

und Länder, 7. die Verwaltung der Republik, 8. Rechtspflege, 9. Selbstverwaltung und schließlich 10. Übergangs- und Schlußbestimmungen.

Schon diese Einteilung deutet darauf hin, daß die von der Gewaltenteilungslehre entwickelte Verselbständigung und Isolierung der Staatsfunktionen aufgehoben ist, ohne daß deswegen die Unterscheidung der Funktionen voneinander preisgegeben wäre. Das gegen die Souveränität der Volksvertretung gerichtete Hemmungs- und Balanceverhältnis zwischen den Gewalten setzt voraus, daß die Exekutive ihrer personellen Zusammensetzung und ihrer Organisationsform nach zum demokratischen Parlament in einem gesellschaftlichen Spannungsverhältnis steht, dessen taktische Ausnutzung zu wechselseitiger Machtbegrenzung der von der bürgerlichen Verfassungstheorie seit den Tagen Montesquieus vorgetragene Wesenskern des bürgerlichen Rechtsstaates ist. Die in der Volksratsverfassung vorgesehene personelle Zusammensetzung der Exekutive in Verbindung mit der Beseitigung des Machtmonopols der Bürokratie hebt ein solches Spannungsverhältnis auf und beseitigt damit zwar die Möglichkeit und Notwendigkeit der Ausbalancierung, nicht aber die der funktionellen Unterscheidung. Aus diesem Grunde werden die Gesetzgebung, die Verwaltung und die Rechtspflege nicht isoliert behandelt, sondern zugeordnet zu den entsprechenden Funktionsträgern. Da die Gesetzgebung im wesentlichen durch die Volksvertretung der Republik unter Mitwirkung der Vertretung der Länder erfolgt, wird von ihr nach der Darstellung der Organisation dieser beiden Körperschaften gesprochen. Da die Verwaltung der Republik unmittelbar Angelegenheit der Exekutive ist, deren sachliche Leitung — unter der Überwachung der Volksvertretung — nach dem Volksratsentwurf Sache der Regierung der Republik ist, und deren Repräsentation in bestimmten Beziehungen bei dem Präsidenten der Republik liegt, da ferner die Abgrenzung der Befugnisse zwischen Republik und Ländern nach diesem Entwurf insbesondere auf dem Gebiet der Verwaltung und Rechtspflege Bedeutung erlangen, sind die Abschnitte, die von der Verwaltung der Republik und der Rechtspflege handeln, hinter die Abschnitte über die Regierung der Republik und den Präsidenten der Republik gerückt worden. Die Selbstverwaltung schließlich, als ein besonderer Kreis von Verwaltungsaufgaben besonderen Verwaltungsorganen zugewiesen, ist doch soweit mit der Verwaltungstätigkeit der Republik und der Länder verknüpft, daß sie an die Abschnitte, die von der Exekutive der Republik handeln, anzuschließen war.

Der zweite Abschnitt mit seiner charakteristischen Überschrift „Inhalt und Grenzen der Staatsgewalt“ zeigt, daß nach dem Entwurf des Volksrates nicht mehr nur einseitig Rechte des Bürgers an die Gemeinschaft durch die Verfassung geschützt werden, sondern auch umgekehrt Rechte der Gemeinschaft auf ein bestimmtes positives Verhalten des Bürgers. Die Voranstellung der Wirtschaftsordnung vor die persönlichen Lebenskreise, die in den Unterabschnitten Familie und Mutterschaft, Erziehung und Bildung, Religion und Religionsgemeinschaften behandelt werden, beweist, daß die Verfassung in der Wirtschaftsordnung die tatsächliche Lebensgrundlage des ganzen Volkes sieht. Darüber hinaus enthält auch der Teil, den die Weimarer Verfassung „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen“ nannte, bei aller bewußten Wahrung vieler in Weimar gelegter Traditionen, insbesondere auf religiösem Gebiet, eine Akzentverschiebung, die das Ganze nicht als bloße Zusammenziehung seiner Teile, sondern die Teile als lebendige, aber in ihrer Lebenskraft vom Ganzen gespeiste Teile der Gemeinschaft des deutschen Volkes ansieht.

Wir sehen, daß der Volksratsentwurf in der Gruppierung des organisatorischen Teils erheblich weiter vom Herkömmlichen abweicht, daß sich aus dieser Abweichung daher von vornherein ein deutlicher Unterschied von der strikten, auf dem Prinzip der Hemmung, der Einschränkung der Parlamentsgewalt durch eine auf dem Grundsatz des Berufsbeamtentums aufgebaute Exekutive beruhenden Trennung von Verwaltung und Rechtsprechung nach dem Gewaltenteilungsprinzip ergibt. Aber auch die Gestaltung des Abschnitts „Inhalt und Grenzen der Staatsgewalt“ zeugt von einer

sachlich anderen Auffassung, die, wie dargelegt, dem Einzelnen als Glied einer geordneten Gemeinschaft, nicht als deren Gegenspieler, Rechte und Pflichten zuweist. Die Voranstellung eines kurzen aber bedeutungsvollen Abschnitts „Grundlagen der Staatsgewalt“ schließlich zeigt das Bemühen, in realistischer Weise nicht nur Schutzregeln und Organisationsgrundsätze in das Grundgesetz aufzunehmen, sondern die politische Basis aufzudecken, auf der das Verfassungsgebäude errichtet ist. In alledem verhält sich der Entwurf des Parlamentarischen Rates entgegengesetzt, und zwar am augenfälligsten in der Hervorkehrung der Macht der Länder. Trotzdem haben die Militärregierungen in ihren „Bemerkungen“ eine weitere Bagatellisierung der Möglichkeiten und Befugnisse der Bundesrepublik befohlen.

III.

Es erscheint kennzeichnend, daß die Mehrzahl der Fragen, die in dem Entwurf des Deutschen Volksrates in den fünf Artikeln des Abschnitts „Grundlagen der Staatsgewalt“ behandelt werden, im Entwurf des Parlamentarischen Rates unter der Überschrift „Bund und Länder“ erscheint. Entsprechend den von vornherein mitgegebenen Wünschen, den bei der laufenden Überwachung ständig wiederholten Anweisungen und den nunmehr in Form von vorformulierten Abänderungsbefehlen gemachten „Bemerkungen“ der westlichen Besatzungsmächte hat sich der Parlamentarische Rat bemüht, bei der Darstellung und Regelung der elementaren Fragen des Staates nicht vom Ganzen, d. h. nicht einmal von dem fragmentarischen Teil Deutschlands, der die drei westlichen Besatzungszonen umschließt, auszugehen, sondern von den föderalen Teilstücken. Vergleicht man die grundlegende Formulierung des Volksratsentwurfes „Deutschland ist eine unteilbare demokratische Republik, die sich auf den deutschen Ländern aufbaut“, mit der Formel des Artikels 21 des Bonner Entwurfs „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“, dann fällt als erstes, vom sachlich-politischen Unterschied abgesehen, das Floskelhafte und Unverbindliche der Bonner Formulierung auf, die an die unbestimmten Wendungen vieler Kompromiß-Artikel¹ der Weimarer Verfassung erinnert. Konkretisiert wird diese allgemeine Formel freilich dann durch Artikel 30, der eindeutig erklärt: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder erläßt.“ Hier ist den Ländern nicht nur selbständige Staatsgewalt zuerkannt und damit ein Schritt rückwärts von der Weimarer Verfassung zu Bismarcks Reichsverfassung hin getan, sondern hier wird die Ländergewalt als die primäre Quelle aller Staatlichkeit im Bundesgebiet bezeichnet. Das ist angesichts der Tatsache, daß die von der Bundesverfassung der Republik ausdrücklich zugewiesenen Befugnisse außerordentlich schmal gehalten sind und nach den „Bemerkungen“ der westlichen Alliierten noch weiter geschmälert werden müssen, noch ein weiterer halber Schritt selbst hinter Bismarcks Verfassung zurück. Die außerordentliche Machtbegrenzung des Bundes wird besonders sichtbar auf dem Gebiete der Gesetzgebung. Hier wird unterschieden zwischen ausschließlicher Vorrang- und Rahmengesetzgebung. Der Ausdruck „Vorranggesetzgebung“ deckt sich mit dem hergebrachten Begriff der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis; denn in Artikel 36 Abs. 2 heißt es, daß die Länder das Recht der Gesetzgebung auf den entsprechenden Gebieten behalten, so lange und so weit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht. Im Gegensatz zu dem Entwurf des Volksrates, der das Bürgerliche Recht, das Strafrecht, die Gerichtsverfassung und das Gerichtsverfahren, das Arbeitsrecht, die Sozialversicherung, das Recht der Kriegsschäden- und Besatzungskosten, also Wiedergutmachungsleistungen, und schließlich das Film- und Pressewesen neben den zwangsläufig in einem Bund durch den zentralen Gesetzgeber zu regelnden Materien, wie den auswärtigen Angelegenheiten, dem Außenhandel, dem Zollwesen, dem Personenstands- und Staatsangehörigkeitsrecht, dem Auslieferungs-, Paß- und Fremdenrecht, dem Recht der Freizügigkeit und verwandten Materien der zentralen Gesetzgebung zuweist, beschränkt sich der Bonner Entwurf auf die