoten, um Frauen verstärkt die Chance zu bieten, an politischen Entscheidungsprozessen mitzuwirken, und eine Gleichstellung von Mann und Frau auf allen Ebenen des gesellschaftlichen Lebens zu ermöglichen, war in der Nachkriegszeit undenkbar.

Diese Umstände berücksichtigend, wird im folgenden auf die Frage eingegangen, inwieweit die vier Vertreterinnen Einfluß auf die Beratungen im Parlamentarischen Rat nehmen konnten und, wenn ja, in welchen Punkten? Welchen Aufgaben haben sie sich während der Beratungen angesichts der Mehrheitsverhältnisse in der Bevölkerung und der rechtlichen Stellung der Frau vornehmlich gewidmet?

II.

Als die „vier Mütter des Grundgesetzes“ in den Parlamentarischen Rat nominiert wurden, waren sie im Alter von 50 und mehr Jahren. Ihre Biographien entsprachen sicherlich nicht typischen Frauenbiographien jener Zeit:

Dr. Elisabeth Selbert, 1896 in Kassel geboren, war nach dem Besuch der Handelsschule zunächst als Auslandskorrespondentin tätig. Obwohl bereits Mutter zweier Kinder, absolvierte sie 1926 ihre Abiturprüfung als Externe. Während sich ihr Mann und ihre Mutter den Kindern widmeten, begann sie im Alter von 30 Jahren ein Jurastudium in Marburg und Göttingen. 1934 – einen Monat, bevor die Nationalsozialisten die Anwaltschaft für Frauen sperrten – wurde sie als Rechtsanwältin zugelassen und eröffnete eine Kanzlei in Kassel. Während des Zweiten Weltkrieges sicherten die Einkünfte aus der Kanzlei den Lebensunterhalt der gesamten Familie. Ihr Mann war als „roter Funktionär“ vorüberge-

hend in ein Konzentrationslager deportiert worden. Nach Kriegsende wurde sie Mitglied der Verfassungsberatenden Landesversammlung Groß-Hessen und 1946 in den SPD-Parteivorstand gewählt. 1948 – das Land Hessen hatte bereits ausreichend viele Vertreter für den Parlamentarischen Rat gewählt – legte der Parteivorstand der SPD größten Wert darauf, Dr. Selbert in dem verfassungsberatenden Gremium vertreten zu wissen. Das Land Niedersachsen hatte zu jenem Zeitpunkt seine VertreterInnen noch zu delegieren, und so gelangte sie als Abgeordnete des Landes Niedersachsen in den Parlamentarischen Rat. Sie selbst hatte dieses Mandat nicht angestrebt, schätzte sich im nachhinein aber glücklich, an dieser wichtigen gesetzgeberischen Arbeit mitgewirkt haben zu können¹.

Im Parlamentarischen Rat war Dr. Selbert stellvertretendes Mitglied des Hauptausschusses sowie des Ausschusses für Grundsatzfragen. Als ordentliches Mitglied im Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege galt ihr Hauptaugenmerk den staatsrechtlichen und rechtspolitischen Themen. Sie beschäftigte sich mit Fragen der Verfassungsgerichtsbarkeit, der Richterwahl, der Revision und der Gerichtsform. Des weiteren trat sie für die Begründung einer allgemeinen Bürgerpflicht zum Schutz des Bestandes der Verfassung ein und nahm an Diskussionen über das Amt des Bundespräsidenten, die Stellung der Abgeordneten – insbesondere zur jeweiligen Partei –, die Position der Bundesländer und des Bundesrates teil.

Besonders engagiert setzte sich Dr. Elisabeth Selbert im familienrechtlichen Bereich für die Gleichstellung des unehelichen Kindes ein. Auch hielt sie es für selbstverständlich, daß die Stellung der Frau rechtlich abgesichert werden mußte und deren Gleichstellung auf allen Gebieten des Rechts längst überfällig war. In der ersten Lesung des Grundsatzausschusses² wurde in Artikel 19 Abs. 2 festgelegt: „Männer und Frauen haben dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten.“ Zu einer veränderten Formulierung des Artikels kam es aufgrund eines Gutachtens zur ersten Fassung des Bonner Grundrechtskatalogs, das die CDU-Fraktion im Parlamentarischen Rat von dem Bonner Rechtsprofessor Richard Thoma erstellen ließ. Dieser plädierte in seiner „Kritischen Würdigung“ vom 25. Oktober 1948³ für folgenden Wortlaut des Artikels: „[. . .] (2) Männer und Frauen haben grundsätzlich dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten. [. . .] (4) Im übrigen ist es Aufgabe der Gesetzgebung, im Streben nach Gerechtigkeit und im Dienste des Gemeinwohls Gleiches gleich, Ungleiches verschieden zu behandeln.“ Diese Anmerkung von Thoma fand im Allgemeinen Redaktionsausschuß am 16. November 1948 Eingang in die Formulierung des Artikels, wo es sodann hieß: „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich. Das Gesetz muß Gleiches gleich, Verschiedenes nach seiner Eigenart behandeln.“ Von dieser Entwicklung überrascht, überzeugte Dr. Elisabeth Selbert zunächst ihre eigene Partei – und hier vor allem ihre Parteikollegin Nadig – von der Notwendigkeit einer umfassenderen und eindeutigeren Formulierung des Gleichberechtigungsartikels. In den Diskussionen führten die konservativen Kräfte immer wieder ins Feld, daß die unterschiedliche biologische Natur von Männern und Frauen eben auch eine unterschiedliche rechtliche Würdigung notwendig mache. Außerdem befürchteten die Gegner einer verfassungsrechtlichen Gleichstellung von Mann und Frau ein „Rechtschaos“ in Hinblick auf die dann verfassungswidrigen Normen im Bürgerlichen Gesetzbuch. Dieses Argument konnte jedoch leicht durch die Übergangsregelung, die eine Frist bis zum 31. März 1953 vorsah, entkräftet werden. Dr. Selberts Vorschlag zum späteren Artikel 3 Abs. 2 GG lautete: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt.“ Ihre Empörung über die ihr unverständliche Diskussion fand Ausdruck in einer Debatte im Hauptausschuß am 3. Dezember 1948⁵, wo sie ihre Formulierung beantragte⁶: „Es ist eine

¹ Dertinger, Elisabeth Selbert, Eine Kurzbiographie, S. 39.

² Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Band 5, S. 373.

³ Im Parlamentarischen Rat als Drs. 244 vervielfältigt; Bundesarchiv, Bestand Z 5.

⁴ Formulierungsvorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 16.11.1948, Drs. 282; Bundesarchiv, Bestand Z 5.

⁵ Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/49, S. 206.

Selbstverständlichkeit, daß man heute weiter gehen muß als in Weimar und daß man den Frauen die Gleichberechtigung auf allen Gebieten geben muß. [. . .] Sollte der Artikel in dieser Fassung heute wieder abgelehnt werden, so darf ich Ihnen sagen, daß in der Öffentlichkeit die maßgeblichen Frauen wahrscheinlich dazu Stellung nehmen werden, und zwar derart, daß unter Umständen die Annahme der Verfassung gefährdet ist.“ Als Dr. Elisabeth Selbert im Parlamentarischen Rat für die von ihr vorgeschlagene Formulierung zunächst keine Mehrheit fand – der SPD-Antrag wurde in der ersten Lesung des Hauptausschusses mit elf zu neun Stimmen abgelehnt⁷ –, mobilisierte sie die Öffentlichkeit. „Wie ein Wanderprediger bin ich von Versammlung zu Versammlung gefahren und habe den Frauen erzählt, was für eine Art Ausnahmegesetz sie zu erwarten hätten, wenn sie nicht dazu beitrügen, den CDU/CSU-Antrag⁸ zu Fall zu bringen.“⁹ Daraufhin erreichten „Wäschekörbe“ an Protesten und Eingaben den Parlamentarischen Rat. Dr. Elisabeth Selberts Formulierung wurde schließlich in der 21. Sitzung des Hauptausschusses am 18. Januar 1949¹⁰ – nicht zuletzt aufgrund dieser massiven Proteste aus der weiblichen Bevölkerung – einstimmig angenommen. Ihrem großen persönlichen Einsatz und dem Kampf vieler Frauen und Frauenverbände ist es zu verdanken, daß die Gleichberechtigung der Frauen als bindendes und zwingendes Recht in die Verfassung eingegangen ist.

Enttäuscht, von ihrer eigenen Partei weder für die Wahl in den Bundestag noch später – trotz ihrer viel beschworenen fachlichen Kompetenz und mehrfacher Referenzen in Rechtsfragen – als Bundesverfassungsrichterin nominiert worden zu sein, legte Frau Dr. Selbert 1958 ihr Mandat im hessischen Landtag nieder und verabschiedete sich von der politischen Bühne. Danach wandte sie sich zum einen ihrem kranken Mann und zum anderen wieder verstärkt der Arbeit in ihrer Kanzlei zu, wo sie bis ins hohe Alter von 85 Jahren tätig war. Für ihr Engagement im Parlamentarischen Rat wurde Dr. Elisabeth Selbert aus Kreisen der Frauenbewegung mehrfach geehrt. 1983 stiftete das Land Hessen den Elisabeth-Selbert-Preis (Journalistenpreis). 1986 verstarb sie im Alter von 89 Jahren in Kassel.

III.

Friederike Nadig, 1897 geboren und somit zur jüngeren Generation im Parlamentarischen Rat gehörend, arbeitete im Bereich der Sozialarbeit, wo sie von 1922 bis 1933 als Wohlfahrtspflegerin im Jugendamt Bielefeld tätig war. Bereits von 1929 bis 1933 war sie Mitglied des Provinziallandtags Westfalen. 1933 wurde sie aus ihrem Beruf entlassen. Ihre Tätigkeit in der Sozialarbeit nahm sie 1946 wieder auf und wurde Geschäftsführerin der Arbeiterwohlfahrt Bezirk Östliches Westfalen. Von 1947 bis 1948 war sie Mitglied im Zonenbeirat der britischen Besatzungszone und ab 1947 Mitglied des Landtags Nordrhein-Westfalen.

Im Parlamentarischen Rat war Friederike Nadig Mitglied des Grundsatzausschusses und stellvertretendes Mitglied des Zuständigkeitsausschusses. Die Tätigkeit in der Wohlfahrtspflege beeinflusste ihre Arbeit, sie wandte sich überwiegend sozialen Themen zu. Im Kampf um die umfassende Formulierung des Artikel 3 Abs. 2 GG in seiner heutigen Fassung waren die vier Mütter des Grundgesetzes keineswegs gleicher Ansicht, wie sich vielleicht vermuten ließe. Ein Argument, das durch Friederike Nadig in der SPD-Fraktion zunächst Gehör fand, bezog sich auf das zu erwartende „Rechtschaos“ bzw. die

⁶ Der Antrag wurde nicht als Drucksache vervielfältigt, ist jedoch in Form eines ungezeichneten Dokumentes, datiert auf den 3.12.1948, überliefert; BayHStA, NL Pfeiffer 180.

⁷ Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/49, S. 209.

⁸ Der Antrag der CDU/CSU-Fraktion für die 2. Lesung im Hauptausschuß, Drs. 376 vom 14.12.1948 (Bundesarchiv, Bestand Z 5) lautete: „Männer und Frauen haben die gleichen Rechte und Pflichten. Die Gesetzgebung hat dies auf allen Rechtsgebieten zu verwirklichen.“

⁹ Dertinger, Die bessere Hälfte kämpft um ihr Recht, S. 236.

¹⁰ Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/49, S. 538.

„Aushebelung“ des Bürgerlichen Gesetzbuches. Friederike Nadig distanzierte sich erst nach Gesprächen mit Dr. Elisabeth Selbert von dieser Argumentation. Obwohl sie erst überzeugt werden mußte, trat sie später um so selbstbewußter an die Öffentlichkeit und appellierte in der Presse an die Frauen: „Was jetzt im Grundgesetz festgelegt wird, gilt für Jahre. Wir Frauen wollen, daß im deutschen Recht unsere Gleichstellung erfolgt und auch das Bürgerliche Gesetzbuch angepaßt wird. Die Stellungnahme der Parteien zu dieser Frage gilt es nicht zu vergessen! Noch sind die Beratungen in Bonn nicht beendet. In aller Öffentlichkeit gilt es inzwischen, für die Gleichberechtigung der Frau einzutreten und sie darauf hinzuweisen, welches alte Unrecht verewigt werden soll. Das Uebergewicht von sieben Millionen Frauen bedeutet eine gewaltige Macht, die für das Recht voll eingesetzt werden muß.“¹¹ Dabei spielte sie auf die Tatsache an, daß die Parteien hinsichtlich der ersten Bundestagswahl auf die Wählerstimmen der weiblichen Bevölkerung angewiesen waren.

Friederike Nadig setzte ihre politische Tätigkeit bis 1950 als Abgeordnete des nordrhein-westfälischen Landtags und von 1949 bis 1961 als Mitglied des Bundestages fort. Geschäftsführerin der Arbeiterwohlfahrt Bezirk Östliches Westfalen blieb sie bis 1966. Ihr Leben war überwiegend von ihrem starken Engagement für diese Arbeit geprägt. 1970 verstarb Friederike Nadig im Alter von 73 Jahren.

IV.

Dr. h.c. Helene Weber, geboren 1881, war zunächst als Volksschullehrerin tätig und studierte später Geschichte, Romanistik, Philosophie und Sozialpolitik. Als Studienrätin und Leiterin einer Sozialen Frauenschule des Katholischen Deutschen Frauenbundes in Köln wurde sie 1918 Referentin und 1920 Ministerialdirigentin im preußischen Wohlfahrtsministerium. Auch war sie bereits von 1919 bis 1920 Mitglied der Verfassungsgebenden Nationalversammlung und Mitarbeiterin an der Weimarer Reichsverfassung sowie Mitglied des Reichstags bis 1933 und – ebenso wie Helene Wessel – von 1922 bis 1924 Mitglied des preußischen Landtags für die Zentrumspartei, aus der sie 1933 ausschied. Aus ihren Ämtern entlassen, arbeitete sie bis 1945 in der privaten Fürsorge. Nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges trat sie der CDU bei. 1947 bis 1948 war Dr. Weber sowohl Mitglied des Zonenbeirats der britischen Besatzungszone als auch 1946 Mitglied des Beratenden Westfälischen Provinzialrates und von 1946 bis 1947 Mitglied des Ersten und Zweiten ernannten Landtags Nordrhein-Westfalen.

Im Parlamentarischen Rat bestimmte sie im Alter von 68 Jahren zum zweiten Mal die Anfänge parlamentarischer Arbeit mit. Sie war Schriftführerin im Präsidium, Mitglied des Grundsatzausschusses sowie stellvertretendes Mitglied des Haupt-, des Wahlrechts- und des Überleitungsausschusses. Helene Weber hielt sich im Parlamentarischen Rat nicht im Hintergrund, sondern diskutierte zu allen Themen. Die älteste der vier Frauen verstand es meist, die Debatten durch ihre Beiträge zu bereichern. In Hinblick auf Art. 3 Abs. 2 GG betonte sie immer wieder, nicht gegen die Gleichberechtigung der Frau zu sein, hielt die ursprüngliche Fassung jedoch für völlig ausreichend.

Ihr thematischer Schwerpunkt lag neben der intensiven Mitarbeit an der Präambel des Grundgesetzes im Bereich des Schutzes von Ehe und Familie (Art. 6 GG). In der 8. Sitzung des Grundsatzausschusses am 7. Oktober 1948¹² brachte sie für ihre Fraktion den Vorschlag ein, die bisher gefaßten Grundrechte noch um die Elternrechte zu erweitern. In der Frage der rechtlichen Gleichstellung von ehelich und unehelich geborenen Kindern entsprach ihre Sorge um das uneheliche Kind ihrer christlichen Auffassung von Nächstenliebe. Sie votierte für eine Förderung unehelicher Kinder, nicht jedoch für eine grundgesetzliche Verankerung ihrer Gleichstellung. Während der 29. Sitzung des Grundsatzaus-

¹¹ Freie Presse: Frauen, es geht um Eure Rechte! Frauenfragen vor dem Parlamentarischen Rat – Altes Unrecht soll verewigt werden? Bielefeld, 8.12.1948.

¹² Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Band 5, S. 218.

ses am 4. Dezember 1948¹³ sagte sie: „Ein Recht auf ein uneheliches Kind hat niemand. Man soll aber unter allen Umständen für das uneheliche Kind sorgen.“ Eine Gleichstellung wäre ihrer Auffassung von Ehe und Sexualität zuwidergelaufen, was sie als gläubige Christin in Debatten um Ehe und Familie mit aller Vehemenz verdeutlichte. So nahm sie in der 21. Sitzung des Hauptausschusses am 7. Dezember 1948¹⁴ wie folgt Stellung: „Eine Gleichstellung ist niemals möglich, weil das Kind nicht in die Familie hineingeboren wird. Das Kind ist schuldlos, aber tragisch getroffen.“ Helene Weber, die im Parlamentarischen Rat immer wieder für ihre Wärme, Moderationsfähigkeit und politische Versiertheit gelobt wurde, kannte diesbezüglich keine Kompromisse.

Ihrer christlichen Weltanschauung treu bleibend, trat Frau Dr. Weber im Zusammenhang mit dem Schulwesens (Art. 7 GG) dafür ein, den Eltern das alleinige Recht in der Auswahl der Schule bezüglich des religiös-weltanschaulichen Charakters zu übertragen.

Nach Abschluß der Arbeit im Parlamentarischen Rat war Dr. Helene Weber von 1949 bis 1962 sowohl Abgeordnete des Deutschen Bundestages als auch bis 1958 Vorsitzende der Frauenvereinigung der CDU. 1950 wurde sie Mitglied der deutschen Delegation des Europarates, 1955 Mitglied der Versammlung der WEU und 1957 Leiterin der deutschen Delegation des Europarates. Von Konrad Adenauer hoch geschätzt, weil sie ihm stets die Stirn bot, wenn sie von einer Sache wirklich überzeugt war, wurde Dr. Helene Weber eine der einflußreichsten Frauen in der CDU. 1962 verstarb sie nach längerer Krankheit im Alter von 81 Jahren in Bonn. In einem Nachruf in der Zeitschrift „Die christliche Frau“¹⁵ hieß es: „Ihr bedeutsames Wirken als Parlamentarierin seit 1919 galt der Verwirklichung christlicher Grundsätze für das Leben des einzelnen, der Familie und der Gesellschaft. Ihr unermüdliches Streben umschloß die Bemühungen um Völkerverständigung und Frieden in Europa und der Welt.“

V.

Helene Wessel, geboren 1898, begann ihre parteipolitische Karriere nach dem Besuch einer Handels- und Wohlfahrtsschule im Alter von 17 Jahren als Parteisekretärin des Zentrums in Dortmund-Hörde. Von 1928 bis 1933 gehörte sie dem preußischen Landtag an. Während des Zweiten Weltkrieges arbeitete sie in der Verwaltung eines katholischen Krankenhauses. Ab 1939 war sie leitende Fürsorgerin des Katholischen Fürsorgevereins, 1945 Mitbegründerin und stellvertretende Vorsitzende des Deutschen Zentrums, 1946 Mitglied des Beratenden Westfälischen Provinzialrates, 1946 bis 1947 Mitglied des Ersten und Zweiten ernannten Landtags Nordrhein-Westfalen, seit 1946 Lizenzträgerin und Geschäftsführerin der Tageszeitung „Neuer Westfälischer Kurier“, ab 1947 Mitglied des Landtags Nordrhein-Westfalen und von 1947 bis 1948 – wie auch Dr. Elisabeth Selbert, Friederike Nadig und Dr. Weber – Mitglied des Zonenbeirats der britischen Besatzungszone.

Im Parlamentarischen Rat war Helene Wessel Schriftführerin im Präsidium und Mitglied des Geschäftsordnungs- und Zuständigkeitsausschusses (zeitweise vertreten durch Seebohm, DP), sowie stellvertretendes Mitglied des Haupt- und des Überleitungsausschusses. Neben den Grundrechten befaßte sich die Abgeordnete Wessel unter anderem mit dem Wahlrecht, den Parteien, der Gesetzgebung des Bundes, den Richtern, dem Finanzwesen sowie mit dem Ruhrstatut.

Helene Wessel wird als tiefreligiöse Frau beschrieben, die sich in den konservativ-christlichen Positionen der Zentrumspartei wiederfinden konnte. Diese rechtspolitischen Positionen fanden verstärkt in ihrer Argumentation bezüglich des Schutzes von Ehe und Familie (Art. 6 GG) sowie des Schulwesens

¹³ Ebenda, S. 811.

¹⁴ Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/49, S. 242.

¹⁵ Mohr/Pregardier, S. 166.

(Art. 7 GG) Ausdruck. Hier trat sie zusammen mit Helene Weber für eine Verankerung des Rechts der Eltern, über ihre Kinder sowohl in erzieherischen als auch in weltanschaulichen Fragen bestimmen zu können, ein. In der Frage der Gleichstellung unehelicher Kinder bezog sie ähnlich wie Helene Weber Stellung. Nach ihrer Auffassung konnten nur die Ehe und die Familie staatlichen Schutz genießen, uneheliche Kinder demnach nicht gleichberechtigt sein.

In der Frage der Gleichberechtigung der Frauen änderte auch Helene Wessel erst aufgrund des öffentlichen Druckes ihre Meinung. In der 42. Sitzung des Hauptausschusses am 18. Januar 1949¹⁶ sagte sie: „Ich möchte mich zu dieser Frage nur kurz äußern. Wenn wir diesen Artikel jetzt in dieser Form annehmen, hat das nicht nur Auswirkungen gesetzlicher Art. Ich möchte gerade gegenüber den Männern die Hoffnung aussprechen, daß sie sich auch für die Förderung der Frau im politischen Raum einsetzen werden.“

Helene Weber blieb bis 1950 Abgeordnete des Landtags Nordrhein-Westfalen und bis 1949 Lizenzträgerin und Geschäftsführerin der Tageszeitung „Neuer Westfälischer Kurier“. Von 1949 bis 1953 war sie Mitglied des Bundestages (bis 1952 Vorsitzende der Zentrumsfraktion) und von 1949 bis 1952 Vorsitzende des Zentrums. 1952 trat sie aus der Zentrumspartei aus und war als Mitbegründerin bis 1957 Mitglied des Präsidiums der „Gesamtdeutsche(n) Volkspartei“ (GVP). Nach Auflösung der GVP trat sie 1957 in die SPD ein. Von 1957 bis 1969 war Helene Wessel dann erneut Bundestagsabgeordnete und ab 1954 Gewerkschaftssekretärin im DGB-Landesbezirk Nordrhein-Westfalen. Helene Wessel verstarb 1969 im Alter von 71 Jahren.

VI.

Auf die Frage nach der Akzeptanz als Frau im Parlamentarischen Rat unter einer Mehrheit männlicher Delegierter antwortete Dr. Elisabeth Selbert einmal: „Daß unsere ernsthaften Ausführungen mit Aufmerksamkeit angehört wurden, lag vielleicht am ‚Ernst der Stunde‘, in der wir den neuen Staat geschaffen haben. Wir waren ja fast alle ‚gebrannte Kinder‘ der grauenhaften, noch eben erlebten Vergangenheit. Persiflagen, Männerwitze oder Heiterkeitsstürme bei Reden von Frauen waren damals unbekannt.“¹⁷

Die „vier Mütter des Grundgesetzes“ bildeten während ihrer Arbeit im Parlamentarischen Rat, wie aufgezeigt wurde, keine Solidargemeinschaft. Die Gemeinsamkeit des „Frauseins“ ließ keinen Konsens, der zu einer gleichen gemeinsamen politischen Willensrichtung geführt hätte, entstehen. Eine Minderheit innerhalb einer Gruppe darzustellen, führt nicht zwangsläufig zu gemeinsamem Handeln. Dies mag bedauerlich sein, doch hatte jede ihre eigene Lebensgeschichte, ihre individuellen Erfahrungen sowie ihre politische Heimat, und eben mit dieser Vielfältigkeit gestalteten die Frauen ihre Arbeit im Parlamentarischen Rat. Dr. Elisabeth Selbert hat einen großen und für die Frauenbewegung der Nachkriegsgeschichte entscheidenden Beitrag zur Entstehung des Grundgesetzes geleistet. Auch Dr. h.c. Helene Weber, Helene Wessel und Friederike Nadig gebührt noch heute – den nicht zu übersehenden Mehrheitsverhältnissen im Parlamentarischen Rat zum Trotz – besondere Anerkennung.

Literatur

Antje Dertinger: Elisabeth Selbert, Eine Kurzbiographie – Artikel 3 Abs. 2 Grundgesetz: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“, herausgegeben von der Bevollmächtigten der Hessischen Landesregierung für Frauenangelegenheiten, Wiesbaden 1989.

¹⁶ Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/49, S. 542.

¹⁷ Deutscher Juristinnenbund (Hrsg.): Juristinnen in Deutschland, S. 106.

Antje Dertinger: Die bessere Hälfte kämpft um ihr Recht, Köln 1980.

Deutscher Bundestag / Bundesarchiv (Hrsg.): Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Boppard am Rhein. Bd. 5: Ausschuß für Grundsatzfragen, bearb. von Eberhard Pikart und Wolfram Werner, 1993.

Deutscher Juristinnenbund (Hrsg.): Juristinnen in Deutschland. Eine Dokumentation (1900–1984), München 1986.

Anne Mohr/Elisabeth Pregardier (Hrsg.): Zeugen der Zeitgeschichte, Ernte eines Lebens: Helene Weber (1881–1962), Wege einer Politikerin, Annweiler, Essen 1991.

Hans-Peter Schneider (Hrsg.): Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung. Band 10, Artikel 30 bis 37, Frankfurt a.M. 1996; insb. der biographische Nachweis, S. 795 ff.

Elke Schüller (Bearb.): Wer stimmt bestimmt. Elisabeth Selbert und die Frauenpolitik der Nachkriegszeit, hrsg. vom Hessischen Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung, Wiesbaden 1996.

Carmen Sitter (Bearb.): Die Rolle der vier Frauen im Parlamentarischen Rat. Die vergessenen Mütter des Grundgesetzes, hrsg. von Prof. Dr. Ilse Modelmog, München 1995.

Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung

Ein Projekt der Forschungsstelle für Zeitgeschichte des Verfassungsrechts^{*)}

Kirsten Nemitz

Die Forschungsstelle für Zeitgeschichte des Verfassungsrechts

Im Jahr 1987 wurde die „*Forschungsstelle für Zeitgeschichte des Verfassungsrechts*“ als Arbeitsgruppe am Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Hannover gegründet. Unter der Leitung von *Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider* beschäftigt sie sich seither mit der Sammlung von Materialien des Verfassungsrechts in Bund und Ländern, der systematischen Bearbeitung aktueller verfassungsrechtlicher Fragen in ihrem historischen Kontext und dem Aufbau einer Bibliothek nebst Archiv zur Zeitgeschichte des Verfassungsrechts. Ihre Hauptaufgabe jedoch besteht in der Veröffentlichung der amtlichen Materialien zur Entstehung des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949. Sukzessive erscheint beim *Verlag Vittorio Klostermann* die 32-bändige Edition „Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung“.

Dieses groß angelegte Projekt wurde in den ersten Jahren von der Volkswagen-Stiftung mit insgesamt 2,3 Mio. DM gefördert. Wissenschaftlich unterstützt und begleitet wurde es von einem Beirat, dem unter Vorsitz des Direktors beim Deutschen Bundestag a.D. *Dr. Joseph Bückler* die Historiker und Staatsrechtslehrer *Prof. Dr. Wolfgang Benz* (ehem. Institut für Zeitgeschichte/München, jetzt Zentrum für Antisemitismusforschung/Berlin), *Prof. Dr. Dieter Grimm* (Richter am Bundesverfassungsgericht, Universität Bielefeld), *Prof. Dr. Hasso Hofmann* (Universität Würzburg), *Prof. Dr. Jörg-Detlev Kühne* (Universität Hannover), *Prof. Dr. Michael Stolleis* (Universität Frankfurt a.M.), *Prof. Dr. Rainer Wahl* (Universität Freiburg) sowie *Dr. Günther Weller* vom Bundestagsarchiv Bonn und *Dr. Wolfram Werner* vom Bundesarchiv Koblenz angehören.

Seit 1992 ist die „*Forschungsstelle für Zeitgeschichte des Verfassungsrechts*“ eine Forschungsgruppe des „*Deutschen Instituts für Föderalismusforschung e.V. an der Universität Hannover*“.

Das Projekt

Das vor fast einem halben Jahrhundert von den Abgeordneten des Parlamentarischen Rates zunächst nur als Provisorium für die drei westlichen Besatzungszonen konzipierte „Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland“ hat sich in den Jahren seit seiner Verabschiedung als freiheitlich-demokratische Verfassung bewährt, die nicht nur im Inland große Anerkennung findet, sondern bereits vielen ausländischen demokratischen und rechtsstaatlichen Verfassungen als Vorbild diente. Mit der Vereinigung beider deutscher Teilstaaten im Jahre 1990 gilt das Grundgesetz, von einigen Anpassungen an die veränderte Situation abgesehen, als gesamtdeutsche Verfassung.

Die wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Forschungsstelle haben es sich zur Aufgabe gemacht, die Genese des Grundgesetzes in der Fassung seines Inkrafttretens am 23. Mai 1949 durch eine chronologisch geordnete Publikation der gesamten amtlichen im Verlauf der Verfassungsberatungen entstandenen Materialien zu dokumentieren, so daß die Gründe und Motive, die zur endgültigen Formulierung der einzelnen Artikel führten, leicht rekonstruiert werden können.

^{*)} Für das Kapitel über „nichtamtliche Materialien“ danke ich Frau Dagmar Vorbeck.

Im Unterschied zu der vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv herausgegebenen Reihe „Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle“, in der bislang 10 Bände erschienen sind, ist in dieser Dokumentation nicht ein Ausschuß oder Gremium oberstes Ordnungs- bzw. Gliederungskriterium, sondern der einzelne Grundgesetzartikel. Sitzungsprotokolle und Drucksachen werden zu- meist nicht vollständig, sondern nur in jeweils den Teilen abgedruckt, die für die Entstehung einer be- stimmten Norm von Bedeutung sind. Diese Art der Aufbereitung führt naturgemäß zur Auftrennung des historischen Zusammenhangs im strengen Sinne. Sie bietet jedoch einen ganz spezifischen Vorteil: Auf der Suche nach genetischen Argumenten für die Auslegung eines Artikels kann der Leser, der die Ordnung des Grundgesetzes vor Augen hat, zielgenau vorgehen und fündig werden. Er kann sich ein vollständiges, chronologisch zusammengesetztes Bild über den Verlauf der Beratungen quer durch alle Gremien und über sämtliche Varianten der Formulierung auf dem Weg zur endgültigen Fassung des Artikels machen.

In der auf 32 Bände angelegten Edition „*Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung*“ ist jedem Artikel (in Ausnahmefällen auch einzelnen Absätzen) ein eigenes Kapitel gewidmet:

Zunächst wird sein Entstehungsprozeß durch eine einführende *Vorbemerkung* zusammenfassend dar- gestellt. Hier werden u.a. Beratungsschwerpunkte aufgezeigt, und die Textgenese wird verkürzt wie- dergegeben. Darüber hinaus finden sich Hinweise auf weitere, sog. nichtamtliche Materialien, die bei umfassenden Recherchen in allen einschlägigen Archiven der Bundesrepublik Deutschland in großer Anzahl aufgespürt und zusammengetragen wurden.

Die sich anschließende *Dokumentation* läßt sich grob in zwei Teile untergliedern:

- In einem ersten, kürzeren Teil wird durch den Abdruck von früheren deutschen Verfassungen, be- ginnend mit der „Paulskirchenverfassung“ von 1849, und von präkonstitutionellen Landesverfassun- gen nach 1945 über Vorläufer- und Parallelbestimmungen informiert.
- In einem zweiten, umfangreicheren Teil wird durch die chronologische Veröffentlichung der gesam- ten amtlichen Materialien die Genese des jeweiligen Artikels dokumentiert. Im zeitgeschichtlichen Rückblick beginnt dieser Teil mit der alliierten Initiative zur Schaffung eines Grundgesetzes im Som- mer 1948 (den sog. Frankfurter Dokumenten), reicht über die Aufzeichnungen zu den Beratungen des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee bis zu den Protokollen und Drucksachen des Parla- mentarischen Rates und endet schließlich mit der Verkündung des Grundgesetzes im Bundesgesetz- blatt Nr. 1 vom 23. Mai 1949. Nichtamtliches Quellenmaterial wurde dann in die Dokumentation auf- genommen, wenn ohne seinen Abdruck die Genese des Artikels nicht hinreichend nachvollziehbar wäre.

Jedem Band aus der Edition ist eine Einleitung vorangestellt, die u.a. eine kurze Einführung in den histo- rischen Kontext der Verfassungsberatungen und die organisatorischen Merkmale (Mitglieder, Aus- schüsse etc.) des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Parlamentarischen Rates gibt. Darüber hinaus werden Gestaltung und Einrichtung der Dokumentation erklärt sowie Hinweise über die Materiallage als solche und die Kriterien, die zur Auswahl der herangezogenen Dokumente führten, gegeben. Kurzbiographien von Mitgliedern des Herrenchiemseekonvents und des Parlamentarischen Rates, ein Personen- und ein Sachregister runden den jeweiligen Band ab.

Das Quellenmaterial

Wie bereits erwähnt, wurden in erster Linie amtliche Quellen verarbeitet, doch auch sog. nichtamtliches Material fand Eingang in die Dokumentation, sofern sein Inhalt einen maßgeblichen Einfluß auf die Entstehung der einzelnen Norm erkennen ließ. Dieses nichtamtliche Material liegt verstreut in den Archiven und wurde in den ersten Jahren des Projekts von unserer Historikerin, Frau *Dagmar Vorbeck*, gesichtet, ausgewertet und in der Forschungsstelle zusammengetragen.

Im folgenden sei kurz erläutert, um welche Art von Unterlagen es sich handelt und aus welchen Archiven sie stammen.

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 Drucksachennummern 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, Fassungsanschlüsse, Beschlußvorlagen, Anträge von Parteien oder Abgeordneten, Gutachten, Berichte, Kurzprotokolle, Stellungnahmen, z.T. 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.

Im Falle aller übrigen amtlichen Dokumente wurde auf die archivalische 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“). Bezüglich der Drucksachen konnte bei der Dokumentation auf eine eigene „originale“ Reihe zurückgegriffen werden, die bei den Umbauarbeiten zum Deutschen Bundestag in Bonn wiederentdeckt und der Forschungsstelle freundlicherweise überlassen wurde.

2. Nichtamtliche Materialien

Auf der Suche nach weiteren Dokumenten zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes wurden die Bestände aller einschlägigen Archive der Bundesrepublik systematisch gesichtet. 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 archivalische Fundgrube müssen in diesem Zusammenhang vor allem 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 Ausschubarbeit,

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.

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.

Die Projektplanung

In einer dem Projekt vorgeschalteten Pilotphase wurde zunächst ein Musterartikel (Art. 44 GG) erarbeitet. Nachdem die inhaltliche Zuordnung der Dokumente erfolgt war, wurden mit Hilfe von Schere und Klebstoff die betreffenden Textpassagen ausgeschnitten und unter der Kapitelüberschrift „Artikel 44“ neu zusammengesetzt. Diese Methode führte zwar zum gewünschten Ergebnis, bot sich allerdings kaum zur Bewältigung der Gesamtaufgabe an.

Eines stand von vornherein fest: Bei einem Editionsvorhaben dieser Größenordnung – immerhin galt es, ein Ausgangsmaterial von rund 1.500 Dokumenten mit einem Gesamtumfang von mehr als 30.000 Seiten zu verarbeiten – kam einzig und allein eine EDV-unterstützte Lösung in Frage. Es mußte ein Weg gefunden werden, Teile von Ursprungstexten mehreren Zielen, nämlich den einzelnen Artikeldokumentationen, so zuzuordnen, daß dort alle einschlägigen Textstellen in chronologischer Reihenfolge aufgefunden werden können. Zudem waren bei der Arbeit am Musterartikel bereits zahlreiche, immer wiederkehrende Arbeitsschritte aufgefallen, deren Automatisierung die bevorstehende Aufgabe erheblich erleichtern würde, so z.B. das Anbringen von Auslassungsklammern vor und nach den ausgewählten Textteilen, das Ergänzen bestimmter Überschriften und das Einsetzen der Rednernamen beim Abdruck von Auszügen aus stenographischen Protokollen. Auch mußte die Zuordnungsmehrere wissenschaftlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die jeweils für die Bearbeitung eines bestimmten Teils des Grundgesetzes zuständig sind, auf eine gemeinsame Basis gestellt und koordiniert werden.

Im Laufe der Planungsphase entwickelten wir zwei unterschiedliche Lösungsmodelle: Beim ersten werden die vom Bearbeiter ausgewählten Textstellen unmittelbar aus dem Ursprungsdokument in die jeweilige Artikel-Zieldatei kopiert. Auf diese Weise bestehen alle Zieldateien von Beginn an und werden sukzessive um jedes neu hinzukommende Textsegment erweitert. Bei der zweiten Möglichkeit werden lediglich eindeutige Kennungen für Textabschnitt-Anfang, -Ende und Bestimmungsort (also Zielartikel) sowie Fußnoten und Regesten in die Ursprungsdokumente eingebracht. Mit Hilfe eines Programms, das die Quelldaten nacheinander abarbeitet und die darin markierten Textausschnitte ihrem Bestimmungsort zuweist, werden die Zieldateien gebildet. Sie können auf dem jeweiligen Stand der

Bearbeitung immer neu zusammengestellt werden, da sich dieser Vorgang beliebig oft wiederholen läßt.

Diesem zweiten Modell war angesichts der Tatsache, daß die meisten Dokumente von mehr als einer Referentin bzw. einem Referenten bearbeitet und einzelne Textstellen nicht selten in mehrere Zieldateien verschoben werden, unbedingt der Vorzug zu geben. Da es von jedem Dokument nur eine einzige Quelldatei und nicht (wie bei der ersten Variante) sofort auch mehrere Zieldateien gibt, führt jede – ganz gleich zu welchem Zeitpunkt vorgenommene – Veränderung der Quelldateien zu einer entsprechenden Wirkung in allen aktuell erzeugten Zieldateien. Ein Rechtschreibfehler muß also immer nur ein einziges Mal korrigiert, eine Fußnote nur einmal gesetzt werden, während die Wirkung in alle Zieldateien, in die die betreffenden Texte übernommen werden sollen, hineinreicht. Auch bleiben Datenmenge und Anzahl der Dateien überschaubar.

Auf der Suche nach einer geeigneten Software stießen wir auf das von der Abteilung „Literarische und Dokumentarische Datenverarbeitung“ des Rechenzentrums der Universität Tübingen entwickelte System von Textverarbeitungsprogrammen, kurz TUSTEP, das im Unterschied zu anderen damals handelsüblichen Produkten u.a. den Vorteil aufwies, Dateien von nahezu unbegrenzter Größe verarbeiten zu können. Einem Mitarbeiter dieser Abteilung, Herrn *Dr. Bader*, gelang es, in der TUSTEP-Umgebung ein umfangreiches Paket von Zusatzprogrammen zu schreiben, das allen zuvor anhand des Musterartikels erarbeiteten Bedingungen und Zielvorstellungen Rechnung trug.

Bezüglich der Hardware fiel die Wahl auf ein Mehrplatzsystem der mittleren Datentechnik, bestehend aus einem Host-Rechner, diversen Terminals und einer von der Rechenleistung her stärkeren Workstation. Die für sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nur ein einziges Mal vorhandenen Quelldateien werden vom Host verwaltet und können über die Terminals aufgerufen und bearbeitet werden. Da diese Terminals keine eigenen Speicher bzw. Festplatten besitzen, also alle Anwender gemeinsam auf dem Host arbeiten, und das Programm zur Erzeugung der Zieldateien nur die im gemeinsamen Pool vorhandenen Daten abarbeitet, können „wilde“ inkonsistente Datenbestände und somit uneinheitliche Ergebnisse zuverlässig vermieden werden.

Der Arbeitsablauf

Während die wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre inhaltlichen Zuordnungen zunächst auf dem Papier vornahmen (dies geschah beim Lesen der Quellen), wurden sämtliche zu verarbeitenden Originaldokumente außer Haus in maschinenlesbarer Form erfaßt. Wir übertrugen die so entstandenen rund 1.500 Dateien – jedes Dokument erhielt eine eigene Datei – auf den Hostrechner und wandelten sie anschließend in TUSTEP-Dateien um. Jede Datei erhielt ein vorangestelltes Raster, in das die Grundinformationen zum jeweiligen Dokument, wie z.B. Verfasser, Titel, Datum etc., eingetragen wurden.

Sodann wurden die Dateien von studentischen Hilfskräften korrigiert und schon während dieses Arbeitsgangs mit Auszeichnungen versehen, die die Erstellung von Fußnoten erleichtern, Fehler im Ursprungstext sichtbar machen und bestimmte Textkategorien (z.B. Fassungsvorschläge, Zwischenüberschriften, „Original“-Seitenzahlen, Redner usw.) als solche markieren sollten, damit sie einerseits für den späteren Druck entsprechend typographisch behandelt werden können, andererseits dem TUSTEP-Programm sog. Aufsatzpunkte bieten, um bei den späteren „Verschiebeläufen“ u.a. die automatische Ergänzung von Überschriften, Rednernamen und Seitenzahlen überhaupt erst zu ermöglichen.

Einen kleinen Eindruck von den vielfachen Möglichkeiten, die sich – ganz nebenbei – durch diese Art der Textauszeichnung zusätzlich eröffnen, mögen die folgenden Beispiele vermitteln: Da alle Rednernamen bereits in besonderer Weise gekennzeichnet sind, wird die Herstellung von Personenregistern erheblich erleichtert. Bei entsprechender Programmierung und vollständiger Auszeichnung aller in den Texten und Fußnoten vorkommenden Namen kann sie sogar vollständig automatisiert werden. Auch ist es problemlos möglich, alle Redebeiträge eines/r bestimmten Abgeordneten zusammenstellen zu lassen, um etwa ihren/seinen Einfluß auf die Entstehung des Grundgesetzes oder auch auf einzelne Artikel sichtbar zu machen und auszuwerten. Dies wäre allerdings ein ganz neues Forschungsprojekt!

Damit die Dokumente im Laufe der Bearbeitung (abgesehen von ihrer zuordnungsbedingten Zerteilung) nichts von ihrem ursprünglichen Charakter verlieren, wurde schon bei der Erfassung größter Wert auf authentische Wiedergabe gelegt. Bei der Korrektur war es oberstes Gebot, sehr behutsam mit der Vorlage umzugehen, also lediglich offensichtliche Fehler zu bereinigen. Jede, selbst die kleinste Manipulation wurde in den Dateien mit Hilfe eines zuvor entwickelten Katalogs von eindeutigen Auszeichnungen markiert. Auf diese Weise läßt sich der Originaltext zu jedem beliebigen Zeitpunkt rekonstruieren, und Veränderungen geraten nicht außer Kontrolle.

Hier einige Korrektur- bzw. Auszeichnungsbeispiele:

a.) Hinzufügung

Findet sich in der Vorlage das Wort „Unterausschuß“ und müßte es dort offensichtlich und ohne jeden Zweifel „Untersuchungsausschuß“ heißen, so wurde korrigiert:

Unter<+a>suchungs<+e>ausschuß.

Soll diese Hinzufügung in der Dokumentation als Abweichung von der Vorlage transparent dargestellt werden, wird die Markierung <+a> in <+*> verändert, und im späteren Druck erscheint dann „Unter[suchungs]ausschuß“. Läßt man die Auszeichnung unverändert, heißt es im Druck „Untersuchungsausschuß“. Die Entscheidung hierüber (wie auch in den folgenden Beispielen) treffen die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. In der Korrekturphase wurden also lediglich die Grundvoraussetzungen geschaffen.

b.) Ausfüzung

Steht in der Vorlage fälschlicherweise „Haushaltsrecht“ und müßte es richtig „Hausrecht“ heißen, so wurde wie folgt ausgezeichnet:

Haus<-a>halts<-e>recht.

Im Druck steht dann „Hausrecht“. Soll die Ausfüzung transparent erscheinen, wird <-a> in <-*> geändert, und das Ergebnis lautet „Haus[[halts]]recht“.

c.) Sinnveränderung

Steht in der Vorlage beispielsweise das Wort „Bundesrat“, richtig wäre aber „Bundestag“, so wurde wie folgt korrigiert:

<kk>Bundesrat<ko>Bundestag<oo>.

Die Bearbeiterinnen und Bearbeiter haben dann zwei Möglichkeiten, durch Veränderung der Mittelmarkierung <ko> eine Fußnote zu erzeugen: Ersetzen sie <ko> durch <k*>, so erscheint im späteren

Druck eine Fußnote mit dem Wortlaut „*In der Vorlage:* Bundesrat“. Im Text steht dann die Korrektur: Bundestag. Verändern sie indessen die Mittelmarkierung <ko> zu <*o>, verbleibt die Originalversion „Bundesrat“ im Text, während die Fußnote lautet „*Vermutlich:* Bundestag“. Die erläuternden Zusätze „*In der Vorlage:*“ bzw. „*Vermutlich:*“ werden vom Programm automatisch ergänzt. Verzichtet man hingegen ganz auf eine Veränderung der Mittelmarkierung, so erscheint im gedruckten Text als stillschweigende Korrektur das Wort „Bundestag“ ohne Fußnote.

Um Eingriffe von ganz anderer Qualität handelt es sich bei Textmanipulationen, die bereits von den Urhebern selbst vorgenommen wurden. Auch sie wurden mit Markierungen versehen und können je nach Art und „Schweregrad“ für den Leser transparent gemacht werden:

a.) Handschriftliche Korrekturen

In den Vorlagen finden sich zahlreiche handschriftliche Eintragungen. Bei ihnen handelt es sich überwiegend um textliche Änderungen, die seinerzeit von den Abgeordneten des Parlamentarischen Rates vorgenommen worden waren. Diese handschriftlichen Änderungen und Vermerke gelten bei den stenographischen Protokollen als authentisch, so daß in der Regel der ursprüngliche maschinenschriftliche Text ignoriert werden kann. Bei auffälligen Abweichungen bietet es sich jedoch an, ihn in einer entsprechenden Fußnote abzudrucken. Aus diesem Grund wurden sämtliche handschriftlichen Eintragungen als solche markiert und auch der ursprüngliche Text in die Dateien aufgenommen. Ähnlich wie bei der oben beschriebenen „Sinnveränderung“ ist es nun möglich, mit dem Austausch nur eines einzigen Zeichens eine Fußnote zu erzeugen, in die automatisch der ursprüngliche Text aufgenommen wird. Je nach Art der Korrektur fügt das Programm hinzu: „*Folgt gestrichen:* ...“ oder „*Handschriftlich geändert aus:* ...“.

b.) Abgleich unterschiedlicher Versionen

Von einigen Dokumenten existieren verschiedene Ausfertigungen. So wurden beispielsweise die stenographischen Protokolle des Hauptausschusses (Parl. Rat) sowohl maschinenschriftlich vervielfältigt als auch nach Abschluß der Verfassungsberatungen im Auftrag der sog. Abwicklungsstelle des Parlamentarischen Rates in gedruckter Form veröffentlicht. Der Dokumentation liegt die gedruckte Fassung zugrunde. Sie wurde allerdings mit der maschinenschriftlichen Version verglichen, und bei relevanten inhaltlichen Unterschieden wurden die Dateien so vorbereitet, daß an entsprechender Stelle automatisch eine Fußnote mit dem abweichenden Text erzeugt wird.

Die Arbeit der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am Computer besteht nun in der Übertragung ihrer Zuordnungsentscheidungen vom Papier in die Quelldateien sowie im Anbringen von Fußnoten und Regesten. Die ausgewählten Dokumente oder Textteile werden mit eindeutigen Anfangs- und Endkennungen eingerahmt, wobei eine Differenzierung nach Kern- und Kontextstellen möglich ist, die später durch Normal- und Kleindruck dargestellt werden.

Jetzt können mit Hilfe des TUSTEP-Programms die Zieldateien erstellt werden. Hierzu werden zunächst die einzelnen Quelldateien über eine chronologisch angeordnete Liste aller Dateinamen vom Host auf die Workstation in eine zusammenhängende „Gesamtquelldatei“ kopiert. In einem nächsten Schritt durchsucht das Programm diese Datei nach allen markierten Textabschnitten und erzeugt im Ergebnis eine „Gesamtzieldatei“, in der die Segmente, jetzt nach Artikeln sortiert und innerhalb dieser Ordnung in chronologischer Reihenfolge, hintereinanderstehen. Darüber hinaus sorgt das Programm dafür, daß bestimmte Kategorien von Überschriften vor den ausgewählten Textabschnitten eingefügt werden, auch wenn sie nicht eigens mit Zuordnungsmarkierungen versehen worden sind. Gleiches gilt für die Namen der Redner in Sitzungsprotokollen. Ausgelassene Textteile werden automatisch durch in

eckige Klammern gesetzte Punkte gekennzeichnet. Aus dem jeder Datei vorangestellten Raster wird eine standardisierte Dokumentenüberschrift gebildet, und die „Original“-Seitenzahlen der Textabschnitte werden in diese Kopfinformation übertragen.

Dieser Vorgang des Zusammenstellens von Zeildateien ist beliebig oft wiederholbar, so daß in regelmäßigen Abständen eine aktualisierte Version erzeugt werden kann. Die Bearbeiterinnen und Bearbeiter erhalten auf Abruf die jeweils gewünschte Artikel-Datei als Ausdruck und können nun - wiederum in den Quelldateien - mit der Überarbeitung beginnen, ggf. die Zuordnungen verändern sowie weitere Fußnoten und Regesten anbringen. In einem letzten Schritt verfassen sie die einführenden Vorbemerkungen. Gilt das Manuskript eines Bandes als abgeschlossen, werden die nun endgültigen Zieldateien im Sinne eines einheitlichen Gesamtbildes aller 32 Bände redaktionell überarbeitet.

Abschließend können die Daten anhand der vorhandenen Steuerzeichen gesetzt und Druckvorlagen hergestellt werden. Dies geschah für die ersten beiden Bände außer Haus durch eine Tübinger Firma, die die TUSTEP-Auszeichnungen mit Hilfe des TUSTEP-Satzprogramms unmittelbar weiterverarbeiten konnte. Alle folgenden Bände werden nun direkt in der Forschungsstelle gesetzt und die Druckvorlagen (1:1 auf Papier) selbst hergestellt. Zu diesem Zweck wurden unter Word für Windows Makros geschrieben, die die TUSTEP-Steuerzeichen in Word-Steuerzeichen umwandeln. Für die Entscheidung zur Übernahme der Daten in eine „populäre“ Software sprachen im wesentlichen zwei Gründe: Zum einen funktioniert Word für Windows nach dem sog. „WYSIWYG“-Prinzip, was soviel bedeutet wie: „What you see is what you get“. Dies stimmt für Word zumindest weitgehend, während TUSTEP, wenn es um die Herstellung des Layouts geht, jeder Anwenderin und jedem Anwender leider noch immer ein erhebliches Maß an Phantasie abverlangt: Hier hat die optische Darstellung der Seiten auf dem Bildschirm mit dem Ergebnis im Ausdruck rein gar nichts gemein. Zum anderen ist im Umgang mit TUSTEP ein umfangreiches Spezialwissen erforderlich und insofern eine langwierige und aufwendige Einarbeitung unumgänglich. Bedenkt man jedoch, daß sich aufgrund der bereits vorhandenen Satzsteuerzeichen die Gestaltung der Druckvorlagen unter Word für Windows auf wenige Handgriffe, wie beispielsweise die Überprüfung des Seitenumbruchs, der Worttrennungen, der Randnummern und des Kolumnentitels beschränkt, ist es weit unkomplizierter und weniger aufwendig, wechselndes Personal, beispielsweise wissenschaftliche Hilfskräfte, mit diesem Arbeitsgang zu betrauen, als das bei TUSTEP der Fall wäre.

Archiv und Datenbanken

Wurde eingangs erwähnt, daß die Forschungsstelle für Zeitgeschichte des Verfassungsrechts u.a. den Aufbau eines Archivs zur Zeitgeschichte des Verfassungsrechts betreibt, so soll das an dieser Stelle in bezug auf das Projekt zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes präzisiert werden:

Die Forschungsstelle verfügt sowohl in Fotokopie als auch in maschinenlesbarer Form über sämtliche im Verlauf der Verfassungsberatungen entstandenen amtlichen Materialien, also über eine komplette Sammlung aller Drucksachen, Sekretariatsumdrucke und Sitzungsprotokolle des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Parlamentarischen Rats. Ebenfalls in Fotokopie verfügt sie über eine umfangreiche Sammlung nichtamtlicher Materialien (insg. 2.082 Dokumente mit einem Umfang von ca. 10.000 Seiten) sowie über eine Zusammenstellung einer Vielzahl von Eingaben (insg. 445, ca. 1.500 Seiten) an den Parlamentarischen Rat.

Im Laufe der Zeit sind unter TUSTEP drei große Datenbanken entstanden (amtliche Materialien, nichtamtliche Materialien und Eingaben), die die Suche nach einzelnen Quellen und deren Fundstellen erheblich erleichtern. Die Datenbanken enthalten für jedes aufgenommene Dokument Einträge zu des-

sen Verfasser/in, Titel, Entstehungsdatum, Nummer und Signatur und darüber hinaus – speziell bei den Eingaben und nichtamtlichen Quellen – eine kurze Inhaltsangabe, eine thematische Zuordnung zu den einzelnen Grundgesetzartikeln sowie Querverweise zu anderen im Zusammenhang stehenden Dokumenten.

Die Datenbanken haben sich bisher nicht nur als große Hilfe für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Forschungsstelle bei ihrer Arbeit an der Grundgesetzedition erwiesen, sondern konnten auch bereits bei der Beantwortung von Anfragen seitens zahlreicher Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler anderer Forschungseinrichtungen herangezogen werden.

Editionsplan

Bisher sind zwei Bände aus der Dokumentation zur Entstehung des Grundgesetzes beim Verlag Vittorio Klostermann erschienen:

Band 9, bearbeitet von *Carmen Abel*, umfaßt die Artikel 29 (Neugliederung des Bundesgebiets), 118 (Neugliederung der badischen und württembergischen Länder) und den zunächst vorgesehenen, im Verlauf der Beratungen des Parlamentarischen Rats dann aber gestrichenen Artikel 24 („Gebietsabtretungen“). Somit enthält der Band die gesamte Debatte über Fragen der föderalen Binnenstruktur der Bundesrepublik Deutschland mit besonderer Berücksichtigung des Verfassungsauftrags zur Neugliederung des Bundesgebiets. Zur Wahrung dieser thematischen Einheit empfahl es sich, hier ausnahmsweise das Prinzip der fortlaufenden Artikelfolge zu durchbrechen. Zur Vermeidung bandübergreifender Querverweise wurden sämtliche auf den Länderzuschnitt bezogene Vorschriften in einem Band zusammengefaßt.

Band 10, bearbeitet von *Ulrich Bachmann* und *Jutta Kramer*, dokumentiert die Entstehung der Artikel 30 bis 37 sowie eines im Herrenchiemseer Entwurf noch vorgesehenen, vom Parlamentarischen Rat aber nicht übernommenen Artikels 40 („Innerdeutsche Vereinbarungen der Länder“). Es handelt sich dabei im wesentlichen um die im Abschnitt „II. Der Bund und die Länder“ zusammengefaßten Vorschriften zur Ausgestaltung der bundesstaatlichen Ordnung. Davon weichen lediglich der Artikel 33 Absatz 2 bis 5 über den öffentlichen Dienst und der Artikel 34 über die Staatshaftung ab, wengleich auch diese Artikel einen entfernten Bezug zur Bundesstaatlichkeit aufweisen.

Band 25, bearbeitet von *Reinhard Lensch*, umfaßt die Artikel 105 bis 107 aus dem Abschnitt „X. Das Finanzwesen“ und wird ebenso wie Band 23, bearbeitet von *Dr. Rainer Schuckart* (Artikel 92 bis 96 aus dem Abschnitt „IX. Die Rechtsprechung“), noch in diesem Jahr erscheinen.

Bandeinteilung:

- Band 1: Einleitung, Gesamteditionsbericht, Vor Grundgesetz, Überschrift und Präambel
- Abschnitt I. Die Grundrechte:
Band 2: Artikel 1 und 2, Band 3: Artikel 3 und 4, Band 4: Artikel 5 bis 7,
Band 5: Artikel 8 bis 13, Band 6: Artikel 14 bis 19
- Abschnitt II. Der Bund und die Länder:
Band 7: Artikel 20 bis 22, Band 8: Artikel 23 bis 28,
Band 9: Artikel 29 und 118, Band 10: Artikel 30 bis 37
- Abschnitt III. Der Bundestag:
Band 11: Artikel 38 bis 41, Band 12: Artikel 42 bis 49

- Abschnitt IV. Der Bundesrat:
Band 13: Artikel 50 bis 53
- Abschnitt V Der Bundespräsident:
Band 14: Artikel 54 bis 61
- Abschnitt VI. Die Bundesregierung:
Band 15: Artikel 62 bis 65, Band 16: Artikel 66 bis 69
- Abschnitt VII. Die Gesetzgebung des Bundes:
Band 17/I/II: Artikel 70 bis 73, Band 18/I/II/III: Artikel 74 und 75,
Band 19: Artikel 76 bis 79, Band 20: Artikel 80 bis 82
- Abschnitt VIII. Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung:
Band 21: Artikel 83 bis 85, Band 22: Artikel 86 bis 91
- Abschnitt IX. Die Rechtsprechung:
Band 23: Artikel 92 bis 96, Band 24: Artikel 97 bis 104
- Abschnitt X. Das Finanzwesen:
Band 25: Artikel 105 bis 107, Band 26: Artikel 108 bis 115
- Abschnitt XI. Übergangs- und Schlußbestimmungen:
Band 27: Artikel 116 bis 122, Band 28: Artikel 123 bis 130,
Band 29: Artikel 131 bis 139, Band 30: Artikel 140 bis 146
- Band 31: Register
- Band 32: Anhang

Literatur

Bachmann, Ulrich / Nemitz, Kirsten: Das Grundgesetz - Dokumentation seiner Entstehung. Projektkonfiguration und EDV-Einsatz für die nach Artikeln gegliederte Edition, in: Nachrichten für Dokumentation (NfD), 43. Jg., 5 (1992), S. 317-325

Bachmann, Ulrich / Nemitz, Kirsten / Bader, Winfried: Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung. Projektkonfiguration und EDV-Einsatz für die nach Artikeln gegliederte Edition, in: Literary & Linguistic Computing 8 (1993), S. 100-104

Bader, Winfried: The German Basic Law. Documentation on its Genesis in order by Articles, in: Francesca Bocchi / Peter Denley (Hrsg.), Storia & Multimedia. Proceedings of the Seventh International Congress Association for History & Computing, Bologna 1994, S. 123-133

Bader, Winfried (Bearb.): Lernbuch TUSTEP. Einführung in das Tübinger System von Textverarbeitungsprogrammen, Tübingen 1995

Deutscher Bundestag / Bundesarchiv (Hrsg.): Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Boppard am Rhein. Bd. 1: Vorgeschichte, bearb. von J. Volker Wagner, 1975. Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearb. von Peter Bucher, 1981. Bd. 3: Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung, bearb. von Wolfram Werner, 1986. Bd. 4: Ausschuß für das Besatzungsstatut, bearb. von Wolfram Werner, 1989. Bd. 5: Ausschuß für Grundsatzfragen, bearb. von Eberhard Pikart und Wolfram Werner, 1993. Bd. 6: Ausschuß für Wahlrechtsfragen, bearb. von Harald Rosenbach, 1994. Bd. 7: Entwürfe zum Grundgesetz, bearb. von Michael Hollmann, 1995. Bd. 8: Die Beziehungen des

Parlamentarischen Rates zu den Militärregierungen, bearb. von Michael F. Feldkamp, 1995. Bd. 9: Plenum, bearb. von Wolfram Werner, 1996. Bd. 10: Ältestenrat, Geschäftsausschuß und Überleitungsausschuß, bearb. von Michael F. Feldkamp, 1997

Nemitz, Kirsten: Die Entstehung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland. Projektplanung und EDV-Einsatz für eine nach Artikeln gegliederte Dokumentation. In: Mitteilungen aus dem Bundesarchiv, 4. Jg., 2 (1996), S. 25-30

Ott, Wilhelm: Flexibilität ist grenzenlos. Über das in Tübingen entwickelte Textverarbeitungssystem TUSTEP. In: Deutsche Universitäts-Zeitung (DUZ) 1-2/1989, S. 16 f.

Schneider, Hans-Peter (Hrsg.): Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung, Frankfurt am Main. Bd. 9: Artikel 29 und 118 (sowie gestrichener Artikel 24), bearb. von Carmen Abel, 1995. Bd. 10: Artikel 30 bis 37 (sowie gestrichener Artikel 40), bearb. von Ulrich Bachmann und Jutta Kramer, 1996. Bd. 25: Artikel 105 bis 107, bearb. von Reinhard Lensch, *erscheint in Kürze*.

II. Reden anlässlich der Vorstellung der Edition „Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung“ auf der 48. Frankfurter Buchmesse am 5. Oktober 1996

Vittorio E. Klostermann

Begrüßung der Gäste durch den Verleger

Sehr verehrter Herr Bauer,

uns allen ist es eine ganz große Ehre, Sie zu unserer heutigen Buchvorstellung als Mitglied des Parlamentarischen Rats begrüßen zu dürfen.

Zugleich im Namen von Herrn Professor Schneider begrüße ich Herrn Hans-Ulrich Klose, Vizepräsident des Deutschen Bundestages, Herrn Professor Schmidt-Jortzig, Bundesminister der Justiz, alle hier anwesenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Projekts, Herrn Dr. Hagen Hof von der Volkswagen-Stiftung und natürlich Sie, meine lieben Gäste!

Ihnen allen herzlichen Dank für Ihr Interesse und Ihr Kommen!

Zwei Bände aus dem Werk „Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung“ sind in der letzten Zeit erschienen. Band 9 zur föderalen Binnenstruktur der Bundesrepublik Deutschland und Band 10 mit den Artikeln zur Ausgestaltung der bundesstaatlichen Ordnung. Zum Inhalt werden Sie gleich Näheres hören.

Zunächst aber, Herr Bauer, darf ich Ihnen das Wort übergeben.

Hannshein Bauer

Mitglied des Parlamentarischen Rates

Meine sehr verehrten Herren:
Bundestagsvizepräsident Klose,
Bundesminister der Justiz Dr. Schmidt-Jortzig,
Professor Dr. Schneider,
Verlagschef Klostermann,
meine sehr verehrten Damen und Herren!

Sie werden mir mein hohes Alter wohl an- und nachsehen: durch die „Gnade der späteren Geburt“ war ich eines der jüngsten Mitglieder des Parlamentarischen Rats 1948/49 und bin in der Folge sein letzter Überlebender. Zunehmend bekomme ich das Gefühl, als „historisches Relikt“ betrachtet zu werden – etwas simpler ausgedrückt: bisweilen komme ich mir schon wie mein eigener Großvater vor. – Ich möchte Ihnen in dieser Feierstunde in meinem Grußwort zunächst kurz vor Augen zu führen versuchen, wie wir im September 1948 im Parlamentarischen Rat angefangen haben.

Damals sah das äußere Bild der späteren Parlamentsstadt Bonn gänzlich anders aus wie heute. Als ich dort ankam, war hinter dem ursprünglichen Baukomplex Pädagogische Akademie Nordrhein-Westfalen

– dem späteren Trakt Bundesrat/Eingang 1 zum Bundestag mit anschließender Büroanlage Richtung Plenarsaal/Eingang 2 – freies Wiesengelände, auf dem ich Schafe weiden sah – die provisorischen Presse-Baracken und gar erst das Bundespresse- und Informationsamt sind erst im Lauf späterer Jahre entstanden. Sie werden staunen, wenn ich Ihnen sage, daß ich damals nach der Bahnfahrt vom Süden her auf der rechtsrheinischen Seite in Beuel ankam und wegen der anscheinend noch gesperrten Rheinbrücke im Hand-gesteuerten Nachen auf die Bonner Uferseite übergesetzt wurde – zwar recht romantisch, aber doch sehr zeitraubend. Diesem äußeren Bild entsprach in etwa auch die Arbeitsweise im Parlamentarischen Rat: da gab es noch keine funktionierenden Büros oder gar Arbeitsräume für die Abgesandten in dieses Gremium – in einer Art, wie sie heute als selbstverständlich vorausgesetzt wird. Man hatte also kein Sekretariat und war gehalten – nachdem man in einem der wenigen Hotels bzw. im möblierten Zimmer hausen mußte – alle Artikel, Berichte, Vermerke und Korrespondenzen selbst handschriftlich zu erledigen.

Bonn hinterließ den Eindruck einer verschlafenen Idylle. Mir war es – nach einem Besuch in jungen Jahren – geläufig durch Beethoven-Haus, Universität und Ernst Moritz Arndt-Gedenkstätte – irgendwie war mir auch die Existenz des Corps Borussia/Köener SC erinnerlich, in dem die Hohenzollern-Dynastie aktiv war – viel mehr kam mir von der Stadt Bonn nicht in den Sinn. – Die Anfänge waren also – was „Komfort“ und Modalitäten der Arbeit angeht – denkbar primitiv. Man war jedoch damals nicht anspruchsvoll und wußte sich den Gegebenheiten anzupassen.

Wenn ich ein Wort anfügen darf zum Gang der Verhandlungen: heute gilt es als selbstverständlich, daß in Parlamentsausschüssen wie z. B. im Rechtsausschuß des Bundestags, dem ich fünf Legislaturperioden anzugehören die Ehre hatte, quasi-Wortprotokolle geführt werden. Im Parlamentarischen Rat gab es damals in den Ausschüssen zwar eine summarische Protokollierung – aus meiner eigenen *Fraktion* jedoch sind nach meinem Wissensstand keine Sitzungsprotokolle vorhanden – obwohl gerade dort gründlich diskutiert wurde und wichtige Vorentscheidungen gefallen sind. Man ist angewiesen auf mehr oder minder fragmentarische Berichte einzelner, zum Teil Briefwechsel fast privater Natur und mehr Partei-interner Art. – Ich habe mit großem Interesse den begleitenden Einführungs-Darstellungen zum großen hier präsentierten Werk entnommen, daß für seinen Aufbau nur amtliche offizielle Unterlagen ausgewertet werden, also jenes mehr inoffizielle Material nicht einbezogen wird. Gleichwohl denke ich, daß die so gediegen-gründlich erarbeiteten Bausteine wesentlich zur Schließung von Lücken im umfangreichen Material zur Entstehung und dem Werdegang des Grundgesetzes beitragen werden.

Grundsätzlich war bei so gut wie allen Angehörigen des Vorparlaments ein guter Wille zu Kompromißlösungen zu Beginn ihrer Arbeit spürbar – zumal dieser als wichtige Voraussetzung für einen Erfolg schon deshalb geboten schien, weil a priori keine Mehrheit – weder nach rechts noch nach links – zu orten war. Ich darf ins Gedächtnis zurückrufen: es handelte sich „im Kern“ um 65 „Abgesandte“ (zuzüglich 5 Berliner in beratender Funktion) der 11 westdeutschen Länder – gewählt auf Geheiß der Militärregierungen in den Länder-Landtagen, unter denen immerhin eine größere Zahl ohne Landtagsmandat von „außen her“ hinzugewählt worden war. Die Parteien-Konstellation im Parlamentarischen Rat: CDU/CSU und SPD standen sich paritätisch gegenüber – je 27 Mitglieder (8 von der CSU), die FDP zählte 5, das Zentrum, die Deutsche Partei und die KPD je 2 Mitglieder.

Auffallend ist eine deutliche Überalterung des Rats: 49 Mitglieder waren bereits im 19. Jahrhundert geboren, nur 21 hatten nach 1900 das Licht der Welt erblickt – dies war nicht zuletzt auch darin begründet, daß bei allen Mandataren sehr strenge Maßstäbe hinsichtlich ihrer politischen Vergangenheit angesetzt wurden, d.h. keinerlei Belastung durch Zusammenhänge mit Institutionen bzw. Funktionären des „3. Reichs“. Bemerkenswert ist weiter, daß 10 Mitglieder dem alten deutschen Reichstag, 4 sogar noch der Weimarer Nationalversammlung von 1919 angehört hatten.

Eine gewisse Konzilianz, die der angedeuteten Fähigkeit zum Kompromiß förderlich sein dürfte, trug zu einem Verhandlungsklima von höherem Niveau bei. – Ich selbst gehörte dem Zuständigkeitsausschuß an, der die vielfach umstrittene Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in den Griff zu bekommen hatte. Es war für mich – einem der jüngsten Mitglieder des Rats – eine Bereicherung, so manchen „Koryphäen“ mit langer Erfahrung aus Verwaltung, Wissenschaft oder Wirtschaft zuhören und an der Diskussion teilhaben zu können.

Damals schon – sich verstärkend im weiteren Gang der Verhandlungen – kam eine gewisse Neigung auf, bei kitzligen, brisanten Problemen die immer im Hintergrund kritisch beobachtenden Büros der Militärbefehlshaber anzugehen und auf solche hintergründige Weise womöglich „Entscheidungsdruck“ auszulösen und damit zu gewollter Entscheidungsfindung beizutragen – eine allerdings ebenso delikate wie schwer nachweisbare Aktivität.

Zum Verständnis der Lage im Gesamtkonzept des Rats mag der Hinweis nützlich sein, daß anfänglich eine starke Tendenz dahin ging, eine komplette Verfassung von Endgültigkeits-Charakter zu vermeiden. Es wurde in die Richtung argumentiert, für ein „Staatsfragment“ zunächst nur eine Art von Organisationsstatut im Sinn einer Zusammenfassung der Verwaltung der drei Westzonen auf den Weg zu bringen, dabei allerdings die Bildung eines „Trizonesien“ zu verhindern. So ist auch Professor Carlo Schmid's bekannte Formulierung zu deuten, es gehe darum, zunächst ein Notdach zu zimmern, das dem Staatsvolk zum Unterstellen dienen könne. Diese Grundlinie zur Schaffung einer Übergangslösung von interimistischem Charakter und die Absicht, Fundamentalentscheidungen für die weiteren Zeitläufe offen zu halten und hinsichtlich der Weiterentwicklung – zumal im Gedanken an eine Wiedervereinigung – nichts zu verbauen, hat nur im ersten Stadium der Verhandlungen eine prinzipielle Zurückhaltung zur Folge gehabt – im Verlauf der Verhandlungen hat sich solche Grundeinstellung immer deutlicher verflüchtigt.

Sie werden mir in diesem Zusammenhang die Anmerkung nicht verübeln, daß bei uns Deutschen ein nicht zu übersehender Hang zu Gründlichkeit und Perfektion eine besondere Eigenschaft geworden ist: wenn ein Verein zum Laufen gebracht werden soll, wird zuerst an Satzungen gebastelt, werden Statuten entworfen. Im Zuge dieser Veranlagung bekam man zusehends immer mehr Lust am Formulieren, so daß dann am Schluß in der Tat eine echte Verfassung geboren war. – Hier wäre noch anzufügen, daß es im Vorfeld der Diskussion um die Notwendigkeit verfassungspolitischer Aktivität Stimmen gab, die von der Schaffung eines – wie auch immer gearteten – Grundgesetzes abrieten. Hauptargument war, daß man bei einem „Staatsfragment“, dem von drei Elementen für sein Funktionieren: Staatsgebiet – Staatsvolk – Staatsgewalt gerade dieses letztere fehle (eben weil seine Souveränität nicht gewährleistet sei), nicht daran gehen dürfe, eine Verfassung zu konstruieren – so der damals recht populäre „Länderfürst“ Hinrich Kopf/Niedersachsen. – Diese Gedankenführung kam wieder auf, als es darum ging, einen Bundespräsidenten als Institution an die Spitze zu stellen – wie solle er ohne Souveränität das neue „Staatsgebilde“ effektiv repräsentieren?

Es muß mir naturgemäß hier versagt bleiben, zum Inhalt der Verhandlungen, insbesondere zu einzelnen strittigen Punkten Stellung zu beziehen. Ganz allgemein möchte ich aber bemerken, daß es im Rat in aller Regel keine spektakulären Kampfabstimmungen gab und daß es das nachher im 1. Bundestag sichtbar gewordene Partei-Hickhack und kleinliche Gezänk nicht gab.

Eine quasi-dramatische Phase entstand allerdings im letzten Stadium der Tagungszeit im Rahmen der Problematik „Unitarismus – Föderalismus“ mit der Kardinalfrage, ob einer Bundesfinanzverwaltung der Vorzug vor der Finanzauftragsverwaltung durch die Länder zu geben sei. Das prekäre Intervall – man mußte Wochen bis zur endgültigen Entscheidung warten – führte an den Rand einer Krise, an der das

Werk sogar noch zu scheitern drohte. Zu diesem Thema waren zahlreiche Sachverständige gehört worden – am eindrucksvollsten plädierte Dr. Höpker-Aschoff/FDP – nach 1949 der erste Präsident des Bundesverfassungsgerichts – für die Zuständigkeit des Bundes, zu dessen Gunsten sich dann der Rat auch entschloß. Hier ergriff nun der allmächtige Präsident Konrad Adenauer – ohne vom Rat dazu ermächtigt worden zu sein – selbsttätig die Initiative und intervenierte bei den „Alliierten“ mit der Absicht, den Ratsbeschluß in die andere Richtung umzustößen. Daß die Gegner einer unitarischen Lösung alle Hebel in Bewegung setzen würden, um in dieser delikatsten Grundfrage ihre Auffassungen durchzusetzen, war offensichtlich. In diese spektakuläre Phase des Ringens um eine endgültige Regelung fällt ein aufschlußreicher Vorgang, den ich Ihnen nicht vorenthalten möchte ...

Bei Durchsicht des Personenverzeichnisses im hier vorgestellten Band 9 zu den Artikeln 29/118 stieß ich auf den mir gut erinnerlichen Namen „Laloy“: Monsieur Laloy, schon damals ein hochqualifizierter Diplomat und Experte im Stab der französischen Militärregierung, den man offenbar in der Absicht mobilisiert hatte, in letzter Minute partikularistische Tendenzen zum Tragen zu bringen – ganz in der französischen Strategie des Prinzips „divide et impera“, eine starke Bundesgewalt zu verhindern bzw. diese durch Stärkung der Länderzuständigkeiten zu schwächen – dieser M. Laloy (ich stieß Mitte der 50er Jahre anlässlich einer Tagung in Paris als leitenden Beamten am Quai d’Orsay wieder auf ihn) lud damals die bayerischen Abgeordneten, zu denen ich zählte, zum Abendessen ein, was damals noch außergewöhnlich war. Bei dieser Gelegenheit wurde unmißverständlich „Seelenmassage“ betrieben, um die geladenen Ratsmitglieder auf die partikularistische „Sonderschiene“ zu heben. Das Unerwartete war jedoch, daß einige jüngere CSU-Abgeordnete, die zum Teil nicht Mitglieder des bayerischen Landtags, also der „Partei-Knute“ etwas ferner waren, nicht mitzogen, sondern sich schwerhörig verhielten. Die spätere Abstimmung im bayerischen Landtag – das Nein des einzigen deutschen Landes zum Grundgesetz – fiel dann exakt in Richtung des bajuwarischen Sondergangs. Im Endeffekt gelang es den Franzosen doch noch, innerhalb der US-Militärregierung mit ihrer Auffassung „Gelände zu gewinnen“, d.h. die Bundesfinanzverwaltung durch die Länderauftragsverwaltung zu ersetzen – eine Regelung, mit der wir leben müssen und – nolens-volens – wohl auch können.

Nun darf ich noch ein Wort ergänzend zur „geistigen Struktur“ der in der Mehrheit älteren Mitglieder des Parlamentarischen Rats anfügen, die in ihrer Mentalität ganz überwiegend von politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gedankengängen und Abläufen im 19. Jahrhundert geprägt waren: – positiv nach meiner bescheidenen Meinung – zumindest durch eine Verankerung in gewissen ethisch-moralischen „Grundwerten“, die in den Diskussionen und Gesprächen vielfach zu Tage traten. Eines jedenfalls war nicht zu übersehen: ein ausgeprägtes staatsbürgerliches Verantwortungsbewußtsein im Willen, zugunsten *aller* Bevölkerungsschichten spezifisch nach der Ära 1933-45 einen Rechtsstaat mit möglichst wirksamen einklagbaren Grundrechten auf den Weg zu bringen, einen Staat zu schaffen, der sich tatsächlich als Rechts- und Sozialstaat für den Bürger auswirkt. Nun – dieser Wille zum Aufbruch zu neuen Ufern und sein Abstellen auf die angesprochenen „Grundwerte“ – dies hat naturgemäß eine vertiefte fundamentale Grundeinstellung zur Voraussetzung gehabt: absolute Uneigennützigkeit in der Ausübung der Pflichten und Rechte eines öffentlichen Mandats, Ausklammerung auch nur des Verdachts von Gewinnstreben im Sinn persönlicher Vorteile oder gar hintergründigen Schielens nach Anlage eines „Polsters“ für fernste Zeiten durch politische Ämter. Dominierend war also das Bemühen, ein tragfähiges Fundament für eine auf Gerechtigkeit und Freiheit gegründete lebendige Demokratie, Lebens- und Gesellschaftsgestaltung in die Wege zu leiten.

Damit wäre ich bereits beim Angelpunkt meiner Betrachtungen: der gravierenden Differenzen zwischen damals und heute angelangt – einer diametral veränderten Mentalität. Die schon erwähnten Mangelerscheinungen der Anlaufzeit sind lange vergessen, und der moderne Bürger hat heute eine

völlig veränderte Grundeinstellung und Denkweise – gemessen an der Ideenlage jener Grundgesetzväter/-mütter. Ich will versuchen, dies an Hand von drei Grundgesetzartikeln ins Bewußtsein zu bringen.

Wer von Ihnen hat noch den Artikel 15 im Gedächtnis – aufgeführt im Teil 1/ Die Grundrechte –, der die „Sozialisierung“ anvisiert und sagt: „Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zweck der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden.“ Diese Bestimmung ist heute durch „die Macht des Faktischen“, den Lauf der Entwicklung wohl obsolet. – Nachdem keine linke Mehrheit im Rat vorhanden war, muß dieser Artikel auch mit Stimmen der CDU/CSU angenommen worden sein. In der Tat hat die CDU einmal ein „Ahlemer-Programm“ gehabt, in dem die Sozialisierung sozusagen zu erwägenswerten Maßnahmen zählte ... (Diese Bestimmung des Art. 15 wird nach derzeitiger Sachlage kaum jemals praktische Bedeutung erlangen.) Um so bedeutungsvoller ist gerade jetzt Art. 20 Abs. 1: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“. Im Hinblick auf die gerade zur Stunde stattfindende Diskussion – ich halte den Bezug auf die Aktualität für unumgänglich – kommt nicht von ungefähr die Befürchtung auf, daß nicht nur auf Grund der gegebenen Regierungsmehrheit, sondern auch sich andeutender Änderungen in der „Stimmungslage“ der Bevölkerung – vielleicht mehr oder minder stark beeinflusst durch gewisse Medien und hinter ihnen wirkende wirtschaftliche Kräfte – die Meinung dahin ausschlagen könnte, der Sozialstaat sei überholt und ausgehöhlt und sollte zu Fall gebracht werden ... – d.h. das Sozialstaatsgebot müsse verschwinden.

Noch bedeutungsvoller ist – auch zur Stunde – Art. 14 Abs. 2, bei dem sich die Frage erhebt, ob für seine Formulierung heute noch eine Mehrheit sowohl bei der Bevölkerung wie auch im Bundestag zustande kommen würde – er lautet: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“ (eigentlich sollte diese Maxime als Leitsatz in jeder sozialstaatlichen Verfassung verankert sein). Gerade an dieser *Soll*-Bestimmung ist die von den Wurzeln her völlig veränderte Denkweise zu demonstrieren: Man kann nämlich derzeit meinen, der Begriff „Gemeinwohl“ sei außer Mode gekommen, bei allzu vielen fast verpönt. Bei dieser Überlegung darf ich – ohne als politisch Verfolgter in den Verdacht zu geraten, etwa Grundsätze aus den Jahren des NS-Staats lobend herausstellen zu wollen – daran erinnern, daß es in jenen Jahren eine Leitmarke gab, die – wenn man sie strikt durchgeführt hätte – sich als Positivum hätte auswirken können: „Gemeinnutz geht vor Eigennutz“ – heute etwas verniedlichend, wenn nicht leicht abwertend umgebogen in „Gemeinsinn geht vor Eigensinn“.

Noch einmal ist zu unterstreichen, daß zu Beginn der Ausarbeitung des Grundgesetzes bei so gut wie allen eine allgemeine, zwar nicht fixierte, jedoch stillschweigend akzeptierte Auffassung als „Gemeingut“ in der Richtung vorhanden war, eine staatliche Gemeinschaft, die *res publica*, sei nicht erreichbar und aufrecht zu erhalten, ohne egoistischen Interessen und Streben nach persönlichen Vorteilen eine klare Absage zu erteilen. Dies steht – so meine ich – in fundamentalem Gegensatz zur tatsächlichen Gedankenführung und zum praktischen Verhalten bereits breiter Volksschichten. Dies beginnt *de facto* schon bei etwa gestellten Ansinnen, ein „Ehrenamt“ wie z.B. in der örtlichen gemeindlichen Feuerwehr, als Schöffe oder auf dem sozialen Sektor zu übernehmen: die erste Frage lautet insgeheim, wie sich ein solcher „Job“ für den Betroffenen persönlich auswirke und „auszahle“... Um es noch deutlicher zu artikulieren: durch die alltägliche erdrückende Werbeüberflutung über sämtliche Medien wird das „Schnäppchen-Denken“ zum Ausgangspunkt beim Einkauf ... Der Begriff „Vorteil“ dominiert bei den meisten Erwerbsvorgängen – wer ist sich dessen bewußt, daß das Wort „überevorteilen“ sich direkt anschließt und die flüssige Grenze zur „Vorteilsnahme“ (Straftatbestand im öffentlichen Dienst) allzu leicht überschritten wird?

Die heute so eingängigen Worthülsen „Individualismus“, „Personalismus“, „Eigeninitiative“ als gern propagierte Leitsätze verschleiern nur oberflächlich den Zeitgeist fast anormaler Begehrlichkeit, des Kosumrauschs und der Raffgier mit dem Endergebnis, daß – nach dem Motto: alles ist käuflich – Geld zum Maßstab aller Dinge gemacht, schließlich der persönliche Egoismus mit der Tendenz, das eigene Wohl dem Gemeinwohl überzuordnen, zur quasi-Staatsreligion wird. Damit geht Hand in Hand die Überbewertung jedweden technischen „Know how’s“, die von manchen bereits geforderte Abschaffung der Geisteswissenschaften, die Einstufung von Allgemeinbildung und Wissen als unnötigen Ballast mit dem Effekt, daß kulturelle Werte ans Ende der Wertskala gedrückt werden und zuerst dem Sparstift anheimfallen. – Daß ein Halbjahrhundert rasanter technischer Entwicklung – Stichworte: Informatik und Genwissenschaft – eklatante Veränderungen im Gefolge haben, liegt auf der Hand – am Schluß bleibt die bange Frage, ob es den im öffentlichen Leben Engagierten, zumal dem Gesetzgeber, zukünftig gelingen kann, die tiefe Schlucht zwischen der Denkweise der Menschen damals und heute zu überbrücken und Lösungen zu finden und einzuleiten, um letztendlich wenigstens Reste eines überkommenen europäischen Kulturerbes für nächste Generationen zu erhalten.

Mit dieser nicht sehr optimistischen Zukunfts-Fragestellung muß ich es bewenden lassen und möchte die konkrete positive Anmerkung machen, daß die hier präsentierte, so breit angelegte und umfassende Ausarbeitung in ihrer tiefgreifenden Systematik, die einzelnen Artikel des Grundgesetzes nach ihrer Entstehung zu erklären und den Werdegang der Bestimmungen zu analysieren, ein ganz besonderes Verdienst des Herausgebers ist. Möge dieses Werk letzte Lücken in der Verfassungsgeschichte schließen und nicht nur Wissenschaftlern, Historikern, Juristen und Politologen nützlich sein, sondern über die Fachwelt hinaus in eine breitere deutsche Öffentlichkeit ausstrahlen – womöglich sogar über die Vermittlung schulischen Wissens im Lehrbereich seinen Beitrag leisten zum Verständnis der Geistesverfassung der bei Abfassung des Grundgesetzes engagierten Frauen und Männer in den Jahren 1948/49 und ihre Motivation aus gewissen unerläßlichen Grundwerten der Ethik und Moral, die auch in der Zukunft nicht ad acta gelegt werden sollten – um schädliche Ausuferungen und negative Entwicklungen im Staatsgefüge abzufangen.

Ihnen, Herr Professor Dr. Schneider, dem ganzen Team ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und Ihnen, Herr Verleger Klostermann, alle guten Wünsche für vollen Erfolg auf dem Weg der Erweiterung des Erkenntnis- und Wissensstandes und damit des kulturellen Standards in unserem Land!

Hans-Ulrich Klose

Vizepräsident des Deutschen Bundestags

Meine Damen und Herren,
lieber Herr Bauer,
sehr geehrter Herr Minister,
lieber Herr Professor Schneider!

Es ist nicht üblich, bei Gelegenheiten wie dieser, über sich selbst zu sprechen. Das gehört sich nicht, man ist schließlich Amtsperson und äußert sich amtlich.

Zu unserem Grundgesetz kann ich mich aber nicht nur als Amtsperson äußern; denn die Geschichte unserer Verfassung hat doch in erster Linie zu tun mit der Geschichte unseres Volkes, mit der Geschichte von Menschen, also auch mit meiner Geschichte.

Ich gehöre zu jenen – allmählich in die Minderheit geratenden – Abgeordneten im Deutschen Bundestag, die vor dem Zweiten Weltkrieg geboren wurden. Ich habe kindgemäße Erinnerungen an den Krieg, die Nazizeit und die unmittelbare Nachkriegszeit. Ich erinnere mich daran, wie meine Eltern – zumeist flüsternd – über den Krieg sprachen, zu zweit, seltener mit den Nachbarn. Ich erinnere mich, daß bisweilen das Radio ganz leise gestellt wurde, weil – wie ich später lernte – Sender eingeschaltet waren, die man nicht hören durfte: Feindsender. Ich erinnere mich, daß unsere Haustür immer abgeschlossen war, nachts natürlich, aber auch tagsüber. Es war für mich als Kind unübersehbar: meine Eltern, aber nicht nur sie, ganz allgemein: die Leute – genauer, ein Teil von ihnen – flüsterten, weil sie Angst hatten. Angst sicher auch vor den unmittelbaren Auswirkungen des Krieges; wer je einen Fliegerangriff im Luftschutzkeller miterlebt hat, wird es schwer vergessen. Angst aber vor allem vor „denen aus der Partei“, ob sie nun Uniform trugen oder nicht.

Warum erzähle ich das? Weil meine Erinnerung mir deutlich macht, daß unsere Verfassung für mich weit mehr bedeutet als ein *Grundgesetz*; sie ist für mich der wirkliche *Grund* – tragfähig im doppelten Sinne des Wortes –, auf dem ich und viele Menschen meiner Generation und Erfahrung wieder Zugang gefunden haben zu unserem eigenen Land. Verfassungspatriotismus haben wir das genannt, weil es uns so schwer fiel oder – nach allem, was wir später erfuhren – sogar unmöglich schien, jemals wieder unbefangenen deutsch und patriotisch zu sein. Konnte man nach Auschwitz ein deutscher Patriot sein?

An dieser/meiner Einstellung zum Grundgesetz hat sich bis heute in Wahrheit nichts geändert, obwohl ich nach vielen Jahren des Nachdenkens und politischen Handelns etwas freier geworden bin im Umgang mit Symbolen und Ritualen, bei denen ich früher gelegentlich zusammenzuckte – ich kann es nicht leugnen. Heute bin ich ruhiger oder offener, weil ich weiß, weil ich es über lange Zeit erfahren habe, daß das Grundgesetz der verlässliche Kern unserer und auch meiner persönlichen Existenz in diesem Staat Bundesrepublik Deutschland ist.

Das Grundgesetz hat sich bewährt über inzwischen fast 50 Jahre, geschichtlich und in der tagtäglichen politischen Praxis. Mit dem Grundgesetz ist es uns gelungen, den freiesten und erfolgreichsten demokratischen Staat aufzubauen, den es jemals auf deutschem Boden gegeben hat. Ich persönlich empfinde große Dankbarkeit, wenn ich daran denke, daß ich beinahe 50 Jahre meines persönlichen Lebens frei, d.h. ohne Angst und ohne Not leben konnte. Es ist keine Kleinigkeit, das sagen zu können. Und ich sage es im Bewußtsein, daß wir alle – nicht nur die Politiker – dazu beitragen müssen, unser Grundgesetz zu achten und zu ehren und zu bewahren. Der Demokratie die Chance zur Tradition geben – darum geht es.

Natürlich weiß ich auch, daß Politik, daß die Tagespolitik, diesem hohen Anspruch nicht immer gerecht wird; zumal auch Politiker nur Menschen sind, die nicht dauernd mit dem Grundgesetz unter dem Arm herumlaufen (um Hermann Höcherl zu zitieren). Dennoch ist es mir wichtig, bei dieser Gelegenheit – einmal mehr – auf die Notwendigkeit eines Grundkonsenses der Demokraten hinzuweisen, wobei ich hinzufüge: Es gibt diesen Grundkonsens – Gott sei Dank; die Politik ist ja in Wahrheit viel besser – besser im Sinne von Kooperationsfähigkeit und -bereitschaft –, als es öffentlich den Anschein hat. Über den Wert der Verfassung gibt es bei uns keinen Streit.

Gleichwohl kann ich, da hier über die Geschichte des Grundgesetzes zu reden ist, wenige kritische Anmerkungen nicht unterlassen:

Die erste:

Ich finde, wir ändern unsere Verfassung zu oft. Eine Verfassung muß – nein, nicht Staub, aber doch Patina ansetzen. Wie anders könnte sie zur Tradition werden? Und das sollte sie, vor allem jetzt, nach der Wiedervereinigung, die auf dem Boden der geltenden Verfassung gelungen ist – von einem Provisorium kann keine Rede mehr sein.

Die zweite:

Einige der von uns beschlossenen Verfassungsänderungen sind, zumindest sprachlich – wenn man so will verfassungsästhetisch –, mißlungen. Wenn ich z.B. an den Asylkompromiß denke, an dem ich mitgewirkt habe, den ich inhaltlich bejahe, dann bedauere ich noch immer, daß es nicht möglich war, eine Institutionsgarantie ins Grundgesetz zu schreiben. Das wäre – wie ich glaube – besser gewesen, auch besser für Asylbewerber.

Die dritte:

Der Zwang zum Detail in der Verfassung hat etwas zu tun mit der Rechtsprechung deutscher Gerichte, auch der des Bundesverfassungsgerichts.

Die vierte:

Die Neigung der Politik, aus politischen Problemen, die man nicht lösen kann, verfassungsrechtliche Probleme zu machen, hat weder der Politik noch dem Verfassungsgericht genützt. Wir sollten darauf achten, daß die Verfassung selbst dadurch keinen Schaden nimmt.

Zum Schluß noch eine persönliche Anmerkung: Es ist immer wieder gesagt worden, daß das Grundgesetz ein gewisses Mißtrauen gegenüber dem eigenen Volk, dem Souverän, widerspiegele. Politiker verschiedener Parteien haben das bestätigt. Daran ist gewiß richtig, daß sich die Autoren des Grundgesetzes – nicht zuletzt aufgrund der ungunstigen Erfahrungen der Weimarer Zeit – für eine konsequent durchgehaltene repräsentative Demokratie entschieden haben. Mit Mißtrauen gegenüber dem eigenen Volk hat das aber nichts zu tun. Und wir sollten so darüber nicht reden; zumal auch das Volk es so nicht gesehen hat, sondern durch sein Verhalten, vor allem durch das erstaunlich stabile Wahlverhalten, ja gesagt hat zu diesem Grundgesetz. Mir ist dieses „Ja“ sehr wichtig, besonders heute, da soviel von Politikverdrossenheit die Rede ist. Es gibt diese Politikverdrossenheit; sie hat aber nichts zu tun mit der Verfassung, sondern mit Politik, genauer: mit Politikern, die auf Zeit gewählt sind, um Politik zu machen. Das sollte nicht verwechselt werden.

Passen alle diese Bemerkungen zum Anlaß? Nein, weil Verfassungsänderungen, die es nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes gegeben hat, in dem vorzustellenden Werk über die Geschichte des Grundgesetzes nicht enthalten sind, weil diese – wie es die Autoren sehen – „sehr viel einfacher zu erschließen“ sind als die Genese des Grundgesetzes, „weil hierzu eine bereits nach Artikeln geordnete Zusammenstellung sämtlicher Materialien im Archiv des Deutschen Bundestages existiert“. Ja, weil niemand leidenschaftslos über das Grundgesetz sprechen kann. Ich kann es selbst dann nicht, wenn eine wissenschaftliche Arbeit vorzustellen ist, bei der es um Genauigkeit und Vollständigkeit und den immerwährenden Versuch zur Objektivität geht. Für solche Arbeit ist dem Verlag und den Autoren zu danken, zumal ich ganz sicher bin, daß sie meine Leidenschaft für das Grundgesetz teilen. Wie sonst könnten sie sich einer solchen riesigen Aufgabe widmen und sie durchhalten.

Ich danke Ihnen für diese Arbeit und wünsche Ihnen und uns weiterhin Glück und Erfolg mit unserer Verfassung.

Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

Bundesminister der Justiz

Lieber Herr Schneider,
sehr geehrter Herr Klostermann,
hochverehrter Herr Bauer,
lieber Herr Kollege Klose,
meine Damen und Herren!

Mein Ansatz – wir haben nicht über Rollenverteilung gesprochen – ist ein bißchen anders. Ich will den Band als Beitrag zu einer größeren Wirksamkeit unseres Grundgesetzes würdigen, unseres Grundgesetzes, der rechtlichen Grundordnung dieses verfaßten Gemeinwesens, dieses Staates Bundesrepublik Deutschland.

Insofern ist die Vorlage des 10. Bandes der sehr viel weiter angelegten Reihe zur Entstehung des Grundgesetzes eine Pionierleistung, eine Leistung, die es wirklich zu würdigen gilt.

Das Grundgesetz ist mittlerweile fast ein halbes Jahrhundert alt. Es ist häufig geändert und ergänzt worden, und die Entstehung seiner ursprünglichen Fassung wird jetzt erstmals nicht nur für Verfassungsjuristen und Verfassungshistoriker, sondern auch für die Öffentlichkeit in vollem Umfang nachvollziehbar, transparent und leicht zugänglich dokumentiert.

Was mit dem auf 32 Bände angelegten Projekt geleistet wird, geht über das Konzept einer herkömmlichen Quelledition hinaus: Die auf den einzelnen Verfassungsartikel bezogene Darstellung aller einschlägigen amtlichen und nichtamtlichen Materialien verleiht dem Werk den Charakter eines „historischen Verfassungskommentars“ und macht es damit zu einem alltagstauglichen Instrument der Gegenwartsbewältigung. Diese Bände sind ein Instrument der Verfassungsinterpretation nicht nur für die Wissenschaft sowie für die Rechtspraxis, sondern auch für tiefer eindringende Bürger, Journalisten, Literaten sowie Zeitgeschichtler.

Das Werk zeigt dem Leser nicht nur die „Bauphase“ unserer Verfassung, die sie ja eindringlich – hochverehrter Herr Bauer – eben noch einmal angestimmt haben, sondern beleuchtet auch das Fundament, auf dem dieser Bau errichtet worden ist: Die Darstellung von Parallel- und Vorläufervorschriften der einzelnen Artikel in früheren deutschen Verfassungen, aber vor allen Dingen auch in den vorkonstitutionellen Nachkriegsverfassungen der Länder zeigt eindrucksvoll, daß das Grundgesetz kein Produkt aus der akademischen Retorte ist.

Das Grundgesetz steht nicht im historisch luftleeren Raum; es baut – wie vielleicht keine andere deutsche Verfassung – auf den Erfahrungen auf, die die Mütter und Väter des Grundgesetzes speziell auch mit Vorläuferverfassungen gemacht hatten. Die Vorläuferverfassungen waren teils Vorbilder, teils Gegenbilder für die Gestaltung der neuen Verfassungsordnung.

Wir sollten uns auch der Frage stellen, welches Gewicht eine historische Dokumentation für den Umgang mit der Verfassung des vereinigten Deutschlands im Jahre 1996 haben kann.

Diese Verfassung ist nicht mehr das Grundgesetz von vor 47 Jahren, also das Grundgesetz des Jahres 1949. Schon rein äußerlich betrachtet, sind inzwischen über 40 verfassungsändernde Gesetze ergangen, die zwar nicht in die Grundlagen oder auch nur an wesentliche Teile herangingen, sondern zum Teil wirklich eher marginale Dinge betrafen. Immerhin wurde aber mittlerweile in über 40 Ansätzen, zum Teil dann auch mit einem ganzen Komplex von Vorschriften, das Grundgesetz in seiner Fassung von 1949 verändert.

Aber auch soweit der Verfassungstext gegenüber 1949 unverändert geblieben ist, sieht er sich einer zum Teil massiv gewandelten sozialen Gegenwart, einer massiv gewandelten Wirklichkeit gegenüber. Dem Verfassungsinterpreten des Jahres 1996 stellen sich andere Probleme als dem Verfassungsgeber des Jahres 1949. Welcher Einfluß kann den Überlegungen der Vergangenheit auf die Herausforderungen der Gegenwart überhaupt noch zukommen?

Das Bundesverfassungsgericht hat der Frage nach dem Willen des historischen Gesetzgebers von Anfang an nur eine subsidiäre Bedeutung für die Gesetzesauslegung beigemessen. Maßgebend ist der objektivierte Wille des Gesetzes, nicht des Gesetzgebers, wie er sich aus dem Wortlaut, dem Sinnzusammenhang und dem der Norm innewohnenden Zweck ergibt. Nur zur Bestätigung der so gewonnenen Auslegungsergebnisse und zur Ausräumung letzter Zweifel haben die Vorstellungen des historischen Gesetzgebers Gewicht, so jedenfalls die methodische Kanonisierung. Das Bundesverfassungsgericht hat damit eine klare Absage an die Vorstellung eines Interpretationsmonopols der „Erzeuger“ von Rechtsnormen erteilt.

Für diese Ablehnung gab und gibt es auch gute Gründe: Einerseits soll der Verfassungstext Grundlage einer dauernden, über den Zeitpunkt des Erlasses hinausreichenden staatlichen Ordnung sein. Andererseits sind seine Urheber – die Urheber des Grundgesetzes genauso wie die Urheber jeder anderen Norm – der Zeit, in der sie leben und wirken, verhaftet. Wären die Vorstellungen der Rechtserzeuger über Bedeutung und Reichweite von Verfassungsnormen der verbindliche Maßstab jeder Auslegung, so liefe dies auf eine „Herrschaft der Toten über die Lebenden“ hinaus, würde dies zu einer Erstarrung, zu einer Petrifizierung der Ordnung führen.

Eine Verfassung kann ihrem Gestaltungsauftrag als Grundlage, zumal auch rechtliche Grundlage des Gemeinwesens, nur gerecht werden, wenn sie nicht Dinge konserviert, sondern aus einem bestimmten Verständnis heraus immer neu ansteuert. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb schon im zweiten Band seiner Entscheidungssammlung festgestellt, daß Verfassungsbestimmungen einen Bedeutungswandel erfahren können, wenn – ich zitiere – „in ihrem Bereich neue, nicht vorausgesehene Tatbestände auftauchen oder bekannte Tatbestände durch ihre Einordnung in den Gesamtablauf einer Entwicklung in neuer Beziehung oder Bedeutung erscheinen“. Trotzdem enthalten viele Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts umfängliche Ausführungen zur Entstehungsgeschichte einzelner Verfassungsvorschriften.

Das ist ein Beleg dafür, daß sich im Streit der Tagesmeinungen über die richtige Auslegung, was nach unserem heutigen Wortverständnis etwa der Wortlaut oder der Sinnzusammenhang, die Systematik in der Verfassung bedeuten solle, ein überzeugendes Auslegungsergebnis ohne Kenntnis der Motive des Verfassungsgebers gar nicht erzielen läßt. Methodisch ist sowieso festzustellen, daß der dritte Topos, der Zweck, die Teleologie einer Vorschrift, nun mit Sicherheit nicht ohne einen Einstieg in die Motive zu konkretisieren und herauszufinden ist. Insofern sind aller methodischen Einschwörung auf den Willen des Gesetzes zum Trotz, der Wille und die Vorstellungen des Gesetzgebers nach wie vor von hoher Bedeutung. Ohnehin ist einfach auch die ganz objektive Entwicklung einer Norm aus den verschiede-

nen Entwurfsphasen bis zu dem letztlich im Gesetzblatt erschienenen Wortlaut von vielfachem Aufschlußbreichtum.

Die Dokumentation der Entstehung des Grundgesetzes dürfte deswegen zu einem unentbehrlichen und vielgenutzten Hilfsmittel nicht nur heutiger, sondern auch künftiger Verfassungsinterpreten werden.

In dem jetzt neu erschienenen Band 10 der Gesamtreihe werden die Artikel 30 bis 37 behandelt, Vorschriften, von denen einige in jüngster Zeit besondere Aktualität gewonnen haben. So wurde kürzlich die Forderung erhoben, Artikel 37, der den Bundeszwang regelt, aus seinem jahrzehntelangen Dornröschenschlaf zu erwecken und gegen Bayern entsprechend vorzugehen, weil einige Vorschriften des dortigen Schwangerschaftsberatungsgesetzes gegen Bundesrecht verstoßen.

Die Lektüre der Entstehungsgeschichte von Artikel 37 zum Bundeszwang ist insoweit sehr instruktiv: Ein Unterausschuß des Verfassungskonvents in Herrenchiemsee hatte im Hinblick auf die vorgesehene Klärung von Bund-Länder-Streitigkeiten durch das Verfassungsgericht überhaupt Zweifel an der Notwendigkeit eines Bundeszwanges angemeldet. Im Parlamentarischen Rat wurde dann der Sinn des Bundeszwanges zunächst nur im Blick auf eine Vollstreckung von Verfassungsgerichtsurteilen gesehen. Der Erwägung, die Anwendung von Bundeszwang ihrerseits von einer vorherigen Anrufung des Verfassungsgerichts abhängig zu machen, wurde schließlich entgegengehalten – und das finde ich für die jetzige Diskussion von bemerkenswertem Aufschluß –, daß Fälle denkbar seien – und dafür brauche man diesen Artikel – in denen es brenne und rasch „gelöscht“ werden müsse.

Wenn Artikel 37 GG danach keine vorherige Anrufung des Bundesverfassungsgerichts vorschreibt, wird dennoch eines deutlich: Es handelt sich hier um eine Vorkehrung für den „Brandfall“, nicht um ein reguläres Instrument für die Entscheidung von mehr oder weniger alltäglichen Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Ländern. Diese sind, wie es sich in einem Rechtsstaat gehört, bisher stets vor dem Verfassungsgericht ausgetragen worden, ohne daß es je zu einer Anwendung des Bundeszwanges gekommen wäre. Ein „Brandfall“ ist bisher nicht eingetreten und sollte deshalb auch nicht leichtfertig herbeigeredet werden.

Heute wird in der Presse über den vorgelegten Versorgungsbericht zum beamteten öffentlichen Dienst sowie über den Sinn und Umfang des Berufsbeamtentums diskutiert. In dieser aktuellen Diskussion, die dann unweigerlich immer aufflammt, wenn nun sehr einseitig die finanziellen Lasten betrachtet werden, kommt auch der Entstehungsgeschichte des Artikels 33 GG große Bedeutung zu. Ich möchte das nicht weiter ausführen, aber nur in Auseinandersetzungen mit den Erwägungen, die zu einer Verankerung des Berufsbeamtentums in der Verfassung geführt haben, läßt sich zuverlässig beurteilen, ob und inwieweit das heutige Erscheinungsbild dieser Institution notwendig und sinnvoll ist. Bei aller Kritik an bestimmten Erscheinungsformen des Berufsbeamtentums heute, wird sich dann wohl zeigen – das ist eine ganz vorsichtige Vermutung –, daß das Berufsbeamtentum sich jedenfalls von der Idee, die Pate gestanden hat für die Schaffung des Artikels 33 Absatz 4 und 5, sich gar nicht so sehr entfernt hat: Das Berufsbeamtentum ist immer noch eine voll berechnete Einrichtung.

Meine Damen und Herren, als Verfassungsminister, als Jurist, als Rechtspolitiker, der auch praktische Erfahrungen hat, freue ich mich darüber, daß dieses Werk dem Rechtsanwender, dem Wissenschaftler, aber nicht zuletzt dem interessierten Bürger einen einfachen und vollständigen Zugang zu den Wurzeln unserer Verfassung eröffnet: Dadurch wird nicht nur die tägliche Arbeit des Verfassungsjuristen erheblich erleichtert, sondern auch eine kompetente politische Diskussion über Fragen der Verfassungsauslegung befördert.

Den Bearbeitern, dem Verleger und natürlich Ihnen, lieber Herr Schneider im speziellen, wünsche ich – in diesen heiligen Hallen mit besonderer Referenz – für die noch ausstehende Vollendung der Gesamtedition gutes Gelingen.

Vielen Dank!

Professor Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider

Herausgeber und Leiter der Forschungsstelle für Zeitgeschichte des Verfassungsrechts

Hochverehrter, lieber Herr Bauer,
Herr Vizepräsident des Deutschen Bundestages,
Herr Bundesminister der Justiz,
meine Herren Abgeordnete,
meine sehr verehrten Damen und Herren!

Die Zeit ist schon etwas fortgeschritten. Deswegen werde ich mich kurz fassen. Es trifft sich vielleicht nicht so ganz zufällig, daß wir in diesen Tagen Zeugen eines Ereignisses sind, dem wir uns eigentlich nur selten bewußt werden, nämlich der Tatsache, daß das Grundgesetz just in diesen Tagen, in der nächsten Woche, die Geltungsdauer der bisher am längsten auf nationaler Ebene bestehenden deutschen Verfassung, nämlich der Reichsverfassung von 1871, übersteigen wird.

„Habet sua fata libelli!“ heißt ein geflügeltes Wort. Man kann es, glaube ich, ohne weiteres auch auf Verfassungen anwenden. Verfassungen hatten in Deutschland nie eine sehr lange Lebenszeit, verglichen mit anderen Staaten, etwa mit der amerikanischen Verfassung von 1787. Dem Grundgesetz wird, so kann man hoffen, eine längere Lebenszeit beschieden sein, und allein schon deswegen ist dies Grund genug, sich der Herausgabe der Materialien zur Entstehung des Grundgesetzes zu widmen.

Die Idee dazu kam mir vor nunmehr sechzehn Jahren in den Vereinigten Staaten, wo ich im Wintersemester 1980 als Gastprofessor an der Universität von Chicago tätig war, mit der amerikanischen Verfassung zu tun hatte und dort in vielfältiger Form die Entstehungsgeschichte aufgeschlüsselt fand, und zwar in Langfassungen, Kurzfassungen und in allen Varianten. Da habe ich mir gedacht: All diese Quellen und Materialien müßte man doch eigentlich auch für das Grundgesetz, für die alltägliche Arbeit mit unserer Verfassung parat haben können.

Damals waren die Veröffentlichungen der Akten und Protokolle des Parlamentarischen Rates noch nicht sehr weit fortgeschritten. Heute verfügen wir neben dieser Dokumentation inzwischen über die Veröffentlichung fast aller Protokolle des Parlamentarischen Rates in der sog. grünen Reihe, die gemeinsam vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv herausgegeben wird. Aber auch diese Reihe, so haben wir festgestellt, ist nicht ganz vollständig. Sie enthält nämlich im Band über den Herrenchiemseer Konvent nicht die Protokolle der sehr wichtigen Unterausschüsse in Herrenchiemsee. Man hat im Bundesarchiv damals geglaubt, auf die Wiedergabe dieser Niederschriften verzichten zu können. Wir haben festgestellt, daß dort ganz wesentliche Vorentscheidungen getroffen worden sind, und haben auch diese Protokolle dokumentiert. Wir haben weiter eine Fülle von Archivmaterial berücksichtigt, wir haben Nachlässe gesichtet, wir haben auch alliierte Quellen geprüft und, soweit wir das für notwendig hielten, einbezogen. Mancher Glücksfall hat uns geholfen, Dinge zu finden, von denen man bisher gar nicht wußte, daß es sie gab: so etwa Mitschriften über die Beratungen des Fünfer- und Siebenerausschusses in Form persönlicher Notizen des damaligen Sekretärs und späteren Direktors des

Deutschen Bundestages Hans Troßmann. Auf diese Weise können wir jetzt auch zumindest über Teile der Beratungen im Siebener- und Fünferausschuß etwas erfahren. Sie sehen also, die Dokumentation – so hoffe ich jedenfalls – schließt hier Lücken und kann schon aus diesem Grund (und nicht nur wegen ihres geplanten Umfangs) ein gewisses „Eigengewicht“ beanspruchen.

Ich will über das Buch und den Inhalt der beiden Bände, die Ihnen heute vorliegen, nichts sagen. Ich denke, sie müssen für sich selbst sprechen, und – wie ich hoffe – sie werden auch ihren Weg machen. Der eigentlich wichtigste Anlaß für mich, heute das Wort zu ergreifen, ist in erster Linie der Wunsch, in vielfältiger Hinsicht zu danken: vor allem den Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirates, der unsere Arbeit über Jahre hinweg begleitet hat. Ich habe mich sehr gefreut, daß der Direktor des Max-Planck-Institutes für Rechtsgeschichte hier in Frankfurt, Professor *Dr. Michael Stolleis*, unter uns ist, ein maßgebliches Mitglied dieses Beirats. Ich darf vielleicht kurz die Namen derjenigen vorlesen, die uns bei der Arbeit geholfen haben. Das war der ehemalige Direktor des Bundestages, *Dr. Joseph Bückler*, ein früherer Abteilungsleiter aus dem Institut für Zeitgeschichte in München, *Professor Dr. Wolfgang Benz*, dann die Herren Kollegen Professor *Dr. Dieter Grimm*, Professor *Dr. Hasso Hoffmann*, Professor *Dr. Jörg-Detlev Kühne* (*Michael Stolleis* hatte ich schon genannt) und Professor *Dr. Rainer Wahl* sowie aus dem Koblenzer Bundesarchiv *Dr. Wolfram Werner* und aus dem Archiv des Deutschen Bundestages *Dr. Günther Weller*. Wir hatten mit diesem Team, mit diesem wissenschaftlichen Beirat, eine Arbeitsgruppe, die für uns außerordentlich wichtig war, und zwar sowohl für die Diskussion über die Grundanlage des Werkes als auch für die Frage, ob und inwieweit man eigentlich historische Texte, die ja in einem Zusammenhang stehen, überhaupt auseinanderreißen und so, wie wir das dann getan haben, den einzelnen Artikeln zuordnen darf. Dies war und ist eines der Hauptprobleme, mit denen wir uns beschäftigt haben. Wir haben in der Dokumentation versucht, trotz der mit der Artikelzuordnung notwendig verbundenen Fragmentierung der Texte die Gesprächszusammenhänge durch Verweisungen, Fußnoten, Regesten, erklärende Zusätze und nicht zuletzt durch Groß- und Kleindruck möglichst zu erhalten oder wiederherzustellen.

Ich möchte weiter sehr herzlich der Volkswagen-Stiftung danken, die heute durch Herrn *Dr. Hagen Hof* hier unter uns vertreten ist. Die Volkswagen-Stiftung hat die Gesamtarbeit von Anfang an großzügig gefördert. Es war, wie ich gehört habe, das größte rechtswissenschaftliche Einzelprojekt der Stiftung mit einem Finanzvolumen von 2,3 Mio. DM innerhalb eines Zeitraums von 3 ½ Jahren. Ich bin Ihnen, Herr *Dr. Hof*, – ich bitte es auch an die Direktion, an die Geschäftsführung weiterzuleiten – ganz besonders dankbar, daß Sie hier mit uns zusammen die Initiative ergriffen und uns so weitgehend gefördert haben.

Der Verleger *Vittorio E. Klostermann* verdient unseren herzlichen Dank für das Risiko, das er mit diesem Werk einzugehen bereit ist; denn man weiß ja nie, wann, wo und wie man mit einer solchen Edition „landet“. Man weiß nie, wer die künftigen Abnehmer sein werden. Man weiß auch nie, ob man damit irgendwann einmal in die Gewinnzone kommt, und man weiß vor allem nie, ob die Autoren, der Herausgeber einen nicht im Stich läßt, so daß schließlich die ganze Karawane in der Wüste versandet. Also was mich angeht, Herr *Klostermann*, werde ich alles tun, um „bei der Stange“ zu bleiben und das Werk auch in angemessener Zeit zu einem guten Ende zu bringen.

Weiter habe ich den heute hier anwesenden Herren *Dr. Winfried Bader* und *Dr. Uwe Kreibaum* zu danken für die Programmierung der Textzuordnung und des Satzes mit Hilfe des sehr komplizierten, schwierigen EDV-Programms TUSTEP.

Die Hauptpersonen des heutigen Tages sind allerdings nicht diejenigen, die das Werk herausgeben oder verlegen, sondern es sind die Autorinnen und Autoren selbst. Deshalb sei auch an dieser Stelle, vor

diesem Auditorium, vor allem Ihnen, Frau *Carmen Abel* (verantwortlich für Band 9) sowie Ihnen, Frau *Jutta Kramer* und Herr *Ulrich Bachmann* (die beide den Band 10 bearbeitet haben) herzlichst gedankt. Ich selbst fühle mich eher nur als Pate oder als Betreuer der Gesamtdokumentation – die eigentliche Arbeit lag bei Ihnen.

Ich möchte aber nicht schließen, ohne Ihnen noch ganz persönlich vorzustellen und mich zu bedanken bei der stellvertretenden Leiterin der Forschungsstelle für Zeitgeschichte des Verfassungsrechts, Frau *Kirsten Nemitz*, der die Koordination der Arbeit und die Gesamtedaktion obliegt, sowie bei Frau *Christina Blanke*, die das Lektorat übernommen hat. Ich kann Ihnen versichern: Bei einem solchen Werk, wo es auf Genauigkeit ankommt, sind die Koordination und das Lektorat eigentlich das Entscheidende, gewissermaßen die „Seele“ der ganzen Veranstaltung. Hartmut Ziesing, wissenschaftliche Hilfskraft, ist ebenfalls anwesend und soll nicht unerwähnt bleiben.

Soweit also meinen herzlichen Dank an mein eigenes Team. Ich darf diesen Dank vielleicht mit dem Wunsch verbinden, daß wir uns alle gegenseitig erhalten bleiben mögen. Nicht nur bei guter Gesundheit, sondern auch mit der Motivation, mit der Sie alle bisher diese Arbeit auf sich genommen haben. Wir hoffen, daß jetzt – ich will keine Versprechungen machen – aber wir hoffen, daß jetzt etwa zwei Bände pro Jahr erscheinen können. Das ist das, was wir vielleicht leisten können, das ist das, was der Verlag verkraften kann, und das ist das, was die Bibliotheken schließlich auch finanziell ausgeben können. Zwei Bände in einem Jahr sind – glaube ich – eine ganze Menge, und das bedeutet, daß wir doch noch eine gewisse Zeit auf den letzten Band warten müssen. Werden Sie bitte also nicht ungeduldig. Ich darf Ihnen, dem Verlag und nicht zuletzt den Subskribenten nochmals versichern: Wir werden zu einem guten Ende kommen.

Herzlichen Dank auch Ihnen, Herr Bundesjustizminister, Ihnen, Herr Bundestagsvizepräsident, und natürlich nicht zuletzt Ihnen, hochverehrter, lieber Herr Bauer! Sie drei haben heute unserer Veranstaltung einen besonderen Glanz verliehen.

III. Rezensionen

Lange, Erhard H. M.: Die Würde des Menschen ist unantastbar. Der Parlamentarische Rat und das Grundgesetz. Hüthig Verlagsgemeinschaft Decker und Müller, Heidelberg 1993, 193 Seiten.

Mit Erhard H. M. Lange hat einer der besten Kenner eine Studie über die Arbeiten des Parlamentarischen Rates vorgelegt. Der Band geht zurück auf eine Artikelserie in der Wochenzeitung „Das Parlament“ zum 40. Geburtstag des Grundgesetzes. Obwohl es bereits eine Reihe von vorzüglichen Darstellungen zu diesem Thema gibt, rechtfertigt sich die Herausgabe dieser Beiträge als Buch nicht zuletzt deshalb, weil es hier gelungen ist, in geglückter Synthese von Darstellung und Dokumenten einen anschaulichen Gesamtüberblick über die Entstehung des Grundgesetzes vorzulegen.

Der Band ist in fünf Abschnitte untergliedert: Der erste widmet sich den Voraussetzungen der Arbeiten des Parlamentarischen Rates, beginnend mit den Frankfurter Dokumenten der westlichen Alliierten über die Ministerpräsidentenkonferenzen, den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee bis zum Zusammentritt des Parlamentarischen Rates am 1. September 1948. Der zweite Abschnitt befaßt sich mit den Akteuren innerhalb und außerhalb des Parlamentarischen Rates, also mit den Abgeordneten, den Ministerpräsidenten der Länder, den Westalliierten und den Interessengruppen (vor allem Kirchen, Gewerkschaften, Beamtenorganisationen) sowie mit der Öffentlichkeit. Im dritten Abschnitt werden die Hauptstationen der Verfassungsarbeiten nachgezeichnet. Der vierte Abschnitt beschäftigt sich mit den „Inhalten“ des Grundgesetzes, insbesondere den Grundrechten, der Staatsorganisation und der Bundesstaatlichkeit, und ihren historischen Wurzeln. Der fünfte Abschnitt versucht eine „Bilanz und Wertung“: Zu den besonders bemerkenswerten Umständen gehöre, daß Fragen der spezifischen Entstehungsbedingungen des Grundgesetzes bis vor kurzem in der öffentlichen Diskussion keine wesentliche Rolle gespielt hätten. Ein Epilog schließlich enthält Überlegungen zum „Verfassungspatriotismus“ anläßlich der Ereignisse des Herbstes 1989 in der ehemaligen DDR und der damit verbundenen Veränderung der Verfassungslandschaft Deutschlands. Ein Anhang mit ausführlichen Literaturhinweisen, einer Zeittafel sowie Listen und Graphiken über Organisation und Zusammensetzung des Parlamentarischen Rates runden den flüssig geschriebenen Band ab.

Der Autor beherrscht sein Thema wie kaum ein anderer. Da es ihm gelingt, seine Kenntnisse durch unkomplizierte Schreibweise und gute didaktische Aufbereitung an die Leserschaft weiterzugeben, läßt dieser Band fast keine Wünsche offen. Nur selten wird der Wissensdurst nicht vollständig gestillt: Warum etwa wurde Adenauer und nicht ein SPD-Politiker absprachegemäß zum Ratspräsidenten gewählt? Was uns Lange nicht verrät, ist zum Beispiel in Carlo Schmid's „Erinnerungen“ nachzulesen – daß nämlich die SPD diesem Amt wenig Bedeutung beigemessen und selbst lieber eine Position erstrebt hatte, mit der sie maßgeblichen Einfluß auf die Bestimmung des normativen Gehalts des Grundgesetzes nehmen zu können glaubte: den Vorsitz im Hauptausschuß.

Insgesamt handelt es sich bei diesem Buch um eine vorbildliche Aufbereitung eines Stoffes, der in der politischen Bildung immer noch zu wenig behandelt wird, der aber auch nach der deutschen Vereinigung noch nichts an Aktualität eingebüßt hat.

Ulrich Bachmann

Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, hrsg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv unter Leitung von Rupert Schick und Friedrich P. Kahlenberg,

Band 9: Plenum, bearbeitet von Wolfram Werner, Harald Boldt Verlag im R. Oldenbourg Verlag, München 1996, 789 Seiten,

Band 10: Ältestenrat, Geschäftsordnungsausschuß und Überleitungsausschuß, bearbeitet von Michael F. Feldkamp, Harald Boldt Verlag im R. Oldenbourg Verlag, München 1997, 338 Seiten.

In der Edition „Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle“ sind jetzt zwei weitere Bände zum Plenum bzw. zum Ältestenrat, Geschäftsordnungsausschuß und Überleitungsausschuß erschienen. Die Gesamtreihe, deren Bände in loser Folge seit 1975 erscheinen, hat sich zum Ziel gesetzt, die Quellen zur Arbeit des Parlamentarischen Rates und zur Entstehung des Grundgesetzes leicht zugänglich zu machen. Sie will auf einer breiten Grundlage die bis dahin ungedruckten oder nur schwer zugänglichen Texte der Öffentlichkeit in einer kritisch geprüften und kommentierten Form vorlegen. Das Werk soll vor allem der historischen Wissenschaft helfen, die Bedingungen und Umstände der Entstehung der Bundesrepublik zu erforschen. Sie richtet sich aber, wie die Herausgeber betonen, zugleich auch an Juristen, insbesondere Staats- und Verfassungsrechtler, Finanzwissenschaftler und Politologen. Die Edition, so heißt es im Vorwort zum ersten Band, soll die politischen Motive und Kräfteverhältnisse, die staatsrechtlichen Überlegungen und die praktisch-politischen Kompromißnotwendigkeiten im Parlamentarischen Rat aufzeigen.

Bislang sind folgende Bände in der Edition erschienen: Band 1 zur Vorgeschichte des Parlamentarischen Rates, Band 2 zum Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Die Bände 3 bis 6 behandeln Fachausschüsse des Parlamentarischen Rates: Band 3 den Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung, Band 4 den Ausschuß für das Besatzungsstatut, Band 5 den Ausschuß für Grundsatzfragen und Band 6 den Ausschuß für Wahlrechtsfragen. Band 7 enthält die Entwürfe zum Grundgesetz und Band 8 die Beziehungen des Parlamentarischen Rates zu den Militärregierungen. Zugrunde liegen jeweils die offiziellen stenographischen Wortprotokolle, die sowohl im Archiv des Deutschen Bundestages wie auch im Bundesarchiv überliefert sind. Die Bearbeiter der Bände haben sie jeweils mit Schlüsseldokumenten und Aktenstücken, die die Arbeit des Parlamentarischen Rates beeinflusst haben, ergänzt. Die Edition nimmt eine Sachkommentierung vor, in der vor allem Hinweise zum historischen Verständnis der Beratungsthematik und der Dokumente gegeben werden.

Der unlängst neu erschienene Band 9 beinhaltet die Protokolle der Sitzungen des Plenums des Parlamentarischen Rates. Das Plenum war vor allem ein Gremium, in dem die politischen Auseinandersetzungen der Parteien vor der Öffentlichkeit geführt wurden. Es verstand sich selber als das einzige Organ, „das Recht und Beruf hat, in Freiheit für das gesamte deutsche Volk zu sprechen“. Die zwölf Sitzungen, die zwischen dem 1. September 1948 und dem 23. Mai 1949 unter der Leitung des Präsidenten Konrad Adenauer stattfanden, waren von zwei Hauptaspekten geprägt. Zum einen fanden hier die formellen und offiziellen Handlungsabläufe statt. Dies waren vor allem die Konstituierung des Parlamentarischen Rates, die nachträglich zur ersten Lesung erklärten Beratungen über die Zwischenergebnisse der Ausschubarbeit in der sechsten und siebten Sitzung am 20. und 21. Oktober 1948, die zweite Lesung in der neunten Sitzung am 6. Mai 1948 und die dritte Lesung mit der Schlußabstimmung über das Grundgesetz in der zehnten Sitzung am 8. Mai 1949. Selbstverständlich gehört auch die letzte Sitzung am 23. Mai 1949 dazu, deren einziger Tagesordnungspunkt die Ausfertigung und Verkündung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland war.

Die Debatten um das Selbstverständnis der Mitglieder des Parlamentarischen Rates, ihre Legitimation und die Definition der Arbeit dieses Organs waren der zweite Hauptaspekt in den Plenumssitzungen. Solche Generalaussprachen fanden vor allem in der zweiten und dritten Sitzung am 8. und 9. September 1948 und in der sechsten und siebten Lesung am 20. und 21. Oktober 1948 statt. Die zweite und dritte Lesung des Grundgesetzentwurfs in den Sitzungen am 6. und 8. Mai 1949 waren dagegen, wie Wolfram Werner, Bearbeiter des Bandes, schreibt, von mehr oder weniger formalen Entscheidungsprozessen und von einer Darstellung der Positionen der Parteien geprägt. Es kam, wie vorher interfraktionell abgesprochen worden war, nicht zu neuen Diskussionen. Intensiv, in fast einem Drittel der Beratungszeit, behandelte das Plenum auch das Wahlgesetz, obwohl unklar war, ob der Parlamentarische Rat hierfür überhaupt zuständig war.

Der Band enthält eine sehr gründlich recherchierte Einleitung des Bearbeiters Wolfram Werner. Darin werden die Zusammensetzung des Plenums, der Ablauf der Beratungen über das Grundgesetz, die Behandlung des Wahlgesetzes und die anderen Aktivitäten des Plenums dargestellt. Sehr hilfreich ist auch ein Abschnitt über die Auseinandersetzungen mit der KPD und dem Volksrat, die vor allem in den Plenardebatten des Parlamentarischen Rates stattfanden. Die abgedruckten Protokolle der Plenumssitzungen lagen bisher schon in einer zeitgenössischen gedruckten Fassung vor. Sie liegen dem Band 9 zugrunde, weil sie als die autorisierten Fassungen anzusehen sind. Hervorzuheben ist die sehr gute, äußerst fundierte Kommentierung durch den Bearbeiter Wolfram Werner, die diesen Band zu einem wichtigen Bestandteil der Edition „Der Parlamentarische Rat 1948-1949“ macht.

Band 10 ergänzt die Reihe um die Dokumente des Ältestenrates, des Geschäftsordnungsausschusses und des Überleitungsausschusses des Parlamentarischen Rates. Im Ältestenrat, dem obersten Koordinierungsgremium, wurden interfraktionell nicht nur Formalia wie Personalfragen, die Art der Behandlung bzw. die Nichtbehandlung von Sachfragen, die Tagesordnungen oder Geschäftsordnungsangelegenheiten beschlossen – sowohl für das Plenum als auch für den Hauptausschuß. Bisher unbekannt aufgezeichnete Aufzeichnungen aus den Ältestenratssitzungen zeigen, daß hier – in nichtöffentlichen Beratungen – auch politische Weichenstellungen vorgenommen wurden, bevor die Fragen später im Plenum oder im Hauptausschuß angesprochen wurden. So beriet der Ältestenrat beispielsweise als erstes Gremium über die alliierten Memoranden, über den sog. „Fall Adenauer“ bzw. die „Frankfurter Affäre“ oder auch über die Frage des zukünftigen Bundessitzes. Der Bearbeiter Michael F. Feldkamp hat durch die Auswertung verschiedenster Quellen insgesamt 43 nachweisbare Ältestenratssitzungen ermittelt. Diese Sitzungen wurden in der Regel nicht stenographiert – es gibt nur sechs ausführlichere Protokolle von Beamten des Parlamentarischen Rates und vier durch den Stenographischen Dienst übertragene. Ergänzt wurden diese Dokumente durch die Protokolle bzw. protokollähnlichen Aufzeichnungen des Abgeordneten Anton Pfeiffer, die er in Gabelsbergerscher Kurzschrift vornahm.

Der Geschäftsordnungsausschuß tagte in vier Sitzungen und erarbeitete die Geschäftsordnung des Parlamentarischen Rates. Abgedruckt sind neben den vier Protokollen auch – in einer synoptischen Darstellung – die Geschäftsordnung und der ursprüngliche Entwurf des Büros der Ministerpräsidenten. Der Überleitungsausschuß behandelte im wesentlichen formale Fragen, die die Übergangszeit vom Parlamentarischen Rat zum Deutschen Bundestag betrafen. Die Dokumente zu diesem Gremium, dessen Arbeit in die unmittelbare Gründungsphase der Bundesrepublik hineinreicht, sind im dritten Teil des Bandes abgedruckt. Den Dokumenten ist – wie zum Ältestenrat und zum Geschäftsordnungsausschuß auch – eine Einleitung des Bearbeiters Michael F. Feldkamp vorangestellt, die äußerst gründlich und ausführlich verfaßt worden ist und einen sehr guten Einblick in die Arbeit der drei Gremien gibt.

Auch in Band 10 sind die abgedruckten Dokumente vorzüglich kommentiert. Der Band ermöglicht zugleich einen Blick hinter die Kulissen des Parlamentarischen Rates, beispielsweise auch durch einen Exkurs über die Verwaltungsgeschichte des Sekretariats des Parlamentarischen Rates.

Die beiden neu erschienenen Bände 9 und 10 gehören – wie alle anderen bislang vorliegenden Bände – zu einer unverzichtbaren Lektüre für alle Wissenschaftler und Interessierten, die sich mit verfassungshistorischen Themen und mit der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland beschäftigen.

Hartmut Ziesing

Carmen Sitter: Die Rolle der vier Frauen im Parlamentarischen Rat. Die vergessenen Mütter des Grundgesetzes. (Frauenforschung interdisziplinär: Historische Zugänge zu Biographie und Lebenswelt Band 3), Lit Verlag, Münster 1995, 167 Seiten.

Vor wenigen Jahren noch war es weitgehend unbekannt, daß es auch „Mütter“ des Grundgesetzes gab – war doch stets nur von dessen „Vätern“ die Rede. Die Verfassungsdiskussionen im Zusammenhang mit der deutschen Vereinigung, also vor allem die steckengebliebene Revision des Grundgesetzes und die Verfassungsarbeiten in den neuen Ländern, brachten es mit sich, daß zumindest Elisabeth Selbert einer breiteren Öffentlichkeit bekannt wurde. Daß sie als die Schöpferin des Gleichberechtigungsartikels stilisiert wurde, hat allerdings die Tatsache außer acht gelassen, daß Elisabeth Selbert auch auf andere Bestimmungen des Grundgesetzes nachhaltigen Einfluß auszuüben vermochte. Dies gilt indes nicht nur für sie, sondern auch für die drei anderen Frauen im Parlamentarischen Rat, die nach wie vor „vergessen“ sind, obwohl sie nicht weniger aktiv und engagiert an der Erarbeitung des Grundgesetzes beteiligt waren – das zwar als Provisorium konzipiert war, aber gleichwohl als nunmehr gesamtdeutsche Verfassung bald ein halbes Jahrhundert erlebt hat.

Sitters Band will diese vier „Mütter“ aus dem Schatten der „Väter“ hervorholen und die Rolle der vier Frauen im Parlamentarischen Rat „aufzeigen und analysieren“. Nach einer Skizzierung ihrer Lebensläufe und der Organisation des Parlamentarischen Rates versucht die Autorin die Frage zu beantworten, welchen Einfluß diese vier Frauen im Parlamentarischen Rat ausübten und welche Akzeptanz sie genossen. Dabei nimmt der „Kampf“ um Art. 3 Abs. 2 als „Sternstunde der Dr. Elisabeth Selbert“ eine zentrale Stellung ein – offenbar inkaufnehmend, daß Selberts Einfluß damit auf diese Grundgesetzbestimmung reduziert wird. Die Arbeit der anderen drei Frauen – Friederike Nadig, Helene Weber und Helene Wessel – wird dabei unweigerlich und sicher ungewollt auf Nebenrollen reduziert – was ihren tatsächlichen Betätigungen nicht hinreichend gerecht wird: So wird die Glorifizierung einer Gallionsfigur beiläufig zu einer Diskriminierung der anderen Protagonistinnen. Über Friederike Nadig verliert die Autorin gerade eine Seite mit der nicht begründeten und im übrigen auch keineswegs zutreffenden Behauptung, sie habe eine eher untergeordnete Rolle „sowohl in der Politik wie im Parlamentarischen Rat“ gespielt (S. 15). Ein Blick in die Protokolle des Grundsatzausschusses des Parlamentarischen Rates etwa zeigt dagegen, daß Nadig eine durchaus rege und zielorientierte Abgeordnete war.

Überhaupt sind viele Wertungen der Autorin unnötig komparativ und wollen stets Elisabeth Selbert als die „bedeutendste Frau im Parlamentarischen Rat“ hervorheben, dies auch noch zurückführend auf ihren Beruf als Juristin und gar darauf, daß sie „durch ihr Familienleben genügend Einblick in die alltäglichen Probleme (hatte), was den anderen ‚Müttern des Grundgesetzes‘ fehlte“ (S. 129). Auf diese Weise trägt die Autorin weiter zu einer Legendenbildung bei. Ganz nebenbei wagt sie überdies leicht-

fertige Beurteilungen über männliche Abgeordnete, wenn sie etwa über den KPD-Vertreter Renner meint, er habe in allen Debatten seine Meinung geäußert, „die oft reaktionär und für den Arbeitsprozeß kontraproduktiv, doch nicht selten auch äußerst treffend“ gewesen sei (S. 93).

Sitters Arbeit strotzt vor Unbekümmertheit und Dilettantismus. Die unzähligen Wertungen und Behauptungen („daß die Begründung jeder Ernsthaftigkeit entbehre“, S. 69; „schien der Ausschuß übersehen zu haben“, ebd.; uvm.) machen sie insgesamt oberflächlich. Dabei hätten es die vier Frauen im Parlamentarischen Rat verdient gehabt, seriöser gewürdigt zu werden.

Ulrich Bachmann

Petra Weber: Carlo Schmid 1896-1979. Eine Biographie. C. H. Beck Verlag, München 1996, 968 Seiten.

Zu seinem einhundertsten Geburtstag ist die bisher ausführlichste Biographie über den SPD-Politiker Carlo Schmid erschienen. Als einer der bekanntesten Politiker der frühen Bundesrepublik hat Schmid selber noch kurz vor seinem Tod 1979 seine „Erinnerungen“ verfaßt – nach Einschätzung der Kritik mehr ein pädagogischer Roman als eine Bilanz seines politischen Wirkens in der Bundesrepublik. Anders die unlängst erschienene Schmid-Biographie von Petra Weber, die auf über 950 Seiten den Lebensweg Carlo Schmid beschreibt und dabei kaum etwas von der Vita des Politikers offenläßt. Weber, Historikerin in der Außenstelle des Instituts für Zeitgeschichte – damals in Potsdam, jetzt in Berlin –, hatte 1993 bereits die Sitzungsprotokolle der SPD-Bundestagsfraktion von 1949 bis 1957 herausgegeben. Für die Schmid-Biographie hat sie ebenfalls hauptsächlich Archivstudien betrieben. So stützt sich ihr Werk vor allem auf Dokumente, Reden, Briefe, Protokolle und Zeitungsberichte. Dabei hat die Historikerin nicht nur bekanntes, aber bislang unausgewertetes Material herangezogen, sondern offenbar auch einige neue Quellen für die Biographie entdeckt und erschlossen.

Carlo Schmid, der in nur sechs Semestern Rechts- und Staatswissenschaften studierte, war in der Weimarer Republik zunächst Rechtsanwalt, später Amtsrichter in Tübingen. 1927 wurde er Referent im Kaiser-Wilhelm-Institut für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht in Berlin. Im Zweiten Weltkrieg war Schmid Kriegsverwaltungsrat in Lille. Seine wichtigste Zeit begann nach 1945: Zuerst trug er in der französischen Besatzungszone entscheidend zum Neuaufbau Württemberg-Hohenzollerns bei und wurde Präsident des Staatssekretariats. Von 1947 bis 1950 bekleidete er das Amt des Justizministers von Württemberg-Hohenzollern. In diese Zeit fällt seine wohl herausragendste Leistung für die Bundesrepublik: die Mitgestaltung des Grundgesetzes beim Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee und im Parlamentarischen Rat. In ihrer Biographie beschreibt Weber ausführlich, wie Schmid auf Herrenchiemsee gemeinsam mit dem Sozialdemokraten Hermann Louis Brill gegen die bayerischen Vorstellungen von einem extrem föderalistisch geprägten westdeutschen Kernstaat argumentierte. Schmid verfolgte ein „Provisoriumskonzept“ für einen „Bund deutscher Länder“. Ihm gelang es, diese Vorstellungen von einem „Staatsfragment“ im Herrenchiemseer Entwurf für ein Grundgesetz zumindest in Teilen unterzubringen. Auch in anderen Artikeln findet sich Schmid's Handschrift, z.B. im Grundrechtsteil, in der Einfügung des konstruktiven Mißtrauensvotums oder im Abschnitt über die völkerrechtlichen Grundsätze. Petra Weber beschreibt auch die Streitfragen, z.B. die Kontroverse zum Thema Föderalismus. Schmid war Verfechter eines Senats als zweiter Kammer, wofür er sich bereits bei den Verfassungsberatungen in Württemberg-Baden ausgesprochen hatte. Kontrahent in dieser Frage

war wiederum die bayerische Delegation, die als zweite Kammer einen Bundesrat einrichten wollte. Über dieses Problem konnte jedoch auf Herrenchiemsee keine Einigung erzielt werden.

Auf Carlo Schmid lag im Parlamentarischen Rat die Hauptlast der Verfassungsarbeit: In interfraktionellen Gesprächen hatten sich SPD und CDU geeinigt, Adenauer zum Präsidenten des Parlamentarischen Rates und zum Ausgleich dafür Schmid zum Vorsitzenden des Hauptausschusses zu wählen. Damit hatte er – der zugleich Vorsitzender der SPD-Fraktion und des Ausschusses für das Besatzungsstatut war – wohl die einflußreichere Aufgabe erhalten. Der Hauptausschuß fügte die Ergebnisse der anderen Ausschüsse zu einem Gesamtentwurf zusammen. So gesehen war es sicher kein Fehler – oder, wie Petra Weber schreibt, zumindest kein verhängnisvoller –, daß die SPD auf das Präsidentenamt verzichtet hatte. Als Vorsitzender des Hauptausschusses konnte Schmid mindestens ebensoviel, vielleicht sogar mehr Einfluß auf die Arbeit des Parlamentarischen Rates nehmen. In den Beratungen des Hauptausschusses gelang es Schmid, im Grundgesetztext viele seiner Vorstellungen unterzubringen. Daß er dabei weniger im Konflikt mit Adenauer oder der CDU/CSU-Fraktion als mit der eigenen Parteispitze in Hannover stand, skizziert Petra Weber anhand zahlreicher Beispiele.

Nach Gründung der Bundesrepublik gelang es Carlo Schmid nicht, ein wichtiges Staatsamt (Bundeskanzler, Außenminister) zu erlangen. Schmid stand, wie Weber schreibt, wohl eher „am Rande der Macht“. Zu wenig war er im sozialdemokratischen Milieu verhaftet und zu sehr ein Einzelgänger in seiner Partei und in der Politik. Schmid, ein Mann voller Widersprüche – vielleicht deswegen lange Zeit einer der beliebtesten Politiker der Bundesrepublik Deutschland?

Webers Buch ist nicht nur eine Biographie über den Menschen und Politiker Schmid; es beleuchtet zugleich die Zeit, in der Schmid gewirkt hat. Durch die Materialfülle ist es auch ein Porträt der Gründungsjahre der Bundesrepublik Deutschland. Manchmal wäre weniger jedoch mehr gewesen – gelegentlich verliert sich die Autorin in zu vielen Einzelheiten. Und – ohne den Gesamteindruck schmälern zu wollen –: Ein gründlicheres Lektorat hätte dem Buch nicht geschadet. Bisweilen stolpert der Leser über irritierende umgangssprachliche Wendungen („Für Schmid gab es kaum etwas ätzenderes als Diskussionen, die sich immer im Kreise drehen.“) und so manchen Rechtschreibfehler, den auch das beste Computerprogramm nicht finden kann.

Hartmut Ziesing

Adenauer – Heuss. Unter vier Augen. Gespräche aus den Gründerjahren. 1949–1959. Bearbeitet von Hans Peter Mensing, Siedler Verlag, Berlin 1997, 558 Seiten.

Im ersten Jahrzehnt des Bestehens der Bundesrepublik Deutschland war in den Zeitungen unter den Nachrichten über das politische Geschehen in Bonn häufig eine kleine Meldung zu finden, wonach Bundespräsident Dr. Heuss und Bundeskanzler Dr. Adenauer sich zu einer engeren Aussprache über aktuelle außen- und innenpolitische Fragen getroffen hätten. Der Inhalt jener von den beiden damaligen Amtsträgern kontinuierlich gepflegten Gespräche blieb der Öffentlichkeit jedoch verborgen. Mit der hier vorliegenden Veröffentlichung wird historisch interessierten Leserinnen und Lesern erstmalig ein detaillierter Einblick in die Substanz des Gedankenaustausches zwischen Adenauer und Heuss ermöglicht.

Die Publikation enthält alle Niederschriften vom 28. November 1949 bis zum 7. August 1959. Sie wurden in der Regel von den Staatssekretären des Bundespräsidialamtes, Manfred Klaiber und Karl Theodor Bleek (Wechsel im Amt und bei der Protokollführung im Frühsommer 1957), angefertigt. Gelegentlich übernahm die Protokollführung der Persönliche Referent des Bundespräsidenten, Hans Bott, in Ausnahmefällen auch Heuss selbst.

Durch die hier zutage tretende einheitliche, in sich geschlossene Quellenüberlieferung wird fast die gesamte Bandbreite der Innen- und Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland in ihrer Gründungs- und Konsolidierungsphase aufgerollt. Dabei richtet sich der Gedanken- und Informationsaustausch auf jene politischen Problemfelder, die für den Bestand der Bundesrepublik Deutschland von tragender Bedeutung waren. Vor allem sind hier die nationale Frage und die Folgen der deutschen Teilung zu nennen, außerdem die Stationen auf dem Weg zum Deutschlandvertrag vom 28. Mai 1952 sowie die Phasen zur Erlangung der Souveränität am 5. Mai 1955. Weitere Schwerpunkte in den Gesprächen bilden die Anfänge des europäischen Einigungsprozesses, die zunehmende Bedeutung der Bundesrepublik Deutschland in den westeuropäischen Bündnissystemen, die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zur Sowjetunion im Jahre 1955, die internationalen Konferenzen und Krisen der fünfziger Jahre und die ersten Schritte zu einer Entspannungspolitik zwischen den Weltmächten sowie der Neubeginn der Kontakte zum Judentum.

Gleichermaßen verschaffen sich in den Gesprächsniederschriften Schwierigkeiten, Unsicherheiten und Konfliktpotentiale über das noch nicht zur Konsolidierung gelangte Institutionengefüge der Bundesrepublik ihren notwendigen Ausdruck. Als Beispiele seien hier Regelungsmaterien erwähnt, die im Grundgesetz offengelassen wurden und demzufolge Entscheidungsspielräume für Gesetzgebungs- und Regierungstätigkeit produzierten. So finden sich etwa Erwägungen zur Geschäftsordnung der Bundesregierung und damit zusammenhängend Erörterungen zur Frage, ob der Bundeskanzler oder die Bundesregierung die zuständige Instanz für die Kompetenzverteilung der Bundesministerien sein solle. Auch äußert sich Adenauer über die seiner Ansicht nach unbefriedigende Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern und beklagt „überspitzte“ föderalistische Forderungen insbesondere Bayerns und Nordrhein-Westfalens. Des weiteren spielt in den Gesprächen immer wieder die verfassungsrechtliche Bedeutung und das politische Gewicht des erst 1951 konstituierten Bundesverfassungsgerichtes eine erhebliche Rolle. Zusätzliche Aufmerksamkeit ist auf die Gespräche über die künftige Form des deutschen Wehrbeitrages zu lenken und auf die Frage, wer den Oberbefehl über die neuen deutschen Streitkräfte erhalten solle. Erwähnenswert ist zudem die Auseinandersetzung um den damaligen Staatssekretär Globke und um Bundesminister Oberländer, die beide wegen ihrer Position während des „Dritten Reiches“ umstritten waren.

Hervorzuheben bleibt noch die klare Gliederung des Bandes. Das Verzeichnis der Gespräche ist chronologisch geordnet und enthält einen Überblick über die Themen der jeweiligen Zusammenkünfte, so daß auch für den an spezifischen Sachgebieten interessierten Leser keine Schwierigkeiten entstehen, seiner besonderen Interessenssphäre entsprechende Informationen zu entnehmen. Ein zusätzlicher Anmerkungssteil enthält außerdem ausführliche Hintergrundinformationen. Sie bilden eine notwendige Ergänzung, um den zeitgeschichtlichen Kontext zu verdeutlichen, in den die Gespräche zwischen Adenauer und Heuss verortet sind.

Rainer Schuckart

Norbert Frei: Vergangenheitspolitik. Die Anfänge der Bundesrepublik und die NS-Vergangenheit. C. H. Beck Verlag, München 1996, 464 Seiten.

Die „Geschichte der Bewältigung der frühen NS-Bewältigung“ wird in einer neu erschienenen Studie von Norbert Frei untersucht. Frei, wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Zeitgeschichte in München und Privatdozent an der Universität Bielefeld, widmet sich hier der „Vergangenheitspolitik“ in der Bundesrepublik Deutschland der frühen fünfziger Jahre, worunter er einen politischen Prozeß der Strafaufhebungen und Integrationsleistungen versteht. Dieser kam vor allem den Beamten und „Mitläufern“, aber auch ehemals von den Alliierten Internierten und Kriegs- und NS-Verbrechern zugute. Flankiert, so Frei, wurde dieser Prozeß von einer politischen und justiziellen Grenzziehung, die zugleich – symbolisch – auch alle anderen, nie persönlich beschuldigten Deutschen entlastete.

Norbert Frei sieht im Jahr 1949, dem „Neuanfang“ der deutschen Politik in Bonn, den Beginn einer aktiven „Vergangenheitspolitik“ – ein neuer Begriff, den er aber für präziser hält als den der „Vergangenheitsbewältigung“. Die Vergangenheitspolitik, so der Autor, sei markiert durch ein Loslösen von alliierter Außenbestimmung und einen zeitgleichen Prozeß des „Beschweigens“. Beides zusammen ergebe einen symbolischen Schlußstrich unter die nationalsozialistische Vergangenheit. Dieser Prozeß habe bis Mitte der fünfziger Jahre angedauert, womit der zeitliche Rahmen der Studie vorgegeben ist.

Im ersten Teil seines Buches untersucht Frei die vergangenheitspolitische Gesetzgebung in der frühen Bundesrepublik Deutschland. Darunter fallen die legislativen Initiativen zur Entlastung vieler Täter und Mitläufer: die „Bundesamnestie“ von 1949, der Abschluß der Entnazifizierung im Jahr 1950, das sog. „131er-Gesetz“ aus dem Jahr 1951 sowie das 2. Straffreiheitsgesetz, das im Jahr 1954 verabschiedet wurde. Der zweite Teil der Untersuchung widmet sich einem weiteren vergangenheitspolitischen Hauptthema, der Debatte um die Begnadigung von verurteilten Kriegs- und NS-Verbrechern. Ein weiteres Element der Vergangenheitspolitik ist die normative Ziehung von Grenzen, die – vor allem aus außenpolitischen Erwägungen – auch in der neuen Bundesrepublik nicht überschritten werden konnten. Dies untersucht Frei beispielsweise anhand des Verbots der Sozialistischen Reichspartei und der sog. „Naumann-Affäre“ im dritten Teil seiner Studie.

Der Wert der Untersuchung liegt darin, daß Norbert Frei sich einem Thema widmet, das bislang von der historischen Forschung weitgehend unbearbeitet ist. Dabei analysiert der Autor nicht nur die Motive der Handelnden, sondern zeigt auch die Wirkungen und Folgen der Vergangenheitspolitik auf. Das Buch greift die Frage der „zweiten Schuld“ auf, die insbesondere Ralph Giordano Ende der achtziger Jahre vielbeachtet aufgeworfen hat. Frei weist mit seiner Untersuchung die „Legende von der zweiten Schuld“ zurück, die beispielsweise in der gleichnamigen Veröffentlichung Manfred Kittels von 1993 ihren Ausdruck findet. Diese Dissertation stütze sich, so Freis Kritik, vor allem auf die zeitgenössische Presseberichterstattung. Norbert Frei baut seine Studie dagegen auf dem dichten Akten- und Quellenmaterial jener Zeit auf. Seine sehr gründliche und detaillierte Arbeit füllt eine Lücke in der westdeutschen Zeitgeschichtsschreibung.

Hartmut Ziesing

IV. Aktueller Beitrag

Die Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung Deutschlands im Jahre 1996

Hans-Peter Schneider

Für den deutschen Föderalismus war 1996 ein Jahr der *Konsolidierung* und *Kontinuität*. Verfestigt und eingespielt haben sich die Verfahren und Mechanismen, mit denen im vertikalen und horizontalen Verhältnis von Bund und Ländern die Probleme und Folgen der Wiedervereinigung bewältigt werden. Auch die Mitwirkung des Bundesrates und der Länder auf europäischer Ebene, wie sie durch den neuen Art. 23 GG und die entsprechenden Ausführungsgesetze ermöglicht wurde, hat keineswegs zu der von vielen befürchteten Schwächung des Bundes in den Gremien der Europäischen Union geführt, sondern geradezu im Gegenteil dem Bund nicht selten die Gelegenheit geboten, unter Berufung auf zu berücksichtigende Länderinteressen eine Entscheidung zu verändern oder mindestens hinauszuzögern (wobei allerdings das Verständnis der übrigen Mitgliedstaaten für die Besonderheiten eines deutschen Bundesstaates begrenzt war). Im übrigen setzte sich – ähnlich wie in den Vorjahren – die Praxis des „kompetitiven Föderalismus“ fort, verschärft und intensiviert durch den zunehmenden Finanzmangel auf allen staatlichen Ebenen, der zum einen durch die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, zum anderen durch die erforderlichen Sparmaßnahmen im Hinblick auf die Einhaltung der Konvergenzkriterien für die Europäische Währungsunion verursacht wird. Von all diesen Entwicklungen waren nicht nur der Bund (I.) und die Länder (II.), sondern auch die Kommunen (III.) gleichermaßen betroffen, was wiederum zu Rückwirkungen auf europäischer Ebene führte (IV.).

I.

Auf der Ebene des *Bundes* ist im Jahre 1996 vor allem das politische Gewicht des *Bundesrates* erheblich gestiegen. Da dieses Verfassungsorgan für nahezu 60 v.H. aller Gesetze (sog. Zustimmungsgesetze) eine echte „Zweite Kammer“ darstellt, die insoweit über ein absolutes Veto im Gesetzgebungsverfahren verfügt, hängt seine Bedeutung wesentlich davon ab, ob es der Opposition im Parlament gelingt, im Bundesrat die Mehrheit zu erringen. Gegenwärtig verfügen die den Oppositionsfraktionen im Bundestag politisch nahestehenden Landesregierungen über eine Mehrheit von 38 gegen 23 Stimmen bei 7 Enthaltungen (aus Bremen und Berlin, wo zur Zeit Große Koalitionen regieren). Demgemäß mußte die Bundesregierung für alle wichtigen Gesetzesvorhaben jeweils den Konsens mit der Opposition suchen, der – nach entsprechender Ablehnung durch den Bundesrat – regelmäßig erst im Vermittlungsausschuß gefunden werden konnte. Das galt für Änderungen im Steuerrecht ebenso wie für die Reformen der Sozialhilfe, der Arbeitslosenunterstützung und des öffentlichen Dienstrechts. Bei all diesen Projekten konnte die Opposition über den Bundesrat einen Großteil ihrer politischen Vorstellungen und Ziele durchsetzen, so daß inzwischen allgemein der Eindruck vorherrscht, die Bonner Regierung könne nur noch im Einvernehmen mit der Opposition handeln. Dies wiederum hatte zur Folge, daß die Regierungsmehrheit im Bundestag dem Bundesrat immer wieder „Obstruktion“ oder „Boycottverhalten“ vorgeworfen und vor einem Mißbrauch der bundesstaatlichen Ordnung gewarnt hat. Dabei wird freilich übersehen, daß in einem föderativen Parteienstaat die Länderkammer nicht darauf beschränkt ist, die Interessen der Gliedstaaten zu vertreten, sondern legitimerweise in Grundfragen durchaus auch parteipolitische Positionen zur Geltung bringen kann.

Das Verhältnis von Bund und Ländern war im übrigen auch 1996 noch stark durch Folgeprobleme der *Wiedervereinigung* geprägt. Im Mittelpunkt standen dabei die Termine des Umzugs der Verfassungsorgane von Bonn nach Berlin, das nach dem Einigungsvertrag künftig nicht nur Regierungssitz, sondern

auch Bundeshauptstadt werden soll. Nachdem der Bundestag seinen Umzug bereits vor drei Jahren für 1999 beschlossen hatte und demgemäß auch die Bundesregierung zum gleichen Zeitpunkt einen Großteil ihrer Aktivitäten nach Berlin verlagern wird, hat als letztes Verfassungsorgan nunmehr auch der Bundesrat am 27. September 1996 eine entsprechende Entscheidung getroffen. Sein anfängliches Zögern war maßgeblich dadurch bedingt, daß einige Länder – namentlich Nordrhein-Westfalen – sich energisch für die Beibehaltung des jetzigen Sitzes ausgesprochen hatten, um – wie sie sagten – Bonn wenigstens als die „Hauptstadt des Föderalismus“ zu erhalten. Im Zusammenhang mit diesen Umzugsplänen standen weitere Verlegungen von Bundesbehörden und -gerichten aus den alten in die neuen Länder, um auch insoweit allmählich ein annäherndes Gleichgewicht zwischen West und Ost zu schaffen. Auf Vorschlag einer sog. Unabhängigen Föderalismus-Kommission, bestehend aus Mitgliedern von Bundestag und Bundesrat, sollen das Bundesverwaltungsgericht nach Leipzig, das Bundesarbeitsgericht nach Erfurt und das Umweltbundesamt nach Dessau verlegt werden. Über den Wechsel weiterer Bundesbehörden in die neuen Länder wird noch verhandelt.

Im Mittelpunkt der einigungsbedingten Folgeprobleme für die bundesstaatliche Ordnung in Deutschland stand zweifellos die Frage eine *Neugliederung des Bundesgebietes*, die allerdings schon von der zur Vorbereitung derartiger Verfassungsänderungen gebildeten „Gemeinsamen Verfassungskommission“ von Bundestag und Bundesrat negativ entschieden worden war. Lediglich für den Raum Berlin und das umliegende Land Brandenburg sollte die Möglichkeit einer Fusion vorgesehen werden. Hierzu bestimmt Artikel 118 a des Grundgesetzes: „Die Neugliederung in dem die Länder Berlin und Brandenburg umfassenden Gebiet kann abweichend von den Vorschriften des Artikels 29 unter Beteiligung ihrer Wahlberechtigten durch Vereinbarung beider Länder erfolgen.“ Nach dieser Regelung war die Zusammenlegung beider Länder am 2. April 1995 von den Regierungen von Berlin und Potsdam beschlossen sowie am 22. Juni 1995 von den Landesparlamenten gebilligt worden. Das Gesetz sah für den 5. Mai 1996 in beiden Ländern eine Volksabstimmung vor, an der in Berlin 2,5 Mio. und in Brandenburg 1,9 Mio. Bürgerinnen und Bürger teilnahmen. Das Ergebnis des Volksentscheids überraschte alle Beteiligten: Während die Fusion in Brandenburg von insgesamt 62,7 v.H. der Abstimmenden abgelehnt wurde (bei 36,6 v.H. Ja-Stimmen), fand sie in Berlin mit 53,4 v.H. eine knappe Mehrheit (bei 45,7 v.H. Nein-Stimmen). Damit war jedoch das einzig ernsthafte Neugliederungsvorhaben seit dem Zusammenschluß von Baden-Württemberg im Jahre 1952 gescheitert, weil seine Realisierung eine Mehrheit in *beiden* Ländern vorausgesetzt hätte. Allgemein wurde dieser Mißerfolg nicht nur als Rückschlag für die Kooperationsbemühungen im Raum Berlin/Brandenburg gewertet, sondern vor allem als Niederlage des föderativen Systems, dessen Funktionstüchtigkeit nicht zuletzt von der Schaffung großer leistungsfähiger Länder abhängt. Im nachhinein wird man freilich feststellen können, daß die Abstimmungsniederlage der Fusionsbefürworter vor allem auf ein Versagen der Politik zurückzuführen ist. Derartige Volksabstimmungen dürfen nicht zu Beginn, sondern erst am Ende eines längeren Prozesses der Zusammenarbeit und wechselseitigen Verflechtung stattfinden, zu einem Zeitpunkt also, wo ein positives Ergebnis bereits feststeht, weil die Kooperationsbeziehungen zwischen beiden Ländern so eng geworden sind, daß sich niemand mehr getrennte Entwicklungen vorstellen kann. Leider wurde vor allem in Brandenburg versäumt, die Bevölkerung über mehrere Jahre hinweg gezielt und dauerhaft an Berlin heranzuführen. Zwar ist die Fusion nicht auf Dauer gescheitert, aber bis zur Jahrtausendwende nicht mehr zu verwirklichen. Inzwischen versuchen beide Landesregierungen das nachzuholen, was bisher versäumt worden ist: sie haben im November 1996 eine Vereinbarung zur Gründung eines sog. Koordinierungsrates unterzeichnet, der die politischen Aktivitäten besser aufeinander abstimmen soll.

Der Fehlschlag bei der Vereinigung von Berlin und Brandenburg hat nicht zuletzt nachhaltige negative Konsequenzen für eine längst überfällige *Reform der Finanzverfassung* in Deutschland ausgelöst. Bislang galt die Neugliederung des gesamten Bundesgebietes stets als ernsthafte Alternative zu grund-

legenden Änderungen im horizontalen Finanzausgleich. Mit dem Scheitern der Fusion ist das Thema der Neugliederung insgesamt von der politischen Tagesordnung abgesetzt worden. Damit konzentrieren sich auf der einen Seite die Überlegungen vor allem der „armen“ alten Bundesländer (die früher zu den Empfängern im Finanzausgleich gehörten, mit der Wiedervereinigung ihrerseits zu „Geberländern“ geworden sind, weil im Vergleich zu ihnen die neuen Länder noch finanzschwächer sind) wieder auf Verfahren der Umverteilung zu ihren Gunsten, während sich auf der anderen Seite die „reichen“ alten Länder in Süd- und Mitteldeutschland finanziell überfordert fühlen und mit einem neuen Gang nach Karlsruhe zum Bundesverfassungsgericht drohen. In Zeiten des Mangels, der 1996 einen neuen Höhepunkt erreichte, ist auch das Gesamtklima sowohl zwischen Bund und Ländern als auch bei den Ländern untereinander rauher und kälter geworden. Es wird um jede Mark gestritten. Der Bund verlangt von den Ländern eine Beteiligung an den Lasten der Europäischen Union, während die Länder dem Bund zunehmend alle Kosten in Rechnung stellen, die bei der Erfüllung von Bundesaufgaben anfallen, und diese Beträge auch vor Gerichten einklagen.

Um die öffentlichen Kassen in Bund, Ländern und Gemeinden zu schonen, hat sich im Jahre 1996 der Trend zur *Privatisierung* staatlicher Unternehmen auf allen Ebenen erheblich verstärkt. Der Bund hat sich nicht nur von Bahn und Post getrennt, die in Aktiengesellschaften umgewandelt wurden, sondern auch den gesamten Bereich der Telekommunikation entstaatlicht. Darüber hinaus werden beim Straßen- und Autobahnbau, bei der Energiegewinnung sowie bei der Übernahme von Aufgaben des Nahverkehrs, der Abfallbeseitigung und der Wasserversorgung private Investoren gesucht. Die Länder veräußern ihre Beteiligungen an Banken und Industriebetrieben, die in früheren Zeiten ausschließlich im öffentlichen Eigentum standen. Insgesamt gewinnt man den Eindruck, daß in Deutschland zur Zeit eine Art „Ausverkauf“ herrscht, mit dessen Erlösen kurzfristig die dringendsten Haushaltslöcher gestopft werden sollen. Um dem Konvergenzkriterium von maximal 3 v.H. der Nettoneuverschuldung pro Jahr als Eintrittskarte in die Europäische Währungsunion gerecht zu werden und gleichzeitig seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtung zum Haushaltsausgleich nachkommen zu können, hat der Bund ohnehin für langfristige „Großschulden“ (wie das Defizit aus dem Verkauf der volkseigenen Betriebe in der ehemaligen DDR) sowie für deren Verzinsung und Tilgung Nebenhaushalte (Fonds) gebildet. Inzwischen verlangt der Bund auch von den Ländern und Gemeinden für ihre Budgets die Beachtung jenes Konvergenzkriteriums. Ein entsprechender Gesetzentwurf der CDU-Opposition Nordrhein-Westfalen ist jedoch kürzlich gescheitert.

II.

Herausragendes Ereignis für die *Länder* im Jahre 1996 waren die drei Landtagswahlen in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, die sämtlich am gleichen Tag, nämlich dem 24. März 1996, stattfanden. Zwar kam es – abgesehen vom Ende der Großen Koalition in Baden-Württemberg – in keinem der drei Länder zu einem Regierungswechsel und damit auch nicht zu der von der Bundesregierung erhofften Änderung der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat. Dennoch hatten die Wahlen insofern bundesweite Bedeutung, als immerhin 12,5 Mio. Stimmberechtigte zur Teilnahme an den Wahlen aufgerufen waren, also ca. 20 v.H. der wahlberechtigten Gesamtbevölkerung. Die Ergebnisse waren ambivalent: Während auf der einen Seite die Stimmenanteile der großen Parteien CDU und SPD nahezu konstant blieben, haben die rechtsextremen Parteien an Unterstützung verloren, die „Grünen“ hingegen stark, die Freien Demokraten leicht Stimmen hinzugewonnen. Dennoch wurde das Wählervotum insgesamt als Stärkung der Bundesregierung betrachtet, weil ihr kleiner Koalitionspartner: die F.D.P., die lange Zeit erhebliche Rückschläge hinnehmen mußte und zuvor nur noch in vier der sechzehn Landtage vertreten war, in allen drei Ländern mühelos den Wiedereinzug in die Parlamente schaffte. Für die SPD folgte daraus die Notwendigkeit einer politischen Richtungsentscheidung, über die noch heute gestritten wird, nämlich zwischen einem vor allem von den Stammwählern favori-

sierten Bündnis mit der CDU/CSU in Form „Großer Koalitionen“ oder einem verstärkten Zusammengehen mit den „Grünen“.

Diese Frage stand auch im Mittelpunkt der *Regierungsbildung* in Berlin sowie zweier *Regierungskrisen* in Mecklenburg-Vorpommern und in Nordrhein-Westfalen sowie nicht zuletzt der Debatte über den Fortbestand der rot-grünen Minderheitsregierung in Sachsen-Anhalt, die auf die Duldung durch die PDS, die Nachfolgepartei der SED in der DDR, angewiesen ist. Nachdem in Berlin bei den Wahlen zum dortigen Abgeordnetenhaus im Oktober 1995 die beiden großen Parteien CDU und SPD erheblich an Stimmen verloren hatten, während sowohl die „Grünen“ als auch die PDS entsprechende Gewinne verzeichnen konnten, wäre ein rot-grünes Bündnis - wie in Sachsen-Anhalt - nur mit Duldung der PDS möglich gewesen. Dazu konnte man sich aber nicht nur mit Rücksicht auf die Hauptstadtrolle, sondern auch wegen der eher „konservativen“ Mitgliederstruktur der Berliner SPD nicht durchringen. Deshalb wurde dort am 25. Januar 1996 (nach Bremen) die zweite Große Koalition in einem Stadtstaat zwischen CDU und SPD installiert. In Mecklenburg-Vorpommern führte Anfang April 1996 die verfehlte Subventionspolitik der Finanzministerin zu einer schweren Regierungskrise, bei der wiederum die PDS mit einem Duldungsangebot an ein rot-grünes Bündnis die dortige Große Koalition zu sprengen und dabei zugleich die SPD zu spalten suchte. Schließlich wurde dieser Konflikt mit einer bloßen Regierungsumbildung beigelegt. Um die Sanierung ehemals ostdeutscher Betriebe mit öffentlichen Mitteln ging es auch in Sachsen-Anhalt, wo eine rot-grüne Koalition von der PDS geduldet wird. Die durch unvermeidliche Konkurse ehemaliger Musterbetriebe der DDR verursachte allgemeine Mißstimmung im Land nutzte die CDU-Opposition Ende 1996 zu einem konstruktiven Mißtrauensvotum gegen den amtierenden Ministerpräsidenten Höppner in der Hoffnung, die PDS werde sie als Vertreterin von Arbeiterinteressen dabei unterstützen. Diesem etwas unüberlegten Schritt blieb letztlich nicht nur der Erfolg versagt; er führte im Endeffekt sogar zu einer Stärkung und Festigung der jetzigen, bis dato eher labilen Minderheitsregierung.

Nicht beteiligt war die PDS hingegen an der Regierungskrise in *Nordrhein-Westfalen*, die sich an wichtigen, langfristig angelegten Planungsvorhaben innerhalb der dortigen rot-grünen Koalition entzündet hatte. Es ging z.B. um die Erweiterung des Dortmunder Regionalflughafens, den Ausbau von Fernstraßen und Autobahnen sowie nicht zuletzt um die Ausweisung eines großen Areals für zusätzlichen Braunkohlentagebau (Garzweiler II). Alle diese Projekte wurden von der SPD für ökologisch notwendig gehalten, von den „Grünen“ hingegen als ökologisch geradezu unverantwortlich abgelehnt. An diesem Streit über die richtige Ökologiepolitik in Nordrhein-Westfalen, der zumindest die „Grünen“ als kleineren Koalitionspartner in ihrer politischen Kernsubstanz traf, drohte die Landesregierung auseinanderzubrechen, so daß Neuwahlen erforderlich geworden wären. Vor diesem Risiko schreckten letztlich jedoch beide Seiten zurück, weil sie als „Versager“ vermutlich erhebliche Stimmenverluste hätten hinnehmen müssen. So fand man in allen Fragen nach schwierigen Verhandlungen zu vernünftigen Kompromissen, die anschließend von Parteitagen beider Seiten gebilligt wurden.

Der deutsche Föderalismus gab jedoch nicht nur Anlaß zum Streit, sondern war auch Grund zur Freude. Denn nach dem Zweiten Weltkrieg waren die Länder Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein im Laufe des Jahres 1946 neu gegründet worden, konnten also 1996 ihr *fünfzigjähriges Bestehen* feiern. Dieses Ereignis nahmen die meisten Landtage zum Anlaß, um im Rahmen eines besonderen Festakts die Leistungen der Vergangenheit zu würdigen und vor allem die Vorzüge der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland hervorzuheben. Zwar wurden auch bei dieser Gelegenheit erneut der wachsende Funktionsverlust der Länderparlamente und die Abwanderung wichtiger Gesetzgebungskompetenzen nach Bonn oder Brüssel beklagt. Dennoch betrachtete man das föderative System als wichtigen Stützpfeiler und Garanten der politischen Stabilität in Deutschland, auch wenn man sich dabei eingestehen mußte, daß es ebenso

wie die Länder nach 1945 eine Zweckschöpfung der alliierten Besatzungsmächte war, die ein Wiederaufleben des Nationalismus in einem starken Zentralstaat verhindern sollte. Inzwischen ist jedoch das föderative System in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland so fest verankert, daß niemand sich wesentliche Veränderungen im Verhältnis von Bund, Ländern und Gemeinden auch nur vorstellen kann. Zu dieser „Revitalisierung“ des föderativen Gedankens hat nicht zuletzt die Tatsache beigetragen, daß sich auch die DDR noch vor der Wiedervereinigung in einen Bundesstaat umgewandelt hat und der Bundesrepublik mit der gesetzlich bereits fixierten Absicht beigetreten ist, aus den früheren Bezirken fünf neue Länder zu bilden.

Das gefestigte Selbstbewußtsein der Länder fand nicht zuletzt darin seinen Ausdruck, daß nach 1990 nicht nur die neuen Länder sich nunmehr auch eigene Verfassungen gegeben haben, sondern leitete auch bei den alten Ländern einen Prozeß von *Verfassungsreformen* ein, der im vergangenen Jahr mit den Teilrevisionen der Verfassungen von Hamburg, Bremen und dem Saarland seinen vorläufigen Abschluß fand. Wesentliche Anliegen dieser Reformen waren zum einen das Bemühen um die Aufnahme von Grundrechten in die Landesverfassungen, die etwa im Hinblick auf den Datenschutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern und den Umweltschutz zum Teil über die Gewährleistungen des Grundgesetzes hinausgreifen, zum anderen die Einführung von Formen und Verfahren unmittelbarer Demokratie (Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid), über die nunmehr im Unterschied zum Bund alle Länder verfügen. Zusätzlich wurde in Hamburg das sog. „Feierabendparlament“ abgeschafft, dessen Sitzungen erst nachmittags ab 16 Uhr begannen, weil man dort noch von der Fiktion einer Honoratiorenversammlung mit Teilzeitabgeordneten ausging, die einen anderen Hauptberuf hatten. Im Saarland wurde durch Verfassungsänderung die Hauptschule beseitigt und zugleich ein neues Schulsystem eingeführt. Die Freie Hansestadt Bremen verzichtete auf ihre „Wirtschaftskammer“ als einem korporativen Relikt der Nachkriegszeit.

Im übrigen schöpften die Länder auch 1996 wiederum jene politischen Handlungsspielräume aus, die ihnen der Föderalismus bietet, und zwar je nach politischer Orientierung im konservativen oder progressiven Sinne. So wurde in Bayern unter dem Einfluß der katholischen Kirche das Recht des Schwangerschaftsabbruchs, das der Bund mit Unterstützung des Bundesverfassungsgerichts gerade liberalisiert hatte, wieder verschärft: Nach dem neuen bayerischen „Schwangerschaftsberatungsgesetz“ müssen Frauen ihren Wunsch abzutreiben in einem Beratungsgespräch begründen. Außerdem dürfen Ärzte nicht mehr als 25 v.H. ihrer Jahreseinkünfte aus Schwangerschaftsabbrüchen beziehen. In sozialdemokratisch regierten Ländern erweiterte man durch Änderung der Personalvertretungsgesetze die Mitbestimmung im öffentlichen Dienst, verstärkte die Förderung von Frauen (z.B. durch Schaffung kommunaler Frauenbeauftragter) und liberalisierte den Religionsunterricht. So hat sich Brandenburg nach langer Vorbereitung und heftigen politischen Diskussionen entschieden, ebenfalls von der sog. Bremer Klausel des Art. 141 GG Gebrauch zu machen und keinen konfessionellen Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach an den öffentlichen Schulen des Landes einzuführen. Diese Entscheidung stieß auf heftigen Widerstand namentlich bei den großen christlichen Kirchen, die deswegen das Bundesverfassungsgericht angerufen haben. Ein beliebtes Experimentierfeld der Länder ist neben dem Schul- und Hochschulrecht auch die Mediengesetzgebung; hier konkurrieren sie um die günstigsten Standortbedingungen für private Rundfunkveranstalter, und zwar nicht selten hart am Rande der Verfassungswidrigkeit. So wird man insgesamt feststellen können, daß trotz weitgehend vereinheitlichter Lebensverhältnisse die den Föderalismus tragenden und belebenden Unterschiede und Divergenzen im politischen Spektrum der Länder 1996 keineswegs ab-, sondern eher zugenommen haben.

III.

Auf der *kommunalen* Ebene fanden in Bayern und Niedersachsen ebenfalls Wahlen statt, die bundesweite Beachtung fanden. In Bayern war es eine Testwahl für die Stärke der hier seit langem herrschenden CSU und ihr Gewicht in der gegenwärtigen Bundesregierung. In Niedersachsen war es ebenfalls eine Testwahl für den dortigen Ministerpräsidenten *Gerhard Schröder*, der als einer der möglichen Kanzlerkandidaten der SPD bei der nächsten Bundestagswahl gilt. Das Ergebnis der Kommunalwahlen in Bayern am 10. März 1996 (Stichwahlen am 24. März) bestätigte zwar den bisherigen Trend, überraschte aber doch insofern, als die CSU noch weiter zulegen konnte, während die ohnehin bereits recht schwache SPD noch zusätzlich Stimmen verlor; ihr einziger Trost: sie konnte wenigstens ihre Mehrheit in München und Würzburg halten. Einziger Gewinner der Kommunalwahlen in Niedersachsen, die am 15. September 1996 (Stichwahlen am 29. September) stattfanden, waren die „Grünen“, die landesweit ihr Wählerpotential um fast ein Drittel erweitern konnten, während sowohl die regierenden Sozialdemokraten wie die oppositionelle CDU Stimmen verloren. In diesem Ergebnis scheint eine Art Grundstimmung der Bevölkerung zum Ausdruck zu kommen, die zur Zeit keiner der beiden großen Parteien die Lösung der drängendsten politischen Probleme (Umbau der sozialen Sicherungssysteme, Steuerreform, Senkung der Arbeitslosenquote) zutraut.

Noch vor den Kommunalwahlen in Niedersachsen fand dort im Frühjahr 1996 eine grundlegende Kommunalverfassungsreform statt, mit der vom System der „doppelten Verwaltungsspitze“ (bei dem neben einem vom Gemeinderat gewählten ehrenamtlichen Bürgermeister mit bloßen Repräsentationsfunktionen ein hauptamtlicher Gemeindedirektor als Leiter der Verwaltung stand) zur sog. Reinen Bürgermeisterverfassung nach süddeutschem Vorbild übergegangen wurde. Danach vereinigen heute die Bürgermeister in Niedersachsen beide Ämter auf sich; sie werden zudem direkt vom Volk gewählt, verfügen also über eine eigene unmittelbar demokratische Legitimation. Dies hat vor allem in den Kommunalparlamenten Kritik hervorgerufen, weil man offenbar die neue Machtfülle der Bürgermeister zu fürchten scheint. Insgesamt hat sich dieses System jedoch schon seit langem in Süddeutschland bewährt und deshalb auch in die Kommunalverfassungen der neuen Länder Eingang gefunden. Es wird wohl bald auch in Niedersachsen fest verwurzelt sein.

Eine erhebliche Stärkung hat die kommunale Selbstverwaltung auch im Saarland erfahren. Hier wurden Behörden der unteren staatlichen Verwaltungsebene, nämlich die Gesundheits- und Veterinärämter sowie der Gewerbe- und Lebensmittelkontrolldienst, kommunalisiert, d.h. den Gemeinden und Landkreisen im Rahmen ihres sog. übertragenen Wirkungskreises zugeordnet. Damit ist ein wichtiger Schritt in Richtung auf die Eingleisigkeit der Kommunalverwaltung getan worden. Früher hatten nämlich vor allem in Süddeutschland die Kommunen eine Doppelfunktion: sie waren sowohl Selbstverwaltungskörperschaft als auch untere staatliche Verwaltungsbehörde. Die Aufgaben der letzteren unterlagen nicht der politischen Einflußnahme und Kontrolle durch die kommunalen Vertretungsorgane. Dies hat immer wieder zu Auseinandersetzungen über Kompetenzfragen und zu Konflikten zwischen den Kommunalparlamenten und den Verwaltungen geführt, die mit der beschriebenen Kommunalisierung staatlicher Aufgaben künftig vermieden werden. Insofern ist diese über das Saarland inzwischen hinausgreifende Entwicklung durchaus zu begrüßen.

Schließlich bemühen sich zur Zeit einige Länder in kommunalen Angelegenheiten um eine stärkere grenzüberschreitende Zusammenarbeit, vor allem an den ehemals innerdeutschen Grenzen. So haben Niedersachsen und Sachsen-Anhalt am 15. August 1996 einen „Staatsvertrag über die grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit in Zweckverbänden und Zweckvereinbarungen“ abgeschlossen, der inzwischen auch von den Landesparlamenten in Sachsen-Anhalt am 30. Oktober 1996 und in Niedersachsen am 11. Dezember 1996 ratifiziert worden ist. Danach können in beiden Ländern kommunale Körperschaften zur gemeinsamen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben über die Landesgrenze hinweg Zweckverbände bilden und Zweckvereinbarungen abschließen. Über die deutsche Staatsgren-

ze hinaus weist sogar ein „Abkommen zwischen den Ländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie der Wallonischen Region und der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Stellen“ vom 8. März 1996. Dieses Abkommen sieht ebenfalls vor, daß öffentliche Stellen im Rahmen der ihnen zustehenden innerstaatlichen Befugnisse zusammenarbeiten können, um eine wirtschaftliche und zweckmäßige Erfüllung ihrer Aufgaben im Wege grenzüberschreitender Zusammenarbeit zu fördern. Diese Zusammenarbeit soll ebenfalls durch Schaffung von Zweckverbänden, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen und Bildung kommunaler Arbeitsgemeinschaften erfolgen. Die anzuwendenden Gesetze und der gerichtliche Rechtsschutz gegen Entscheidungen dieser Institutionen sollen sich nach dem Recht desjenigen Staates richten, in dem die betreffende Institution ihren Sitz hat. Auf diese Weise wird hier ein Stück interkommunales Verwaltungsrecht geschaffen.

IV.

Im Hinblick auf den Prozeß der *europäischen Einigung* haben die Länder ihre Forderungen an die Regierungskonferenz der EU im Jahre 1996 mit einer einstimmig gefaßten EntschlieÙung des Bundesrates fortentwickelt und konkretisiert. Sie verlangen eine deutliche Vertiefung dieses Prozesses durch institutionelle Reformen und eine klare Kompetenzabgrenzung nach dem Subsidiaritätsprinzip. Auch die Bürgernähe der Europäischen Union müsse verbessert werden. Die Konferenz solle den Grundrechtsschutz in der EU zusammenfassen und um einzelne Regelungen, wie z.B. ein Informationsrecht der Bürger gegenüber den Organen der Union, ergänzen. In der Außen- und Sicherheitspolitik sowie im innen- und rechtspolitischen Bereich sind nach Auffassung des Bundesrates zusätzliche Kompetenzen erforderlich. So sollte etwa das Asylrecht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft übernommen werden. Ähnliches müsse etwa für wesentliche Teile der Zuwanderungspolitik gelten. Schließlich sollten die Maßnahmen zur Frauenförderung in der EU (einschl. der Zulässigkeit von Quotenregelungen) verstärkt und intensiviert werden.

Die Länder haben aber nicht nur ihrerseits Erwartungen an den europäischen Einigungsprozeß gerichtet; sie sind umgekehrt auch mit Forderungen der Europäischen Kommission konfrontiert worden. Insbesondere haben nationale Subventionen an den Volkswagen-Konzern durch das Land Sachsen in Höhe von 90,7 Mio. DM, die neben den Finanzhilfen der EU für die neuen Länder aus dem Kohäsionsfonds gezahlt werden sollten, den Unmut der Brüsseler Wettbewerbshüter erregt. Sie wurden dort als unzulässige Beihilfen betrachtet. Die sächsische Staatsregierung beruft sich dagegen auf Art. 92 Absatz 2 c EG-V, wo es heißt, daß „Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik Deutschland“ zulässig seien, „soweit sie zum Ausgleich der durch die Teilung verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind“. Umstritten ist jedoch, ob und inwieweit diese Klausel nach der Wiedervereinigung noch fortgilt. Inzwischen hat die Bundesregierung in dieser Auseinandersetzung die Initiative ergriffen und gegen den ablehnenden Bescheid der EU-Kommission Anfechtungsklage zum Europäischen Gerichtshof erhoben. Unabhängig davon, wie dieses Verfahren letztlich endet, wird Deutschland auf jeden Fall der Verlierer sein, weil die EU-Kommission schon jetzt eine Überprüfung ihrer gesamten Finanzhilfen an die neuen Länder angekündigt hat.

Dies Beispiel zeigt, daß Europa noch weit von jener bündischen Solidarität entfernt ist, die einen kooperativen Föderalismus auszeichnen würde. Um so notwendiger erscheint es, die Interessen der Länder gemeinsam im „Ausschuß der Regionen und kommunalen Gebietskörperschaften“ zur Geltung zu bringen. Wenn es um die Erweiterung seiner Mitspracherechte ging, haben die Länder gemeinsam mit den spanischen Autonomen Gemeinschaften stets eine Vorreiterrolle gespielt. In anderen Mitgliedstaaten sei, so der Präsident des Ausschusses *Jacques Blanc* in einer Rede vor dem Bundesrat, die Unterstüt-

zung dieser Anliegen wesentlich geringer. Die Vertreter der Regionen seien schließlich die natürlichen Ansprechpartner der Bürger. Deshalb müsse dem Ausschuß nicht nur ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof, sondern auch ein Gesetzesinitiativrecht eingeräumt werden. Dem wird man vorbehaltlos zustimmen können. Selbst wenn die Europäische Union bisher nur geringe Neigung zeigt, föderative Praktiken zu kultivieren oder zu fördern, und vielleicht auch nie nach Art eines Bundesstaates organisiert sein wird, sind und bleiben die Regionen und Kommunen doch ihre Basis, die für ein bürgernahes Europa vielleicht sogar noch wichtiger sind als die Mitgliedstaaten und ihre nationalen Regierungen.

V. Institutsmitteilungen

1. Veranstaltungen

- Am 5. Oktober 1996 wurde das Werk **„Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung“** auf der Frankfurter Buchmesse vorgestellt. Auf die Begrüßung durch den Verleger *Vittorio E. Klostermann* folgten Ansprachen des ehemaligen Mitglieds des Parlamentarischen Rates *Hannsheinze Bauer*, des Vizepräsidenten des Deutschen Bundestags *Hans-Ulrich Klose*, des Bundesministers der Justiz *Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig* sowie des Herausgebers und Leiters der Forschungsstelle für Zeitgeschichte des Verfassungsrechts der Universität Hannover *Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider*.

- In der Zeit vom 8. bis 12. Oktober 1996 fand eine internationale Tagung zum Thema **„Föderalismus und Zivilgesellschaften“** in den Räumlichkeiten des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung anlässlich der Jahrestagung der internationalen Vereinigung der Föderalismusinstitute (International Association of Centres for Federal Studies, IACFS) und der Forschungsgruppe „Föderalismus“ der internationalen Vereinigung der Politikwissenschaften (International Political Science Association) statt. Zahlreiche namhafte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler verschiedener Fachrichtungen (Ökonomie, Politikwissenschaften, Rechtswissenschaften, Verwaltungswissenschaften, Sozialwissenschaften) aus insgesamt 17 Staaten nahmen daran teil.

Eingebettet in den Förderschwerpunkt „Recht und Verhalten: Entstehung, Wirkung und Fortentwicklung von Recht im Kontext menschlichen Verhaltens“ der Volkswagen-Stiftung hat sich das Symposium mit der Wechselwirkung von staatlichen föderalen Strukturen und Organisationsstrukturen, Bewußtsein und Kultur in der Gesellschaft beschäftigt. Ausgangspunkt und zugleich Erkenntnisinteresse war die Frage, wieviel „Föderalismus“ in einer Gesellschaft vorhanden sein oder entwickelt werden muß, damit ein Bundesstaat „funktionieren“, d.h. seine integrierende und gewaltenteilende Wirkung entfalten kann, ohne auseinanderzufallen.

Um einen gemeinsamen Ausgangspunkt für die Vergleichung und Auswertung des Forschungsgegenstandes „Föderalismus und Zivilgesellschaften“ zu schaffen, wurde zunächst die unterschiedliche theoretische Entwicklung in verschiedenen Kontinenten und Jahrhunderten historisch und in ihrem soziokulturellen Umfeld beleuchtet. Im Anschluß daran erfolgten Länderberichte, die Aufschluß über die genannten Zusammenhänge und Interdependenzen in allen größeren Bundesstaaten der Welt gaben.

- Vom 6. bis 11. Januar 1997 veranstaltete das Institut einen Workshop zum Thema **„Die Rechtsentwicklung in Georgien unter besonderer Berücksichtigung von Verwaltung und Verfassungsgerichtsbarkeit“**.

Die georgische Delegation wurde geleitet von dem Stellv. Justizminister Georgiens, Herrn *Kululasvili*. Auf Einladung der Justizministerin Frau *Alm-Merk* wurden in Zusammenarbeit mit dem Niedersächsischen Justizministerium sowie Verfassungsrichtern des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes folgende Schwerpunkte behandelt: die Akzeptanz des Rechtssystems bei der Bevölkerung, Fragen der Finanzierung der einzelnen Zweige des Rechtswesens sowie Personalfragen, insb. Ernennung von Richtern. Zu diesen Themen wurden Vorträge gehalten von *Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider*, Herrn MD *Isermann*, Herrn MR *Dr. Wichmann*, Herrn MR *Schmidtke*, Frau MR *Mehrens* und Herrn MR *Dr. Lessing*. Des weiteren wurden Fachgespräche insbesondere im Niedersächsischen Justizministerium geführt. Im Anschluß an den Workshop fand ein Gedankenaustausch mit dem Bundesminister der Justiz *Prof. Dr. Schmidt-Jortzig* in Bonn statt. Abschließend gab der Botschafter der Republik Georgien in der Bundesrepublik Deutschland, Herr *Dr. Gaba-schwili*, einen Empfang.

- Das Deutsche Institut für Föderalismusforschung veranstaltete am Donnerstag, den 9. Januar 1997 in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens ein Tagesseminar zu folgendem Thema: „**Gemeinden und Landkreise im Bundesstaat – Die Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung im föderativen Aufbau der Bundesrepublik**“.

Vor dem Hintergrund der bundesstaatlichen Ordnung und des verfassungsrechtlich garantierten Rechts auf kommunale Selbstverwaltung waren die Funktionen der Gemeinden und Landkreise, die Finanzierung ihrer Aufgaben und insbesondere ihre Mitwirkung an staatlichen Entscheidungen Gegenstand der sowohl wissenschaftlich als auch praktisch ausgerichteten Erörterungen. Die Verbindung von Theorie, Praxis und Politik wurde über die Zusammensetzung des Teilnehmerkreises erreicht, der aus Wissenschaftlern sowie Vertretern der Landesregierung, des Landtages und der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens bestand.

Die Begrüßung, Eröffnung und die Einführung in das Tagesseminar erfolgte durch den Vorsitzenden des Niedersächsischen Landkreistages und Abgeordneten des Niedersächsischen Landtages Herrn Landrat *Axel Endlein* (für die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens) sowie durch den Geschäftsführenden Direktor des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung *Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider*.

Folgende Vorträge wurden gehalten:

1. *Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider* (Universität Hannover/DIF): „Inhalt und Funktion der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung. Die Rolle und die Bedeutung der Gemeinden und Landkreise im föderativen (Verwaltungs-)System der Bundesrepublik.“
2. *Prof. Dr. Jörn Ipsen* (Universität Osnabrück): „Der eigene und übertragene Aufgabenbereich der Gemeinden und Landkreise. Zum Handlungs- und Gestaltungsspielraum der Kommunen im Spannungsfeld zwischen Eigenverantwortung und gesetzlicher Fremdbestimmung.“
3. *Prof. Dr. Kay Waechter* (Universität Hannover): „System der Finanzierung kommunaler Aufgaben. Zum Erfordernis der angemessenen Finanzausstattung bei bundes- und landesgesetzlich geregelten Aufgabenzuweisungen.“
4. *Klaus Seidel* (Universität Hannover/DIF): „Die Beteiligung der Kommunen an der Bundes- und Landesgesetzgebung sowie an höherstufigen Verwaltungsentscheidungen. Formen und Praxis der kommunalen Partizipation und Reformperspektiven.“

2. Projekte und Aktivitäten

- a.) **Projekte**
- **International Bibliography of Federalism – German Collection**
Hrsg.: IACFS unter Federführung der Queens University, Kingston, Canada – fortlaufende Serie.
Projektleitung und Ansprechpartnerin: Jutta Kramer
- **Mitwirkung am Aufbau der Provinzverwaltung Eastern Cape**
im Rahmen des Kooperationsvertrages zwischen dem Land Niedersachsen und der Provinz Eastern Cape in Südafrika.

Im Anschluß an die nunmehr abgeschlossenen Verfassungsberatungen in Südafrika gilt es nun die in der Verfassung neu geschaffenen Strukturen vertikaler Gewaltenteilung auf allen Ebenen zu ver-

ankern. Voraussetzung dafür ist eine intensive Schulung der Funktionsträger in Regierung und Verwaltung. Zu diesem Zweck beteiligt sich das DIF einerseits an Vortrags- und Schulungsveranstaltungen in Eastern Cape (University of Fort Hare, Bisho) wie auch an Aus- und Weiterbildungsprogrammen junger Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in Deutschland an der Universität Hannover im Rahmen wissenschaftlicher Kooperation mit dem DIF.

Projektleitung und Ansprechpartnerin: Jutta Kramer

- **Verfassungsberatung im südlichen Afrika**

Mitwirkung am Aufbau des National Council of Provinces in Südafrika.

Projektleitung und Ansprechpartnerin: Jutta Kramer

- **Subnationale Außenbeziehungen in föderativ strukturierten Staaten**

(mit Unterstützung des German-Marshall-Funds, Berlin)

Das kontinuierlich erweiterte Archiv der Auslandsaktivitäten deutscher Länder kann nach Stichworten über eine Datenbank abgefragt werden. Das Archiv umfaßt gegenwärtig mehrere tausend Dokumente und stellt die umfangreichste Sammlung zur Thematik im deutschsprachigen Raum dar. Die Sammlung dient als Grundlage für eine Studie über den Wandel traditioneller Außenpolitik zwischen regionaler und supranationaler Entwicklung unter föderativen Rahmenbedingungen.

Projektleitung und Ansprechpartner: Dr. Johannes Ch. Traut

- **Föderalismus in einer posttotalitären Gesellschaft – Der Aufbau föderativer Strukturen in der Russischen Föderation**

Projekt zwischen dem DIF und dem Lehrstuhl „Politische Prozesse Rußlands (Regionalismus und Föderalismusforschung) an der Philosophischen Fakultät der Lomonossow Universität Moskau“, gefördert durch die Volkswagen-Stiftung im Rahmen des Programms: „Gemeinsame Wege nach Europa – Grundlagen und Beispiele der Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa in den Geistes- und Gesellschaftswissenschaften“.

Durch die Verfassung vom Dezember 1993 wurde Rußland formal zu einer Föderation mit ausgeprägt unitarischem Charakter. Die Entscheidung für ein föderatives Verfassungsmodell fiel dabei mehr aus pragmatischen Überlegungen als aus föderativer Überzeugung. Die Transformierung des ehemals zentralgeleiteten russischen Staates in eine flexible, dezentralisierte Gemeinschaft auf demokratischen Grundlagen zählt zu den großen Aufgaben an der Schwelle zum 21. Jahrhundert.

Dabei muß in Rußland eine Vielzahl vorhandener Barrieren und Widersprüche überwunden werden, die sich in abgeschwächter oder anderer Form auch in etablierten föderativen Gemeinschaften finden. Der Vergleich und die Einbeziehung westlicher Erfahrungen (föderative Staaten in der EU, den USA, Canada) sind deshalb für die Entwicklung in Rußland auch von praktischer Bedeutung.

Ein organischer Aufbau (z.B. Bund, Länder, Gemeinden) fehlt in mehrfacher Hinsicht. Die verschiedenen Glieder – Subjekte der Föderation (Republiken, autonome Gebiete, Bezirke u.a.) sind rechtlich einerseits gleichwertig, besitzen gleichzeitig aber unterschiedliche Rechte. Hinzu kommt die willkürliche territorial-administrative Teilung, die aus jener Zeit stammt, in der gemeinsame Gebiete absichtlich zerstückelt wurden. Erfahrungen mit Selbstverwaltung und -verantwortung konnten innerhalb der vergangenen Jahre nicht vertieft werden, weil die unmittelbaren Probleme für Überlegungen kaum Zeit ließen. Der posttotalitäre Charakter Rußlands verlangt dabei eine Föderalismuskonzeption, die den totalitären Traditionen in behutsamer Weise eine gangbare Alternative entgegensetzt. Viele spezifische auch unikale Aspekte (etwa die vom Reißbrett entstandenen Wirtschaftsregionen) müssen hierfür zunächst eruiert und analysiert werden.

Ziel des Projektes ist es, derartige Detailfragen des Föderalismus über kontinuierliche Lehrveranstaltungen an der Lomonossow Universität mit der praktischen Entwicklung der Russischen Föderation zu verbinden. Dies geschieht unter Hinzuziehung russischer Experten insbesondere aus den Regionen. Circa einmal monatlich werden diese zu Einzelthemen in die Veranstaltungen einbezogen. Eine zunächst auf die Jahre 1996/97 ausgelegte Konzeption für das 3. und 4. Studienjahr ermöglicht, unterteilt in vier Semesterblöcke, eine umfassende Beschäftigung mit der grundsätzlichen Thematik. Die finanzielle Ausstattung durch die Stiftung gewährleistet Einzelstudien in den Regionen, Einladungen an ausländische Experten, Studienaufenthalte von jungen russischen Wissenschaftlern in Deutschland sowie round table Veranstaltungen mit politisch relevanten Kreisen – Regierungsvertretern, regionalen Leitern, Verfassungsrichtern, Wirtschafts- und Bildungsexperten. Das Ergebnis eines ersten Kolloquiums wurde auf russisch publiziert in: Westnik MGU, Serie 12, Heft 1/1997, S.3–65. Das Thema waren die Beziehungen der Nationalitätenfragen zum Föderalismus.

Ermöglicht wird des weiteren eine Grundausrüstung mit fachspezifischer Literatur für die Präsenzbibliothek innerhalb der human-wissenschaftlichen Fakultät. Analog zu den Lehrveranstaltungen wird bis zum Sommer 1998 in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Föderalismusforschung das Manuskript eines "Föderalismus-Handbuchs" erstellt. Dieses soll umfassende Informationen zu Ländern mit föderativer Gliederung aufweisen, außerdem verschiedene Formen, Forschungsansätze zum Thema Föderalismus und dessen Schwerpunkten: funktional-rechtliche, soziologische, ökonomische etc.

Gedacht ist nach Ablauf des Projektes an eine Institutionalisierung der Föderalismusforschung an der Lomonossow Universität.

Projektleitung und Ansprechpartner: Dr. Johannes Ch. Traut

- **Kompetenzverteilung in der Verfassungsentwicklung der Russischen Föderation**
(in Zusammenarbeit mit dem Verfassungsgericht der Russischen Föderation und der Republik Burjatien)

Schwerpunkt ist die Frage, inwieweit einzelne föderale Gesetze mit der Verfassung der Russischen Föderation zum Thema Selbstverwaltung harmonieren.

Projektleitung und Ansprechpartner: Dr. Johannes Ch. Traut

- **Zusammenarbeit mit der russischen Wahlkommission der Russischen Föderation**
im Rahmen einer Partnerschaft des Landes Niedersachsen.

Gegenwärtiger Schwerpunkt ist die Problematik regionaler Parteien und überregionaler Zusammenschlüsse unter den Rahmenbedingungen der Russischen Föderation.

Projektleitung und Ansprechpartner: Dr. Johannes Ch. Traut

- **Parteiengesetzgebung und Parteienentwicklung in Georgien**
(in Zusammenarbeit mit dem Institut für Parteienrecht Hagen und dem Zentrum für strategische Studien, Tbilisi, gefördert durch die Friedrich-Ebert-Stiftung)

Schwerpunkte der Beratungstätigkeit sind: bestmögliche Ausformung der gesetzlichen Voraussetzungen innerhalb der demokratischen Rahmenbedingungen für die Gründung und politische Tätigkeit von Parteien, juristische und materielle Garantien für die Parteien, ein einheitliches, komplexes Wahlgesetz, in möglichst detaillierter Ausführung zur Vermeidung differenzierender Interpretationen, öffentliche Transparenz aller Aktivitäten der Parteien, insbesondere der Finanzen, und die demokratische Infrastruktur der Parteien.

Projektleitung und Ansprechpartner: Dr. Johannes Ch. Traut

- **Verfassungsgerichtsbarkeit in der Republik Georgien**
(im Auftrag der GTZ)

Die Institution eines Verfassungsgerichts in Georgien ist neu und weitgehend unbekannt. Entsprechend schwach ist der Stellenwert, der dem Verfassungsgericht von anderen staatlichen Organen und den georgischen Bürgern eingeräumt wird. Das Verfassungsgericht soll im wesentlichen durch Maßnahmen, die in der inneren Struktur wirksam sind, unterstützt werden. Die Beratung durch Fachkräfte aus westeuropäischen Verfassungsgerichten hinsichtlich der Geschäftsordnung wird ergänzt durch Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, die in der Bundesrepublik Deutschland und in Georgien stattfinden: u.a. Praktika für georgische Rechtspfleger, Hospitationen von Verfassungsrichtern und Mitarbeitern des georgischen Verfassungsgerichts in Deutschland.

Einmal jährlich wird ein Workshop veranstaltet, der sich insbesondere mit der Umsetzung der föderativen Ansätze im georgischen Verfassungsrecht beschäftigt. Anlässlich des ersten Besuches von georgischen Verfassungsrichtern vom 7. bis 21. Juni 1997 in Hannover und Karlsruhe lautet das Thema des ersten Workshops: „Territoriale Gliederung und verfassungsgerichtliche Kontrolle“.

Eine weitere Komponente des Projekts ist die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsarbeit des Verfassungsgerichts, letzteres insbesondere im Rahmen einer Sommeruniversität in Batumi/Georgien, die im September 1997 mit drei Kursen beginnen wird: Der erste Kurs richtet sich an Studierende mit dem Studienschwerpunkt Verfassungsrecht, der zweite an Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Verfassungsgerichte und der dritte an Journalisten und interessierte Fachkreise. An diesen Seminaren werden auch Juristen aus den Nachbarländern Aserbaidshan und Armenien teilnehmen.

Außerdem findet eine Zusammenarbeit bei der Erstellung juristischer Literatur in georgischer Sprache sowie der Austausch von Dozenten statt.

Projektleitung und Ansprechpartner: Dr. Johannes Ch. Traut

- **Regionale Selbstverwaltung und Konfliktlösung in Georgien**
unter besonderer Berücksichtigung Abchasiens in Zusammenarbeit mit dem Institut für Staat und Recht in Tbilissi.

Projektleitung und Ansprechpartner: Dr. Johannes Ch. Traut

- **Föderalismus als Stabilisierungsfaktor in Mittel- und Osteuropa**

Gutachten und Materialerstellung für das Marshall Center for Security Studies, Garmisch.

Ziel des Projektes ist es, mit Hilfe von Workshops und Publikationen – unter Berücksichtigung westlicher Erfahrungen – die föderative Ausformung vieler Staaten Mittel- und Osteuropas gegenüber zentralistischen Modellen zu unterstützen. Adressaten sind insbesondere die Verwaltung und das Militär der betreffenden Länder.

Projektleitung und Ansprechpartner: Dr. Johannes Ch. Traut

- **Expo 2000. Föderalismus und Regionalismus als Lebensform des 21. Jahrhunderts**

Vorstellung von föderativen Konzeptionen im Rahmen des betreffenden Themenparks der Weltausstellung.

Projektleitung und Ansprechpartner: Dr. Johannes Ch. Traut

- **Dokumentation zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes**

Im Forschungsschwerpunkt „Zeitgeschichte des Verfassungsrechts“ wird das 32-bändige Werk „Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung“ erstellt. Der besondere Reiz der Dokumentation liegt in der Herausgabe von bisher nur schwer zugänglichem, zum großen Teil noch unver-

öffentlichem Quellenmaterial, vor allem aber in dessen sachlicher und thematischer Zuordnung zu den einzelnen Artikeln des Grundgesetzes in der Fassung seines Inkrafttretens am 23. Mai 1949. Die Edition erfaßt in chronologischer Reihenfolge alle im Verlauf der Verfassungsberatungen 1948/49 entstandenen amtlichen Materialien, also Protokolle, Drucksachen etc. des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Parlamentarischen Rates, sowie weitere einschlägige Dokumente aus deutschen Archiven. Auf diese Weise wird die Verwertung des Materials bei der Lösung konkreter verfassungsrechtlicher Probleme erleichtert, der rasche Zugriff auf bestimmte Detailfragen überhaupt erst ermöglicht. Ziel der Dokumentation ist es, die Transparenz der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes zu erhöhen und damit letztlich die historische Betrachtungsweise im Verfassungsrecht insgesamt zu verstärken.

Die Herstellung des Gesamtwerkes in Form von Manuskripten, also die vollständige Zuordnung des gesamten Materials zu den einzelnen Artikeln des Grundgesetzes, konnte zwischenzeitlich weitgehend abgeschlossen werden. Künftig werden ca. 3 bis 4 Bände pro Jahr endredaktionell überarbeitet und veröffentlicht werden. Erschienen sind bisher Band 9 der Gesamtedition, der die Artikel 29, 118 und den im Verlauf der Verfassungsberatungen gestrichenen Artikel 24 („Gebietsabtretungen“) enthält, sowie Band 10, der Artikel 30 bis 37 sowie den gestrichenen Artikel 40 („Innerdeutsche Vereinbarungen der Länder“) dokumentiert.

Projektleitung und Ansprechpartnerin: Kirsten Nemitz

b.) Aktivitäten

11. Juli 1996: Vortrag von *Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider* über „Die Verfassunggebung in Südafrika“ im Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht an der Fernuniversität Hagen.

Juli bis 23. August 1996: Beratungsaufenthalt von *Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider* und Frau *Kramer* in Südafrika; Vorlesungen über Verfassungsrecht am „Institute of Government“ der University of Fort Hare; Beteiligung am Aufbau des National Council of Provinces.

23. August 1996: Vortrag von Richter *Willem Heath* zum Thema „Improvement and Reforms of the Judicial System in the New South Africa“ im DIF, anlässlich des Besuchs einer Richterdelegation aus der Provinz Eastern Cape/Südafrika in Niedersachsen.

26. August 1996: Besuch von Herrn *Belal* (Vertreter des FES in Khartoum/Sudan) die Möglichkeiten von föderativen Lösungen des Sudan-Konflikts betreffend; Gespräch mit *Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider* und *Prof. Dr. Nass* im DIF.

28. August 1996: Teilnahme von *Prof. Dr. Seifert* an der Sachverständigenanhörung der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag über „Aufgaben, Befugnisse, Kontrolle und Koordination der Nachrichtendienste“.

September 1996: Leitung eines vierwöchigen Kurses über internationale Probleme in Bonn von *Prof. Dr. Nass* als Rektor des Stiftungskollegs für internationale Aufgaben der Robert-Bosch-Stiftung, Stuttgart.

23. September bis 15. Oktober 1996: Aufenthalt von *Dr. Traut* an der University of California San Diego/Berkeley im Rahmen des Projekts „Subnationale Außenbeziehungen“ des German-Marshall-Funds.

5. Oktober 1996: Statement bei einer Konferenz in Milano von Circolo porte Aperte „Der Staat, der Markt und die geschichtliche Zeit“: „Staatsfixierung, Staatsnegation und Eingriffsebenen jenseits des Nationalstaates“ von Prof. Dr. Seifert.

8. Oktober 1996: Jahreshauptversammlung der International Association of Centers for Federal Studies (IACFS) in Hannover.

9. Oktober 1996: Treffen der Direktoren des European Consortium for Regional and Federal Studies (ECRFS) in Hannover.

9. Oktober 1996: Referat von Prof. Dr. Seifert zum Thema „Joachim Ritters ‚Collegium Philosophicum‘. Offener Gesprächskreis oder Schule?“ auf dem 28. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Soziologie „Differenz und Integration“.

10. Oktober 1996: Treffen der Mitglieder des Comparative Federalism and Federation Research Committees der International Political Science Association (IPSA) in Hannover.

11. Oktober 1996: Jahrestagung des Wissenschaftlichen Beirats und des Kuratoriums des DIF.

November 1996 bis Januar 1997: Frau Kramer hielt verschiedene Vorträge im Rahmen des „Public Management Development Course“ in Bisho, University of Fort Hare, Republic of South Africa, Province Eastern Cape, zum Thema „The New Constitution: The Implication for Administration in the Provinces – An International Perspective“.

14. November 1996: Besuch einer Delegation des Ministeriums für Territorialadministration/Angola auf Einladung der Friedrich-Ebert-Stiftung im DIF. Tagesseminar über den Wiederaufbau des Landes und die Schaffung dezentraler Verwaltungsstrukturen. Vortrag von Dr. Schuckart zum Thema „Einführung in das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland“.

14. November 1996: Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Sogenannte Sekten und Psychogruppen“, Anhörung von Prof. Dr. Seifert zum Thema „Verfassungsschutz“.

22. November 1996: Besuch einer Delegation aus der Provinz Eastern Cape/RSA im DIF. Vortrag von Herrn Lensch zum Thema „Die Juristenausbildung an den niedersächsischen Universitäten“.

24. November bis 27. November 1996: Teilnahme von Dr. Traut bei einem Workshop des Marshall-Centers for Security Studies in Garmisch zum Thema „Föderalismus als Stabilitätsfaktor in Mittel- und Osteuropa“.

27. November 1996: Vortrag von Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider über „Der neue Föderalismus. Überregionale Vernetzungen und Kooperationsformen in Staat und Gesellschaft“ im „Europäischen Zentrum für Staatswissenschaften und Staatspraxis“ der Universitäten von Berlin.

4. bis 7. Dezember 1996: Informationsaufenthalt von Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider in Tiflis/Georgien im Auftrag der GTZ.

13. Dezember 1996: Jahreshauptversammlung des Vereins des DIF.

6. Januar 1997: Gespräch mit einer Parlamentarierdelegation aus Belgien (Wallonien) über Fragen des Föderalismus und der Finanzverfassung.

9. Januar 1997: Tagesseminar mit Vertretern niedersächsischer Kommunen über „Länder und Gemeinden im Bundesstaat“ (zusammen mit der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände).

31. Januar 1997: Beteiligung von Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider an der Disputation von Frau Maria Garcia Morales (ehemals Gast im DIF) über „Innerstaatliche Verträge in Spanien, der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland“.

Februar 1997: Vortrags- und Diskussionsveranstaltung von Prof. Dr. Nass zum Thema: „Die Bundeswehr im Völkerrecht“ in der Europäischen Staatsbürger Akademie Bocholt (ESTA) vor Offizieren des Deutsch-Niederländischen Korps.

Februar 1997: Statement und Diskussionsbeiträge von Prof. Dr. Nass im „Panel on Future Integration Scenarios“ am European Institute of Public Administration, Maastricht.

7. Februar 1997: Festvortrag von Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider über „Verfassunggebung als Integrationsprozeß. Erfahrungen aus Südafrika – lehrreich für Deutschland“ zur Absolventenfeier der Juristischen Fakultät der Universität Dresden.

14. Februar 1997: Teilnahme von Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider am Festakt zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Stern in Köln.

15. bis 16. Februar 1997: Teilnahme von Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider am Symposium „30 Jahre Parteiengesetz in der Bundesrepublik Deutschland“ des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht der Fernuniversität Hagen; Vortrag über „Die Parteiensituation in Südafrika“.

März 1997: Kurzreferat von Prof. Dr. Nass bei einem europa- und verteidigungspolitischen Kolloquium in Klingenthal/Straßburg unter Vorsitz des Präsidenten der „Commission Interministérielle de Coopération France-Allemagne“, Paris.

19. März 1997: Teilnahme von Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider an dem Geburtstagssymposium von Prof. Dr. Christian Starck in Göttingen.

20. März 1997: Berufung von Prof. Dr. Seifert zum Mitglied der Kommission nach Artikel 10 Grundgesetz durch die Präsidentin des Deutschen Bundestages.

20. bis 31. März 1997: Tätigkeit von Dr. Traut an der Lomonossow Universität/Moskau.

April 1997: Berufung von Dr. Traut zum Experten für Verfassungsfragen der GUS durch die EU.

2. bis 5. April 1997: Vortrag von Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider zum Thema „Neue Kommunikationstechnologien und demokratische Prozesse“ auf dem Symposium „Europa nach Maastricht IV“ über „Die Herausforderung der Medien“ in der Villa Vigoni, Loveno di Menaggio/Italien.

9. bis 10. April 1997: Vorträge und Diskussionsbeiträge von Prof. Dr. Nass in einem Podiumsgespräch und einem Kolloquium zu den Themen „Brauchen wir eine neue Elite?“ sowie „Werte und Leistungen in Ausbildung und Beruf“, veranstaltet an der Universität Heidelberg vom Heidelberger Club für Wirtschaft und Kultur e.V. im Rahmen der Tagung „Aus-Gebildet?!“

21. bis 27. April 1997: Tätigkeit von Dr. Traut an der Lomonossow Universität/Moskau.

3. Gäste

Oktober 1995 bis Januar 1997: Forschungsaufenthalt von *Prof. Dr. Ignacio Torres Muro*, Departamento Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid/Spanien zum Thema „Parlamentarische Untersuchungsausschüsse“.

April 1996 bis April 1997: Forschungsaufenthalt von Herrn *Michael Heel*, M.P.P. (Harvard), Department of Political Science, University of Rochester, New York State/USA, zum Thema „Verhältnis von Struktur und Aufbau von Parteien und föderalem Staatsaufbau im Vergleich Kanada – Bundesrepublik Deutschland“ auf der Grundlage der Theorie von William Ryker.

1. Juli bis 31. Oktober 1996: Forschungsaufenthalt *Prof. Dr. Athur B. Gunlicks* von der University of Richmond/VA.

15. Juli bis 9. August 1997: Forschungsaufenthalt von Herrn *Ulrich Bachmann*, Referatsleiter im Hessischen Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit, Wiesbaden, im Auftrag der Hessischen Staatskanzlei zur Erstellung des Beitrags: „Die Hessische Verfassung – Pate und Vorbild des Grundgesetzes? Einflüsse der hessischen Verfassungsgesetzgebung und Verfassungsgeber auf das Bonner Grundgesetz.“ für die Festschrift „50 Jahre Verfassung des Landes Hessen“, hrsg. vom Hessischen Ministerpräsidenten Hans Eichel und dem Präsidenten des Hessischen Landtags Klaus Peter Möller, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 1997, S. 90–121.

14. bis 24. Juli 1996: Forschungsaufenthalt von *Dr. Lida Kouassi* von der Elfenbeinküste zum Thema „Spezifität des deutschen Föderalismus und die Rolle des föderativen Staatsaufbaus in der Ausgestaltung des Systems der inneren Sicherheit der Bundesrepublik“.

22. bis 23. August 1996: Besuch von Herrn *Rose*, Marshall Center for Security Studies zu Fragen Föderalismus als Stabilisierungsfaktor in Mittel- und Osteuropa.

20. bis 25. Oktober 1996: Besuch von *Prof. Dr. Lourens du Plessis*, University of Stellenbosch/RSA.

1. bis 7. November: Aufenthalt von *Prof. Dr. Snapowski* aus Minsk im Institut.

18. November 1996: Besuch einer Delegation der Wahlkommission der Russischen Föderation und Besprechung zum Thema „Das Verhältnis und die Einordnung von regionalen und überregionalen Parteien in das russische Wahlsystem“.

18. bis 19. November 1996: Besuch von *Prof. Dr. Lourens du Plessis*, University of Stellenbosch/RSA.

November 1996: Besuch einer Delegation von Verwaltungsbeamten aus der Provinz Eastern Cape/RSA.

21. November 1996: Besuch von *Prof. Dr. Conzemius*, Luzern, im Zusammenhang mit der Publikation „Föderalistische Hefte“ in der Reihe „Föderalismus-Dokumente“.

12. bis 13. Dezember 1996: Forschungsaufenthalt von Herrn *Jan Dirk Bohnhage* (Mitarbeiter von *Prof. Dr. Bernhard Schlink*, Humboldt-Universität Berlin) in der Forschungsstelle für Zeitgeschichte des Verfassungsrechts zum Thema „Entstehungsgeschichte des Art. 141 GG“.

16. bis 20. Januar 1997: Besuch von *Dr. Chubua*, Institut für Staat und Recht/Tbilisi, zu Fragen regionaler Selbstverwaltung.

4. Publikationen

a.) Föderalismus-Studien

Die Reihe „Föderalismus-Studien“ dient der Veröffentlichung von Forschungsarbeiten, Tagungsergebnissen und Monographien zu föderativ gegliederten Verfassungsstaaten und mehrstufigen Regierungssystemen. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf rechtsvergleichenden und interdisziplinären Untersuchungen von bundesstaatlichen Ordnungen (Monographien, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden).

Bislang erschienen:

Band 1: Jutta Kramer (Hrsg.): Föderalismus zwischen Integration und Sezession: Chancen und Risiken bundesstaatlicher Ordnung: Ein internationales Symposium. Baden-Baden 1993 (Nomos Verlagsgesellschaft, ISBN 3-7890-3119-4).

Mit der Wiedervereinigung Deutschlands, des staatlichen Zerfalls in Osteuropa und der verfassungsrechtlichen Neuordnung in Teilen der sog. Dritten Welt ist die Zeit gekommen, um die föderative Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland und in anderen Staaten genauer zu betrachten und als eine der wichtigsten staatlichen Integrationsformen zu begreifen, die es auszubauen, zu stärken und wissenschaftlich zu erforschen gilt. In rechtsvergleichender Absicht werden die besonderen Bedingungen ermittelt, unter denen föderative Systeme ihre integrierende und stabilisierende Wirkung entfalten können. Als Ergebnis sollte deutlich werden, wo die Vor- und Nachteile föderativer Ordnungen liegen und welche verfassungsrechtlichen und sozioökonomischen Voraussetzungen vorhanden sein oder geschaffen werden müssen, damit das Grundprinzip des Föderalismus: „Einheit durch Vielfalt“ wirksam werden kann. Der Sammelband ist für an verfassungsrechtlichen Vergleichen Interessierte, Politikerinnen und Politiker, Pädagoginnen und Pädagogen, aber auch für alle politisch interessierten Bürgerinnen und Bürger bestimmt.

Band 2: Tilman Evers (Hrsg.): Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Baden-Baden 1994 (Nomos Verlagsgesellschaft, ISBN 3-7890-3255-7).

Das Ende der Ost-West-Spaltung hat in ganz Europa überkommene inner- und suprastaatliche Strukturen in Frage gestellt. In Deutschland hat der föderale Aufbau eine tragende Rolle im Prozeß der Einigung gespielt, ist dabei jedoch in schwere Ungleichgewichte geraten. Westeuropa treibt seine Integration zur politischen Union voran, ohne daß Einvernehmen über deren Gestalt bestünde. Die KSZE verspricht eine europäische Friedensordnung, im Kontrast mit den aufbrechenden Nationalismen und Kriegen im Osten Europas. Angesichts dieser spannungsreichen Entwicklung gehen die Aufsätze des Sammelbandes der Frage nach, welchen Beitrag der Föderalismus leisten könnte, um die politische Neuordnung in eine demokratische, friedenswahrende Richtung zu lenken. Die Autoren sind Fachleute aus Recht und Politik, Wissenschaft und Praxis. Der Band verbindet theoretische Reflexion mit politischer Aktualität; er wendet sich an alle, die an den Chancen und Schwierigkeiten föderaler Strukturen im geeinigten Deutschland wie in Europa interessiert sind. Er liest sich zugleich als Einführung in die Vielschichtigkeit politischer Handlungsebenen.

Band 3: Uwe Berlit: Ländervermögen im Bundesstaat: Die Vermögensverteilung zwischen Bund und ostdeutschen Ländern als föderales Problem. Baden-Baden 1994 (Nomos Verlagsgesellschaft, ISBN 3-7890-3567-X).

Die staatliche Einigung Deutschlands machte eine föderal gerechte, aufgabenangemessene Ausstattung der ostdeutschen Bundesländer mit Verwaltungs- und Finanzvermögen zum Problem. Der Autor zeichnet Entwicklung und Schicksal des Ländervermögens in der wechselvollen Geschichte der Länder

in Reich und Bund nach. Dies legt den Grund für die Analyse der Zuordnung des nicht privatisierten Volkseigentums durch den Einigungsvertrag und das Vermögenszuordnungsgesetz. Den ostdeutschen Ländern – so der Befund – steht vom volkseigenen Vermögen und insbesondere vom vormaligen Vermögen des preußischen Staates mehr zu als derzeit vom Bund zugestanden. Dabei sind die Veränderungen des Vermögenszuordnungsrechts durch das Registerverfahrensbeschleunigungsgesetz berücksichtigt. Die Monographie ist für an föderalen Fragen Interessierte, vor allem aber im Bereich der Vermögenszuordnung Tätige bestimmt. Sie klärt die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Vermögenszuordnungsrechts und gibt Antworten auf zahlreiche Zweifelsfragen in diesem noch jungen Rechtsgebiet. Der Autor ist Richter am Oberverwaltungsgericht und wirkte als Berater an der Entstehung der Länderverfassung Sachsen-Anhalt mit.

Band 4: Werner Rutz: Die Gliederung der Bundesrepublik Deutschland in Länder. Baden-Baden 1995 (Nomos Verlagsgesellschaft, ISBN 3-7890-3686-2).

Drei Entwürfe für eine mögliche Neugliederung der Bundesrepublik im Zuschnitt von 1990 werden vorgestellt. Weil unter den in Art. 29 Abs. 1 GG genannten Richtbegriffen für eine Länderneugliederung Größe und Leistungsfähigkeit als ausschlaggebend angesehen werden, wird zunächst eine Acht-Länder-Lösung, danach eine Sechs-Länder-Lösung entwickelt. Andere politische Vorgaben könnten zu einer Siebzehn-Länder-Lösung führen, die besonders raumordnerischen und landsmannschaftlichen Gesichtspunkten folgt. Jede dieser Lösungen – sechs, acht oder siebzehn Länder – wird in Politik und Wissenschaft umstritten sein; innerhalb der drei Ansätze bilden aber die jeweilige Formation der Länder ein Optimum. In dieser Vorgabe liegt der Nutzen der Studie für Politik; die wissenschaftliche Auseinandersetzung wird über die den Vorschlägen zugrundeliegende Werthaltung und über die Methode zu führen sein. Der Verfasser hatte sich schon 1990 zur Länderneugliederung auf dem Gebiet der DDR geäußert. Dazu und zum vorliegenden Gesamtkonzept war er befähigt, weil er während der Spaltungsjahrzehnte den Gesamtdeutschen Ansatz nie aufgegeben hatte.

Band 5: Johannes Ch. Traut (Hrsg.): Verfassung und Föderalismus Rußlands im internationalen Vergleich. Baden-Baden 1995 (Nomos Verlagsgesellschaft, ISBN 3-7890-3984-5).

Rußland hat heute zum ersten Mal in seiner Geschichte einen echten föderalistischen Staatsaufbau. Die Russische Föderation und ihre „Subjekte“ stehen daher vor einer Fülle von neuen Aufgaben: Rußland wird in die internationale Föderalismus- und Regionalismuskonzeption einbezogen. Ein Teil dieses Gedankenaustausches zwischen Rußland und dem Westen war eine Konferenz in Moskau im September 1993, an der neben führenden russischen und westlichen Wissenschaftlern auch Praktiker aus den Regionen und Gliedstaaten teilnahmen. Auf die Erträge dieser Konferenz geht dieser Sammelband zurück. In den Beiträgen werden Einzelaspekte des Föderalismus in westlichen Bundesstaaten in ihrer Relevanz für Rußland ebenso untersucht wie Probleme des neuen russischen Föderalismus und die Situation in ausgewählten Regionen der Russischen Föderation. Der Band richtet sich an Verfassungsrechtler, Politologen und Politiker – und an alle anderen, die sich mit dem Föderalismus Rußlands im Verhältnis zu dem in westlichen Staaten vertraut machen wollen.

Band 6: Christoph Vedder: Intraföderale Staatsverträge. Instrumente der Rechtsetzung im Bundesstaat. Baden-Baden 1997 (Nomos Verlagsgesellschaft, ISBN 3-7890-4057-6).

Die Studie untersucht die Praxis der Länder, durch untereinander geschlossene Staatsverträge unmittelbar geltendes Recht zu setzen, und entwickelt eine neue Theorie des Zwischenländervertragsrechts, nach der diese Verträge dezentral gesetztes Bundesrecht sind. Die Länder der Bundesrepublik setzen durch untereinander geschlossene Staatsverträge auf so wichtigen Gebieten wie der Hochschulzulassung oder dem Medienrecht für die Betroffenen bundesweit einheitlich und unmittelbar geltendes Recht. Der traditionellen Theorie, die in diesen Verträgen kaum mehr als schlichtes Landesrecht sieht, werden die wesentlichen Elemente eines neuen Zwischenländervertragsrechts gegenübergestellt: die Staatsverträge setzen sich grundsätzlich gegenüber dem Landesrecht der beteiligten Länder durch, sie

sind dezentral gesetztes Bundesrecht. Daraus erfolgen erhebliche Konsequenzen für den – insbesondere individuellen – Rechtsschutz. Der Abschluß von Staatsverträgen ist für die Länder eine Möglichkeit, Landeskompetenzen gegenüber dem Zugriff des Bundesgesetzgebers zu bewahren.

Das Werk analysiert umfassend die bi-, pluri- und unilaterale Vertragspraxis der Länder. Insbesondere im Hinblick auf die Stellung der Staatsverträge im Spannungsverhältnis zwischen Bundesrecht und Landesrecht untersucht der Verfasser die einschlägige Rechtsprechung vor allem des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts. Er liefert damit auch ein dem Praktiker nützliches Handbuch des Zwischenländervertragsrechts.

Band 7: Jutta Kramer (Hrsg.): Die Entwicklung des Staates der Autonomien in Spanien und der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland – El Desarrollo del Estado de las Autonomias en España y la Evolucion del Federalismo en la Republica Federal de Alemania. Baden-Baden 1996 (Nomos Verlagsgesellschaft, ISBN 3-7890-4398-2).

Fünfzehn Jahre nach der Verabschiedung der spanischen Verfassung und vier Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung beleuchteten Verfassungsexperten beider Länder die Entwicklung des Staates der Autonomien in Spanien und der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Dabei wurden Gemeinsamkeiten deutlich, wie z.B. die Tendenz der Zentralstaaten, alle Möglichkeiten zur Kompetenzerweiterung oder zumindestens zur Kompetenzverfestigung zu nutzen. Die Unterschiede scheinen demgegenüber eher darin zu liegen, daß die deutschen Länder sich auf derselben Kompetenzstufe gegenüber dem Bund bewegen und alle die gleichen Aufgaben und Befugnisse haben, während das sogenannte „offene spanische Modell“ vor dem Hintergrund eines immer wieder betonten – sehr unterschiedlich ausgeprägten – Nationalgefühls die Autonomen Gemeinschaften spaltet und es besonderer Anstrengungen bedarf, um diesen Zustand zu überwinden. Der Sammelband ist für alle an der politischen und konstitutionellen Entwicklung Spaniens und Deutschlands Interessierten bestimmt (in deutscher und spanischer Sprache).

Band 8: Gisela Färber/Murray Forsyth (Hrsg.): The Regions – Factors of Integration or Disintegration in Europe? Baden-Baden 1996 (Nomos Verlagsgesellschaft, ISBN 3-7890-4382-6).

Im Schatten der Integration der Nationalstaaten in Europa werden die Regionen vergleichsweise wenig beachtet. Dabei wird gern übersehen, daß die „intermediäre“ Staatsebene – gleich ob in zentralstaatlich oder in föderativ verfaßten Mitgliedstaaten – einen guten Teil der Integrationsarbeit konkret leisten muß. Gleichzeitig verändern die Regionen ihr Selbstverständnis. Es wandeln sich ihre Aufgaben und in einigen Fällen auch bereits ihre Rechte und Institutionen infolge der Abgabe von nationalen Kompetenzen an die europäische Ebene und des Wegfalls der Binnengrenzen. Dieser Band enthält die Referate eines Workshops, der die Regionen im europäischen Integrationsprozeß zum Gegenstand hatte. Die umfassende Bestandsaufnahme deutet auf eine bemerkenswerte Eigendynamik der europäischen Integration gerade auf der Ebene der Regionen hin. In zentralstaatlich verfaßten Ländern entwickeln die Regionen trotz mangelnder Gesetzgebungskompetenz eigene Bewegungsformen und institutionelle Regelungen, die es ihnen erlauben, den Herausforderungen der wirtschaftlichen und politischen Integration Europas zu begegnen (mit Beiträgen in deutscher, spanischer und französischer Sprache).

Im Sommer 1997 wird erscheinen:

Band 9: Johannes Ch. Traut (Hrsg.): Föderalismus und Verfassungsgerichtsbarkeit in Rußland. Baden-Baden 1997 (Nomos Verlagsgesellschaft, ISBN 3-7890-4758-9).

b.) Föderalismus-Dokumente

In der Reihe „Föderalismus-Dokumente“ werden historische Quellen und aktuelle Materialien zum bundesstaatlichen Verfassungsrecht der Gegenwart publiziert (Textsammlung, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden).

Bislang erschienen:

Band 1: Johannes Ch. Traut (Hrsg.): Verfassungsentwürfe der Russischen Föderation. Baden-Baden 1994 (Nomos Verlagsgesellschaft, ISBN 3-7890-3348-0).

Band 2: Johannes Ch. Traut/Tonio Gas (Hrsg.): „Föderalistische Hefte“ von Walter Ferber. Baden-Baden 1996 (Nomos Verlagsgesellschaft, ISBN 3-7890-4549-7).

c.) Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung

Reihentitel: Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung. Herausgegeben von Hans-Peter Schneider unter Mitarbeit von Ulrich Bachmann, Jutta Kramer, Reinhard Lensch, Kirsten Nemitz, Klaus Seidel, Dagmar Vorbeck. Frankfurt a.M. (Verlag Vittorio Klostermann, ISBN 3-465-02700-0).

In dem auf 32 Bände konzipierten Werk wird die Genese des Grundgesetzes in der Fassung seines Inkrafttretens am 23. Mai 1949 nachgezeichnet. Die nach Grundgesetzartikeln gegliederte Edition erfaßt in chronologischer Reihenfolge alle im Verlauf der Verfassungsberatungen 1948/49 entstandenen amtlichen Materialien sowie weitere Dokumente aus einschlägigen, auch privaten Archiven.

Gesamtredaktion: Kirsten Nemitz

Bislang erschienen:

Band 9: Hans-Peter Schneider (Hrsg.): Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung. Artikel 29 und 118 (sowie gestrichener Artikel 24 „Gebietsabtretungen“). Bearbeitet von Carmen Abel. Frankfurt a.M. 1995 (Verlag Vittorio Klostermann, ISBN 3-465-02709-4).

Der Band enthält die gesamte Debatte über Fragen der föderalen Binnenstruktur der Bundesrepublik Deutschland mit besonderer Berücksichtigung des Verfassungsauftrags zur Neugliederung des Bundesgebietes. Mit Rücksicht auf diese thematische Einheit bot es sich an, hier ausnahmsweise das Prinzip der fortlaufenden Artikelfolge zu durchbrechen. Zur Vermeidung bandübergreifender Querverweise oder eines Doppelabdrucks von Texten wurden deshalb sämtliche auf den Länderzuschnitt bezogenen Vorschriften in Band 9 zusammengefaßt. Dabei spielt auch die Überlegung eine Rolle, daß die an der Verfassunggebung beteiligten Instanzen zum einen mit Ländergrenzen konfrontiert waren, die nur selten an historische Vorbilder anknüpften, sondern vielfach im Rahmen der Besatzungszonen das Ergebnis alliierter Festlegungen waren, und daß zum anderen die Neugliederung des Bundesgebietes nach den Vorstellungen der Alliierten eigentlich von den Ministerpräsidenten der Länder hätte in Angriff genommen werden sollen. Erst nach ergebnislosem Verstreichen der ihnen gesetzten Frist im Herbst 1948 sah sich der Parlamentarische Rat mehr oder weniger genötigt, seine Aufmerksamkeit auch dieser Frage zuzuwenden, obwohl er sich dafür eigentlich nicht zuständig fühlte. Da schon frühzeitig abzusehen war, daß sich das Neugliederungsproblem in der kurzen Entstehungszeit des Grundgesetzes nicht würde lösen lassen und sich eher als „Daueraufgabe“ für die Zukunft darstellte, wurde diese Thematik im Parlamentarischen Rat auch weniger text- oder artikelbezogen behandelt als vielmehr allgemein und abstrakt erörtert, so daß sich mit einer Zusammenfügung der Artikel 29, 118 und 24 (gestr.) in einem Band der Inhalt der Beratungen authentischer dokumentieren läßt.

Band 10: Hans-Peter Schneider (Hrsg.): Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung. Artikel 30 bis 37 (sowie gestrichener Artikel 40 „Innerdeutsche Vereinbarungen der Länder“). Bearbeitet von Ulrich Bachmann und Jutta Kramer. Frankfurt a.M. 1996 (Verlag Vittorio Klostermann, ISBN 3-465-02710-8).

Band 10 dokumentiert die Entstehung der Artikel 30 bis 37 sowie eines im Herrenchiemseer Entwurf noch vorgesehenen, vom Parlamentarischen Rat aber nicht übernommenen Artikel 40 („Innerdeutsche Vereinbarungen der Länder“). Es handelt sich dabei im wesentlichen um die in Abschnitt II „Der Bund und die Länder“ zusammengefaßten Vorschriften zur Ausgestaltung der bundesstaatlichen Ordnung. Davon weichen lediglich Artikel 33 Absatz 2 bis 5 über den öffentlichen Dienst und der Artikel 34 über die Staatshaftung ab, wenngleich auch diese Bestimmungen einen entfernten Bezug zur Bundesstaatlichkeit aufweisen.

Im Sommer und Herbst 1997 werden erscheinen:

Band 25: Hans-Peter Schneider (Hrsg.): Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung. Artikel 105 bis 107. Bearbeitet von Reinhard Lensch. Frankfurt a.M. 1997 (Verlag Vittorio Klostermann, ISBN 3-465-02701-9).

Band 23: Hans-Peter Schneider (Hrsg.): Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung. Artikel 92 bis 96. Bearbeitet von Rainer Schuckart. Frankfurt a.M. 1997 (Verlag Vittorio Klostermann).

d.) Mitteilungen des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung

Die periodisch erscheinenden Mitteilungshefte informieren über laufende Aktivitäten und Veranstaltungen des Instituts. Sie enthalten Aufsätze, die jeweils einem bestimmten Schwerpunktthema gewidmet sind, sowie Buchbesprechungen und Literaturhinweise (Eigenverlag).

Bislang erschienen:

Heft 1: Entwicklungen des vereinigten Deutschlands;

Heft 2: Föderalismus und Demokratie in Osteuropa, insbesondere in den Nachfolgestaaten der UdSSR;

Heft 3: Europäischer Föderalismus;

Heft 4: Europäischer Föderalismus;

Heft 5: Forschungsbericht des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung e.V., Außenbeziehungen und Außenpolitik der Länder;

Heft 6: Verfassungsentwicklung in Südafrika.

e.) Weitere Veröffentlichungen seit Juli 1996

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider:

Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern nach dem Grundgesetz – eine Ausprägung des Subsidiaritätsprinzips?, in: J. Kramer (Hrsg.), Die Entwicklung des Staates der Autonomen in Spanien und der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1996, S. 37–47.

SOS aus Karlsruhe – das BVerfG vor dem Untergang?, in: NJW 1996, S. 2630–2632.

Regieren geht über Parlieren – Macht der Mehrheit – Ohnmacht der Opposition?, in: 4. Alternativer Juristinnen- und Juristentag, hrsg. von M. Fabricius-Brand und B. Börner, Baden-Baden 1996, S. 53–72.

Das Fundament des Regenbogens. Ein ungewöhnliches Zeugnis der Verständigung – die Verfassung des neuen Südafrika (zus. mit Jutta Kramer), in: Frankfurter Rundschau vom 31.10.1996, S. 16.

Der Wille des Verfassungebers. Zur Bedeutung genetischer und historischer Argumente für die Verfassungsinterpretation, in: Verfassungsstaatlichkeit. Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, hrsg. von J. Burmeister, München 1997, S. 903–923.

Staatssekretär a.D. Prof. Dr. Klaus Otto Nass:

Eine Institution im Wandel: Die Europäische Kommission, in: Ulrich Immenga, Wernhard Möschel, Dieter Reuter (Hrsg.), Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1996, S. 411 ff.

Neuer Schwung für die Außenpolitik der Europäischen Union, in: Handelsblatt, 25.07.1996.

Der Professor liest vor, die Studenten fragen nicht – Warum Deutschlands Hochschul-Ausbildung in der Krise steckt, in: Welt am Sonntag, 20.10.1996.

Wer zur Elite gehören will, muß auch zum Dienen und Verzicht bereit sein, in: Welt am Sonntag, 16.03.1997.

Europäisches Recht in der anwaltlichen Praxis, in: Informationen der Rechtsanwaltskammer Celle 11/96, S. 11 f.

Prof. Dr. Jürgen Seifert:

Arbeit für die Befreiung aus Unmündigkeit. Zum Gedächtnis an Christian Riechers (1936–1993), in: Michael Buckmiller u.a. (Hrsg.), Arbeiterbewegung und Betrieb. Beiträge zu einer anderen Geschichte Hannovers, Hannover 1996, S. 7 ff.

Chaos-Tage: Modell Hannover. Aufenthaltsverbote als Instrument zur Durchsetzung von Versammlungsverboten?, in: Kritische Justiz. Jg. 29, Heft 3, 1996, S. 356 ff.

Ihr habt dazu beigetragen, die Bundesrepublik zu verändern. Laudatio für Hanne und Klaus Vack zur Verleihung des Fritz-Bauer-Preises der Humanistischen Union, in: Vorgänge, Jg. 35, Heft 4, 1996, S. 107 ff.

Freiwilligkeit oder Zwang – Was ist beim Militär besser für unsere Gesellschaft?, in: Evang. Akademie Thüringen und Zentralstelle KDV (Hrsg.), Auslaufmodell Wehrpflichtarmee. Dokumentation einer Fachtagung, Bremen 1997, S. 5 ff.

Scientology – keine Arbeitsbeschaffung für den Verfassungsschutz. BND: Der unkontrollierbare Mitläufer. Die Trennung von Polizei und Geheimdiensten als Sicherung. Hoheitliche Verrufserklärungen – Verfassungsschutzberichte verletzen Grundrechte, in: Till Müller-Heidelberg u.a. (Hrsg.), Grundrechte-Report. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, Reinbek 1997, S. 107 ff., 113 ff., 189 ff. und 216 ff.

Jutta Kramer:

Das Fundament des Regenbogens. Ein ungewöhnliches Zeugnis der Verständigung – die Verfassung des neuen Südafrika (zus. mit Hans-Peter Schneider), in: Frankfurter Rundschau vom 31.10.1996, S. 16.

Kirsten Nemitz:

Die Entstehung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland – Projektplanung und EDV-Einsatz für eine nach Artikeln gegliederte Dokumentation, in: Mitteilungen aus dem Bundesarchiv, Heft 2, 1996, S. 25–30.

Dr. Johannes Ch. Traut:

Zu den Begriffen: Außenbeziehungen – Außenpolitik, in: Werner Kremp u.a. (Hrsg.), Atlantische Texte, Bd. 4, Die Rolle der deutschen Länder und der US-Bundesstaaten in den internationalen Beziehungen, Kaiserslautern 1997, S. 9–37.