

Zwei Verfassungsentwürfe

Von Prof. Dr. Alfons Steiniger, Berlin

I.

Der Parlamentarische Rat in Bonn hat im Februar 1949 die von seinem Hauptausschuß in dritter Lesung angenommene Fassung eines Grundgesetzentwurfes als Drucksache Nr. 604 herausgegeben. Zwar steht keineswegs fest, ob dieser Entwurf auch nur in grundsätzlicher Hinsicht bereits einen Anhaltspunkt für die beabsichtigte Regelung bedeutet; denn sowohl von deutscher wie von alliierter Seite sind nach Fertigstellung des Entwurfs prinzipielle Abänderungen gewünscht worden. Auf deutscher Seite ging wohl am weitesten die von einigen, verschiedenen Parteien zugehörigen Mitgliedern des Parlamentarischen Rates gegebene Anregung, kurzerhand die Präsidialverfassung der Vereinigten Staaten für das westdeutsche Gebiet zu übernehmen. Das würde zu einer derart veränderten Stellung des Bundespräsidenten, insbesondere zur Bundesregierung, und zu einer derartigen Machtminderung der parlamentarischen Instanzen führen, daß von diesen Veränderungen praktisch fast jede Verfassungsvorschrift außerhalb des Grundrechtsteils betroffen werden würde. Es scheint indessen, daß diese Initiative nicht durchschlagend gewirkt hat. Praktisch desto erheblicher sind die von den drei westlichen Militärgouverneuren am 2. März 1949 einigen Vertretern des Parlamentarischen Rates überreichten Dokumente, die in zehn Punkten „Bemerkungen“ enthalten, die sich bis zu formulierten Änderungsanordnungen steigern, gestützt auf den Vorwurf, der von den westlichen Alliierten eingesetzte Parlamentarische Rat habe sich nicht an das aide memoire gehalten, das die alliierten Verbindungsoffiziere dem Rat am 22. November 1948 übergeben haben. Die in diesen Dokumenten gerügten Abweichungen werden, soweit erforderlich, im sachlichen Zusammenhang zu behandeln sein. Für den Augenblick genügt die Feststellung, daß nur vorbehaltlich der Bestimmungen des noch ausstehenden Besatzungsstatus und nur unter Einbeziehung der Bestimmungen des Londoner Ruhrstatuts vom 28. Dezember 1948 und der Direktive zur Einrichtung der militärischen Sicherheitsbehörde für Westdeutschland vom 17. Januar 1949 von einem abgeschlossenen Grundgesetzentwurf ausgegangen werden kann, dessen wissenschaftliche Behandlung trotzdem sinnvoll erscheint.

Der ausschließlich auf deutsche Initiative gebildete Deutsche Volksrat, bestehend aus den Vertretern der fünf demokratischen Parteien und der überparteilichen Massenorganisationen hat am 22. Oktober 1948 seinerseits den Entwurf einer Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik der Öffentlichkeit zur Erörterung vorgelegt. Aus ganz Deutschland und aus allen Teilen der Bevölkerung sind dem Verfassungsausschuß des Volksrates über 500 sachliche Vorschläge zur Abänderung oder Ergänzung des Entwurfs zugeleitet worden, der sie nach Vorberatung in einem Unterausschuß zu einem erheblichen Teil berücksichtigen konnte. Im Problemkreis der Gesellschaftsordnung, der Grundrechtsicherung und des Staatsaufbaus sind jedoch prinzipielle Veränderungen nicht notwendig geworden. Der abschließend formulierte Verfassungsentwurf wird auf der 6. Tagung des Deutschen Volksrates am 19. März 1949 zur Erörterung stehen¹⁾. Eine Einflußnahme irgendeiner Besatzungsmacht hat weder bei der ersten Planung noch bei der Aufstellung der Grund-

sätze, weder bei der Abfassung der eigentlichen Entwürfe noch überhaupt zu irgendeinem Zeitpunkt stattgefunden, wie ich auf Grund meiner Erfahrungen als sachverständiges Mitglied des Verfassungsausschusses und Leiter des Unterausschusses bestätigen kann. Die Besatzungsmächte haben die beschlossene Formulierung jeweils gleichzeitig mit der deutschen Öffentlichkeit aus der Presse erfahren. Der Versuch einer nachträglichen Korrektur irgendeines Beschlusses ist von ihnen nicht unternommen worden. Nach Lage der Dinge stellt die gegenwärtig dem Volksrat vorliegende Formulierung eine abschließende Fassung dar, die zu wissenschaftlicher vergleichender Erörterung Anlaß gibt.

Soviel zu den Materialien zur Entstehungsgeschichte der beiden Entwürfe.

II.

Im äußeren Aufbau gliedert sich der Bonner Grundgesetzentwurf in folgende zehn Abschnitte: 1. die Grundrechte; 2. Bund und Länder; 3. Volkstag; 4. der Bundesrat; 5. der Bundespräsident; 6. die Bundesregierung; 7. die Gesetzgebung des Bundes; 8. die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung; 9. Gerichtsbarkeit und Rechtspflege; 10. Übergangs- und Schlußbestimmungen. Das ist, von der Vorrangstellung der Grundrechte abgesehen, der herkömmliche Aufbau einer bürgerlich-rechtsstaatlichen Verfassung, wie er sich auch in der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 findet, jedoch mit einer weiteren charakteristischen Abweichung. Während nämlich der Abschnitt über den Reichsrat der Weimarer Republik den Abschnitten über den Reichstag, den Reichspräsidenten und die Reichsregierung folgte, beabsichtigt man in Bonn, den Abschnitt über den Bundesrat unmittelbar an den über den Volkstag anzuschließen. Die nähere Betrachtung wird zeigen, daß es der Sachlage vielleicht noch mehr entspräche, wenn man in Bonn den Abschnitt über den Bundesrat auch noch dem über den Volkstag voranstellte. Denn die Fülle der Staatsgewalt liegt nach dem Entwurf des Parlamentarischen Rates nicht bei dem gewählten Parlament, dem Volkstag, sondern bei der föderalen Ministerkonferenz, dem Bundesrat.

Schon im äußeren Aufbau weicht der Verfassungsentwurf des Deutschen Volksrates von diesem Schema ab. Er gliedert die Verfassungsmaterie in drei große Hauptabschnitte: den ersten, der von den Grundlagen der Staatsgewalt handelt, den zweiten, der vom Inhalt und den Grenzen der Staatsgewalt spricht, und den dritten, der den Aufbau der Staatsgewalt behandelt. Innerhalb des zweiten Hauptabschnitts sind sechs Unterabschnitte vorgesehen, für die folgende Überschriften vorgeschlagen waren: 1. Rechte des Bürgers, 2. die Wirtschaftsordnung, 3. Familie und Mutterschaft, 4. Erziehung und Bildung, 5. Religion und Religionsgesellschaften, 6. Wirksamkeit der Grundrechte. Abgesehen vom letzten Unterabschnitt verraten die Titel bereits die Thematik, die unter ihnen behandelt wird, und in dem letzten Unterabschnitt handelt es sich lediglich um die wichtige Feststellung, daß, soweit die Verfassung die Beschränkung eines Grundrechts durch Gesetz zuläßt oder die nähere Ausgestaltung einem Gesetz vorbehält, das Grundrecht als solches unangetastet bleiben muß. Der dritte Hauptabschnitt, der organisatorische Teil also, gliedert sich folgendermaßen: 1. Die Volksvertretung der Republik, 2. die Vertretung der Länder, 3. die Gesetzgebung, 4. die Regierung der Republik, 5. der Präsident der Republik, 6. Republik

¹⁾ Bekanntlich ist der Entwurf in dieser Sitzung einstimmig angenommen worden.

D. Red.