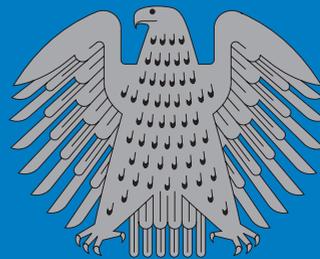


**Vor 60 Jahren:
Konstituierende Sitzung des
Parlamentarischen Rates 1948 in Bonn**

Gedenkstunde des Deutschen Bundestages
am 6. September 2008



Feierstunde
des Deutschen Bundestages

aus Anlass des 60. Jahrestages
der konstituierenden Sitzung des Parlamentarischen Rates

Museum Alexander Koenig, Bonn
6. September 2008

Impressum

Aus Anlass des 60. Jahrestages der konstituierenden Sitzung des Parlamentarischen Rates fand am 6. September 2008 im Museum Alexander Koenig in Bonn eine Feierstunde des Deutschen Bundestages statt.

Herausgeber:
Deutscher Bundestag
Referat Öffentlichkeitsarbeit
Berlin 2008

Protokollierung:
Deutscher Bundestag
Stenografischer Dienst

Fotos:
Hans-Günter Oed, S. 5, 12, 15, 17, 20, 22, 27, 31, 33, 36, 37, 40, 45, 50
Michael Sondermann, S. 54
Erna Wagner-Hehmke, S. 58, 64, 65, 68, 71
Bundesbildstelle, S. 66, 67

Bundestagsadler Copyright Prof. Dr. Ludwig Giess
Überarbeitung 1999: Studio Laies, Köln

Umschlaggestaltung:
Marc Mendelson, Berlin

Gesamtherstellung:
Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann
12103 Berlin

www.bundestag.de



© Hans-Günter Oed

Inhalt

Ansprache des Präsidenten des Deutschen Bundestages Dr. Norbert Lammert	11
Grußwort der Oberbürgermeisterin der Stadt Bonn Frau Bärbel Dieckmann	16
Festrede von Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Alfred Grosser	19
Podiumsgespräch „Parlamentarischer Rat und die Verfassungsentwicklung der Bundesrepublik Deutschland bis heute“	31
Schlusswort des Ministerpräsidenten Peter Müller	53
Anhang Der Parlamentarische Rat 1948 – 1949	57



Feierstunde
des Deutschen Bundestages

aus Anlass des 60. Jahrestages
der Konstituierenden Sitzung des Parlamentarischen Rates

Museum Alexander Koenig
Bonn, 6. September 2008

Dank für ihre Unterstützung gebührt

- der Oberbürgermeisterin der Stadt Bonn, Frau Bärbel Dieckmann, und ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern
- dem Leiter des Zoologischen Forschungsmuseums Alexander Koenig, Herrn Prof. Wolfgang Wägele, und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern
- den Fachklassen für Hotel- und Gaststättengewerbe des Robert-Wetzlar-Berufskollegs Berufsbildende Schule der Stadt Bonn

Ansprache des Präsidenten des Deutschen Bundestages
Prof. Dr. Norbert Lammert

Grußwort der Oberbürgermeisterin der Stadt Bonn
Frau Bärbel Dieckmann

Festrede
von Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Alfred Grosser

Podiumsdiskussion
„Parlamentarischer Rat und die Verfassungsentwicklung
der Bundesrepublik Deutschland bis heute“

mit

dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts
Herrn Prof. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier

dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts a.D.
Herrn Prof. Dr. Ernst Benda

dem Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichts a.D.,
Herrn Prof. Dr. Ernst Gottfried Mahrenholz

Moderation Prof. Dr. h.c. Robert Leicht

Schlusswort durch den Vizepräsidenten des Bundesrates,
Herrn Ministerpräsidenten Peter Müller, Saarland

Anschließend Empfang in der ersten Etage

Alfred Grosser (*1925 Frankfurt am Main), seit 1933 in Frankreich. 1956-1992 Professor am Institut d'études politiques de Paris, weitere Lehraufträge u.a. auch an der École Polytechnique, der Pariser Handelshochschule HEC, der Stanford University in Kalifornien und dem Bologna Center der Johns-Hopkins-Universität. Buchautor, Redner und Kolumnist in Frankreich und in Deutschland.

Hans-Jürgen Papier (*1943 Berlin), 1991-1998 Vorsitzender der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR, seit 1998 Richter des Bundesverfassungsgerichts, seit April 2002 Präsident des Bundesverfassungsgerichts.

Ernst Benda (*1925 Berlin), 1955-1957 Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin, 1957-1971 Mitglied des Deutschen Bundestages, 1967-1968 Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, 1968-1969 Bundesminister des Innern, 1971-1983 Präsident des Bundesverfassungsgerichts.

Ernst Gottfried Mahrenholz (*1929 Göttingen), 1974-1981 Mitglied des Niedersächsischen Landtages, 1974-1976 Kultusminister von Niedersachsen, 1981-1994 Richter des Bundesverfassungsgerichts, seit 1987 als dessen Vizepräsident.

Robert Leicht (*1944 Naumburg), 1986-1992 stellvertretender Chefredakteur, 1992-1997 Chefredakteur der Wochenzeitung DIE ZEIT, seither politischer Korrespondent bei der ZEIT und Kolumnist beim TAGESSPIEGEL, seit 1999 Präsident der Evangelischen Akademie zu Berlin.

Ansprache des Präsidenten des Deutschen Bundestages Dr. Norbert Lammert

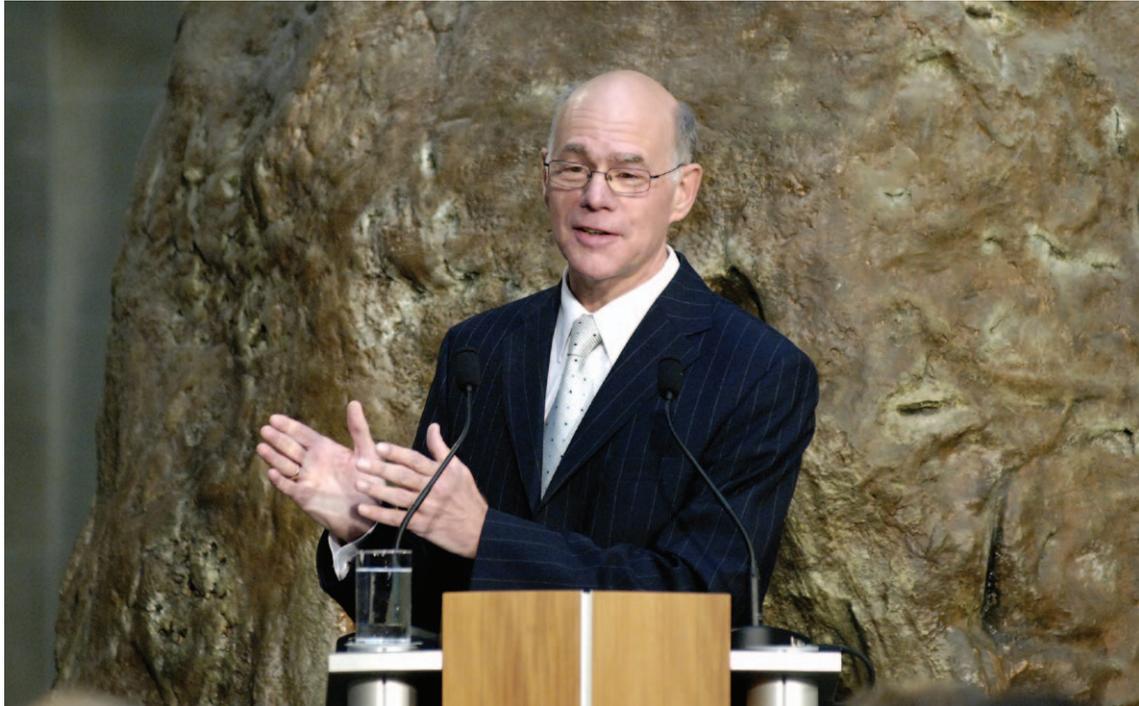
Sehr geehrter Herr Ministerpräsident!
Herr Präsident des Bundesverfassungsgerichts!
Meine Damen und Herren Minister!
Frau Oberbürgermeisterin!
Liebe aktive und ehemalige Kolleginnen und Kollegen aus
den Parlamenten Europas, des Bundes und der Länder!
Verehrter, lieber Herr Professor Grosser!
Verehrte Gäste!

Als am 1. September 1948 in Bonn die 65 von den Landtagen der elf Bundesländer gewählten Mitglieder des Parlamentarischen Rates zusammentraten, 61 Männer und 4 Frauen, um dem nicht souveränen, unter der Kontrolle alliierter Besatzungsmächte stehenden westlichen Teil Deutschlands eine gemeinsame vorläufige Verfassung zu geben, wurde in einer kaum vorhersehbaren, nachhaltigen Weise die Grundlage der Bundesrepublik Deutschland gelegt, deren 60. Geburtstag wir im nächsten Jahr begehen können.

Wir beginnen mit dieser Arbeit in der Absicht und mit dem festen Willen, einen Bau zu errichten, der am Ende ein gutes Haus für alle Deutschen werden soll.

So hat der damalige Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Karl Arnold, in seiner Eröffnungsansprache die Erwartungen an die Arbeit dieses Gremiums formuliert. Diese Eröffnungsveranstaltung als Festakt hat genau hier stattgefunden, im Museum Koenig. Es gibt großzügigere Räumlichkeiten in Bonn, um eine solche Festveranstaltung durchzuführen. Aber dieser Ort ist authentisch. Damals waren die großen Tiere übrigens mit großen, weißen Tüchern verhängt, jedenfalls soweit es sich um ausgestopfte große Tiere gehandelt hat. Dass wir diese Verkleidung heute beseitigt haben, soll den Zuwachs an Transparenz und Liberalität demonstrieren, den dieses Land in den inzwischen 60 Jahren gewonnen hat.

Heute wissen wir, dass mit der Konstituierung des Parlamentarischen Rates gleich drei präjudizierende Entscheidungen verbunden waren: für einen Standort, für eine Persönlichkeit und für ein Konzept. Die Entscheidungen für Bonn als Standort, für Konrad Adenauer als Präsidenten des Parlamentarischen Rates und späteren ersten Kanzler der Bundesrepublik Deutschland und für die parlamentarische Demokratie des Grundgesetzes haben die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts wesentlich geprägt. Das Grundgesetz hat eine in der deutschen Verfassungsgeschichte beispiellose Überzeugungskraft entwickelt, in deren Rahmen schließlich die Wiederherstellung der deutschen Einheit möglich geworden ist.



Die Anfänge waren durchaus bescheiden, sehr viel bescheidener als die allermeisten, die in diesem Lande unter dieser Verfassung groß geworden sind, heute für möglich halten. Nachdem die Anfrage, ob sie sich zu einer Unterbringung des Parlamentarischen Rates in der Lage sähen, sowohl in Köln wie auch in Düsseldorf auf ein – vorsichtig formuliert – begrenztes Interesse gestoßen war, hat sich dankenswerterweise die vergleichsweise kleine Stadt Bonn am Rhein zur Aufnahme des Parlamentarischen Rates bereiterklärt. Damals gab es im Bonner Zimmernachweis im Herbst 1948, in dem bei den Bürgern der Stadt Bonn um Quartier für Mitglieder des Parlamentarischen Rates geworben wurde, einen weißen, mit Schreibmaschine geschriebenen Zettel mit folgendem dezenten Hinweis:

Für die Dauer der Aufnahme Ihres Gastes stehen Ihnen pro Monat zusätzlich 10 cbm Gas, 10 kWh Strom sowie 90 g Kaffee-Ersatz, 600 g Seifenpulver und 150 g Waschzusatzmittel zur Verfügung.

Nicht nur deshalb, Frau Oberbürgermeisterin, wird die Bundesrepublik Deutschland Ihre Stadt, diese Stadt, immer in ganz besonderer Erinnerung behalten.

(Beifall)

Es waren damals aber nicht nur die ökonomischen Bedingungen bescheiden. Für die politischen Perspektiven galt das in einer sehr ähnlichen Weise. In seiner Antrittsrede als Präsident des Parlamentarischen Rates hat Konrad Adenauer damals erklärt:

Für jeden von uns war es eine schwere Entscheidung, ob er sich bei dem heutigen Zustand Deutschlands ... zur Mitarbeit zur Verfügung stellen ... sollte. Ich glaube, ... eine richtige Entscheidung auf diese Frage kann man nur dann finden, wenn man sich klar macht, was denn sein würde, ... wenn dieser Rat nicht ins Leben träte. ... Welche Ergebnisse unsere Arbeit für ganz Deutschland haben wird, das hängt von Faktoren ab, auf die wir nicht einwirken können. Trotzdem wollen wir die historische Aufgabe, die uns gestellt ist ..., unter Gottes Schutz mit dem ganzen Ernst und mit dem ganzen Pflichtgefühl zu lösen versuchen, die die Größe dieser Aufgabe von uns verlangt.

Ob, in welchem Umfang und wie das gelungen ist, dazu wird uns ganz gewiss Professor Grosser in seiner Festrede einige zusätzliche Aufschlüsse vermitteln. Wir haben ihn schon bei ähnlichen Gelegenheiten um seine Mitwirkung gebeten, weil wir den Blick eines mit Deutschland und seiner Geschichte im 20. Jahrhundert glänzend vertrauten Nachbarn und guten Freundes sehr zu schätzen wissen und insbesondere seine mehrfach demonstrierte besondere Begabung, auch unangenehme Einsichten mit geradezu unwiderstehlichem französischem Charme vorzutragen. Herzlich willkommen, Herr Professor Grosser!

(Beifall)

Das Grundgesetz, meine Damen und Herren, ist die freiheitlichste Verfassung, die Deutschland in seiner Geschichte je hatte. Es ist das wichtigste Dokument unseres demokratischen Selbstverständnisses geworden. Dass dies heute so ist und gänzlich unbestritten so ist, war keineswegs abzusehen, als der Parlamentarische Rat das Grundgesetz verabschiedete, und es war schon gar nicht selbstverständlich. Immerhin äußerten im März 1949 40 Prozent der Deutschen, ihnen sei die zukünftige westdeutsche Verfassung schlicht gleichgültig. Noch fünf Jahre nach seiner Verkündung kannten mehr als die Hälfte der Deutschen das Grundgesetz überhaupt nicht. Zeitungen wie die *Deutsche Rundschau* schrieben damals ebenso irritiert wie besorgt:

Heute ist Deutschland etwas sehr Unglückliches. Es ist so komisch und so tragisch wie das Deutschland von Weimar: eine Demokratie ohne Demokraten.

Dass es ganz anders gekommen ist, hat neben vielen weiteren Gründen vor allem mit dem Grundgesetz zu tun. Es steht für den Schutz der individuellen Freiheitsrechte, die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger in einer pluralistisch und repräsentativ verfassten parlamentarischen Demokratie und für die Verhinderung einer verselbstständigten Staatsgewalt. Einer der herausragenden Väter des Grundgesetzes, Carlo Schmid, sagte damals:

Ich für meinen Teil bin der Meinung, dass es nicht zum Begriff der Demokratie gehört, dass sie selber die Voraussetzungen für ihre Beseitigung schafft.

Dieser ausdrückliche Wunsch nach einer selbstbewussten und abwehrbereiten Demokratie begründete sich aus der Doppelerfahrung des Scheiterns der Weimarer Republik und

der nationalsozialistischen Diktatur. Wesentliche Teile des Grundgesetzes sind deshalb durch die sogenannte „Ewigkeitsklausel“ gegenüber jeder substanziellen Veränderung geschützt. Die Grundrechte, die nach der Weimarer Reichsverfassung nur „nach Maßgabe der Gesetze“ galten, sind im Grundgesetz unmittelbar geltendes, gerichtlich durchsetzbares Recht und damit verbindliche Orientierung für die Gesetzgebung. Auch die Einrichtung des Bundesverfassungsgerichts, das heute als Hüter der Verfassung in allen Umfragen das höchste Vertrauen unter allen Verfassungsorganen bei den Bundesbürgern genießt, gehört zu den glücklichen Initiativen des Parlamentarischen Rates und seiner neunmonatigen Beratungen seit Anfang September 1948 und zu den beispielhaften Regelungen des Grundgesetzes, die auch international hohes Ansehen und große Anerkennung gefunden haben.

Ich freue mich deshalb über die Anwesenheit des Präsidenten und früherer Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts und seiner Mitglieder und auf die anschließende Diskussion, die sich mit der Wirkungsgeschichte des Grundgesetzes im Zeitablauf dieser sechs Jahrzehnte unter der Moderation von Robert Leicht auseinandersetzen soll.

Ein wesentlicher Grund für die Funktionalität wie die Reputation des Grundgesetzes ist gewiss auch seine Fähigkeit zur Anpassung an veränderte Aufgabenstellungen, auch an veränderte Verfassungswirklichkeiten, ohne sich dabei im Wesensgehalt verändert zu haben. Konrad Adenauer soll noch in der Schlussberatung des Parlamentarischen Rates neue Anträge und Änderungswünsche mit dem Argument erfolgreich gestoppt haben, der Parlamentarische Rat solle nur das Grundgesetz und nicht die Zehn Gebote beschließen. Tatsächlich ist das Grundgesetz weder so kurz noch so unveränderlich wie die Zehn Gebote. Es hat in 60 Jahren manche Änderungen und Ergänzungen erfahren, von denen manche unvermeidlich, einige vielleicht unnötig waren, alle sicher gut gemeint, aber nicht alle gleich gut gelungen.

Am 1. Juli 1948 hatten die Westalliierten den elf Ministerpräsidenten der westdeutschen Besatzungszonen den Auftrag erteilt, bis zum 1. September 1948 eine Verfassungsgebende Versammlung einzuberufen, mit der Maßgabe, sie solle „eine demokratische Verfassung ausarbeiten, die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft, die am besten geeignet ist, die gegenwärtige zerrissene deutsche Einheit schließlich wieder herzustellen, und die Rechte der beteiligten Länder schützt, eine angemessene Zentralinstanz schafft und die Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten enthält.“

So war die Vorgabe. Das zumindest scheint gelungen, übrigens innerhalb von 265 Tagen. Die Föderalismusreform dauert länger. Sie ist wohl entschieden schwieriger.

Das ursprünglich als Provisorium gedachte Grundgesetz ist heute die unangefochtene Grundlage der politischen Verfassung unseres Landes. Das Grundgesetz ist auch und gerade deshalb im wörtlichen und übertragenen Sinne das „Grund-Gesetz“ geworden, weil es in Grundrechten und Verfahrensregeln das konkret formuliert, was im Allgemeinen gelegentlich bezweifelt oder gar bestritten wird: die freiheitlich-demokratische Leitkultur, die sich in unserem Land über manche Umwege und Irrwege entwickelt und längst als unbestrittene Grundlage der politischen Verfassung unseres Landes durchgesetzt hat.



© Hans-Günter Oed

Deshalb ist der 60. Jahrestag der Konstituierung des Parlamentarischen Rates ein willkommener Anlass, die Männer und Frauen zu würdigen, die diese Arbeit geleistet und ein Werk hinterlassen haben, dessen Bedeutung und Nachhaltigkeit vermutlich auch über die Erwartungen der unmittelbar Beteiligten deutlich hinausweist: die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, die manchen Besorgnissen zum Trotz zur Grundlage einer gefestigten Demokratie in Einheit und Freiheit geworden ist.

(Beifall)

Grußwort der Oberbürgermeisterin der Stadt Bonn Frau Bärbel Dieckmann

Herr Präsident Dr. Lammert!
Frau Vizepräsidentin!
Herr Vizepräsident!
Herr Präsident des Bundesverfassungsgerichts!
Herr Ministerpräsident Müller!
Frau Ministerin Zypries!
Meine Damen und Herren Abgeordnete des Deutschen Bundestages,
des Landestages!
Herr Professor Grosser!
Meine Herren Professoren Benda und Mahrenholz!
Meine Damen und Herren!

Jeden Einzelnen von Ihnen würde ich gerne ganz persönlich begrüßen. Wir freuen uns heute, dass Sie nach Bonn gekommen sind, um diesen Tag an diesem Ort mit uns zu begehen. Herzlich willkommen!

(Vereinzelt Beifall)

Bonn – ich wiederhole es – freut sich, dass die Feierstunde aus Anlass des 60. Jahrestages der Konstituierung des Parlamentarischen Rates hier am historischen Ort im Museum Koenig stattfindet. Ich finde es schön, dass heute die Tiere nicht verhangen worden sind.

Mein Dank gilt Ihnen, Herr Bundestagspräsident, für die Entscheidung, diese Feier in Bonn durchzuführen. Die Eröffnungsfeier des Parlamentarischen Rates am 1. September 1948 – Sie haben eben darauf hingewiesen – war ein historischer Augenblick für Nachkriegsdeutschland, ein bewegender Moment für die Verfassungsväter und Verfassungsmütter. Es lohnt sich, Fotos aus dieser Zeit anzusehen: zerstörte Städte, auch Bonn in einigen Teilen zerstört, trotzdem der Wille, aus dieser Katastrophe des Zweiten Weltkrieges etwas Positives zu gestalten.

Die Arbeit des Parlamentarischen Rates, die mit der Verabschiedung des Grundgesetzes endete, legte den Grundstein für die längste, erfolgreichste und auch glücklichste Phase der Demokratie in Deutschland. Der Parlamentarische Rat – das ist sein besonderes Verdienst – zog zahlreiche Lehren aus dem politisch-moralischen Absturz der Nazizeit. Konrad Adenauer, Carlo Schmid, Theodor Heuss, aber auch Elisabeth Selbert – um nur einige Namen zu nennen – haben ihre eigene historische Erfahrung in die Beratungen eingebracht und sind zu guten Ergebnissen gekommen.



Die Versammlung des Parlamentarischen Rates im Museum Koenig war auch für Bonn ein historischer Moment und eine wichtige Voraussetzung für die später mit knapper Mehrheit, aber mit Mehrheit erfolgte Wahl zur provisorischen Hauptstadt der neu gegründeten Bundesrepublik. Die besondere Atmosphäre der Eröffnungsfeier war geprägt durch das Provisorische, das auch den Zusammenschluss der drei westlichen Besatzungszonen und damals das politische Bonn bestimmte. Der Name Bonn hat sich dabei zu einem Synonym für eine entschiedene demokratische Neubestimmung entwickelt, für leisere und zurückhaltendere Töne in der nationalen Frage. Mit der Bonner Republik untrennbar verbunden bleiben die Entwicklung der sozialen Marktwirtschaft, die europäische Integration, die transatlantische Zusammenarbeit, die Ostpolitik unter Willy Brandt, der Fall der Mauer und die glückliche Wiedervereinigung Deutschlands.

Für Bonn ist mit der Berlin-Bonn-Entscheidung des Deutschen Bundestages – übrigens auch das eine knappe Entscheidung – im Jahre 1991 eine Ära zu Ende gegangen. Gleichzeitig ist daraus ein Neuanfang entstanden, wie er sich übrigens auch im umgestalteten Museum Koenig widerspiegelt. Dass damals trotz vieler Befürchtungen die Lichter in Bonn nicht ausgegangen sind, ist vielen, in besonderer Weise auch Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete des Deutschen Bundestages, des Landtages von Nordrhein-Westfalen und allen Ihren Vorgängern im Amt, zu verdanken. Ich möchte dafür heute nochmals ein herzliches Dankeschön im Namen aller Bonner und Bonnerinnen aussprechen.

Mit dem Berlin-Bonn-Gesetz und der Ausgleichsvereinbarung wurde der Stadt Bonn eine Zukunftsperspektive eröffnet, die in den vergangenen Jahren von uns erfolgreich genutzt worden ist: als Bundesstadt und erstem Dienstsitz von Ministerien, als deutscher UNO-Stadt und Konferenzort für Nachhaltigkeitsthemen, als zukunftsorientiertem Wirtschafts- und Dienstleistungsstandort und als Heimat zahlreicher bedeutender Wissenschaftsorganisationen und kultureller Einrichtungen. Bonn wird aber immer ein Ort der bundesrepublikanischen Geschichte bleiben. Wir in Bonn werden unsere Geschichte stets als Vermächtnis, aber vor allem auch als Zukunftsherausforderung begreifen. An den Feierlichkeiten aus Anlass des 60. Jahrestages der Gründung der Bundesrepublik Deutschland und des 20. Jahrestages des Mauerfalls im kommenden Jahr wird sich Bonn mit zahlreichen Veranstaltungen beteiligen.

Dass Sie heute nach Bonn gekommen sind, ist ein Zeichen dafür, dass auch Sie Bonn als einen Ort für Demokratie und Menschenrechte, für den sozialen Rechtsstaat, für Frieden und Freiheit in der Welt, für die große Freude über die Wiedervereinigung, für wichtige Weichenstellungen auf dem Wege zu einem vereinten Europa und für die Verantwortung Deutschlands in der Welt ansehen. Dafür danke ich Ihnen.

Danke sehr.

(Beifall)

Festrede von Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Alfred Grosser

Lieber Herr Präsident!

Sehr verehrte, leider allzu bald scheidende Oberbürgermeisterin,
die Sie doch einiges dafür getan haben, dass Bonn sich weiterentwickelt hat!
Liebe Alle!

Ich weiß natürlich, wie groß die Ehre ist, bei dieser Gelegenheit heute hier, in Bonn, sprechen zu dürfen. Am 2. Juli 1999 durfte ich in Bonn sein, um am Tag der offenen Tür die letzte Rede vom Rednerpult des Bundestages aus zu halten. Das Thema sollte heißen: „Bonn war, Bonn bleibt“. Ich taufte es aber um in „Bonn war, Bonn bleibt – in Berlin“. Das war völlig im Sinne der Formulierung, die Bundestagspräsident Wolfgang Thierse bei der Eröffnung des Plenarbereichs des Reichstagsgebäudes am 19. April desselben Jahres in Berlin wählte. Er sagte:

Auch nach diesem Umzug wird die Bundesrepublik der föderale, rechtsstaatliche und soziale Bundesstaat sein, der sich in Bonn über Jahrzehnte bewährt hat.

Man spricht ständig von der Weimarer Demokratie, von der Weimarer Kultur, obwohl die Institutionen der in Weimar verabschiedeten Verfassung nie in Weimar eingerichtet worden waren, obwohl Berlin damals die unbestrittene Hauptstadt der Republik war. Die Bonner Demokratie ist heute in Berlin angesiedelt, und sei es nur, weil die Wiedervereinigung gemäß Art. 23 Grundgesetz und nicht gemäß Art. 146 stattgefunden hat.

Ein weiterer Vergleich mit Weimar sollte eigentlich verblüffen. Die damalige verfassungsgebende Versammlung von 1919 hat ohne jede Einmischung von außen gearbeitet, während, wie es der Präsident eben gesagt hat, die Besatzungsmächte 1948/49 kräftig mitgemischt haben. Der Parlamentarische Rat hat das Glück gehabt, nicht 1945 eingesetzt worden zu sein. Die Ruinen waren einigermaßen weggeräumt, die Währungsreform vollbracht, das Lebensniveau kräftig steigend. Anstatt den Versailler Vertrag als drückende, als erdrückende Begleiterscheinung der Verfassung erleben zu müssen, durften die Verfassungsväter den berechtigten Eindruck haben, dass die Westmächte, dank Stalin, Deutschland wieder brauchten. Kaum je ist ein falscheres Wort gefallen als das von Péter Esterházy in seiner Friedenspreisrede in der Paulskirche am 10. Oktober 2004: „Der Hass gegen Deutschland ist Europas Fundament der Nachkriegszeit.“ Das ist natürlich besonders dumm.

In Deutschland selbst war man zur Mitarbeit bereit, sei es nur, weil Churchill und Roosevelt in Casablanca auf die bedingungslose Kapitulation bestanden haben. Sie fürchteten, dass sonst, wie 1919, die Niederlage nicht von allen anerkannt, nicht eingesehen würde.



Nach 1945 konnte niemand eine Dolchstoßlegende erfinden und sich, wie der „Stahlhelm“, als Zusammenschluss unbesiegt heimgekehrter Soldaten bezeichnen.

Dabei bleibt es doch erstaunlich, wie schnell vergessen wurde, dass vor dem Grundgesetz die Westmächte ein Besatzungsstatut verabschiedet hatten, das dem neuen Staatsgebilde kaum Befugnisse zugestanden hat, noch nicht einmal das Recht, eine Außenpolitik mit diplomatischen Vertretern zu haben. Das geschah erst im März 1951. Randbemerkung: 2001 hat mich Joschka Fischer zu einer Diskussion im Auswärtigen Amt zum 50. Geburtstag des neu erstandenen Auswärtigen Amtes eingeladen. Vorher hatte ich ein Gespräch mit Wolfgang Thierse, der mich fragte, was das eigentlich für eine Feier sei. 1951 war eben nicht Teil der Geschichte eines ehemaligen Bürgers der DDR. So etwas wird heute noch in der alten Bundesrepublik viel zu wenig beachtet.

Nach März 1951 verliefen die Dinge so: Bundeskanzler Adenauer wurde sein eigener Außenminister. Als solcher konnte er seinen guten Kollegen aus Washington, London und Paris sagen, sie sollten den drei Hochkommissaren befehlen, den ihnen untergeordneten Kanzler in Ruhe zu lassen. So geschah es, und der Kanzler hatte Ruhe vor den Besatzungsmächten.

Begrenzt in ihrer Souveränität blieb dann die Bundesrepublik auch noch nach dem Pariser Vertrag vom Oktober 1954, vor allem weil die drei die Allmacht über Berlin und

– ich sage das in Anführungsstrichen – die Deutschlandfrage behielten. Und heute beginnt man sogar auf der Linken endlich einzusehen, dass die Notstandsgesetze von 1968 dazu bestimmt waren, die Bundesrepublik von der in dem Text von 1954 ausgesprochenen Drohung zu befreien, dass bei einer Krise die Westmächte eingreifen dürften, außer, wenn eine entsprechende Gesetzgebung in Bonn verabschiedet würde. Erst der Zwei-plus-Vier-Vertrag gab dem vereinigten Deutschland die Teile der Souveränität zurück, die nicht bereits auf die Europäische Gemeinschaft übertragen worden waren.

Föederal musste die Bundesrepublik sein; denn sie war ja gewissermaßen schon durch die bereits bestehenden Länder geschaffen worden. Eine weitere Randbemerkung: Wenn es damals die Einstimmigkeitsklausel wie in der Europäischen Union gegeben hätte, dann wäre Bayern das zerstörende Irland des Grundgesetzes gewesen. Aber was waren die Länder? Kaum eine Schöpfung der Geschichte. Die USA brauchten einen Hafen in der britischen Zone – also gab es ein Land Bremen. Frankreich wollte unbedingt eine Besatzungszone – also nahm man im Norden ein Stück von der britischen Zone, im Süden ein Stück von der amerikanischen Zone, pferchte beides zusammen und nannte es Rheinland-Pfalz. Allerdings haben Jahrzehnte der gemeinsamen Institutionen, der besonderen Landesparteien, des gemeinsamen Schulwesens ein Zugehörigkeitsgefühl, das heißt eine echte Identität geschaffen, die dem schönen, in der Europäischen Union zu sehr vernachlässigten Wort von Jean Monnet entspricht: „Rien ne se crée sans les hommes, rien ne dure sans les institutions.“ – Nichts entsteht ohne schaffende Menschen, nichts hat Dauer ohne die Institutionen.

Die Bundesrepublik hat das Glück, dass die Länder nicht irgendwelchen Stämmen entsprechen, denen Nadler und Minder leider eine viel zu große Rolle zugeschrieben haben. Also kein Korsika, kein Schottland, kein Flandern, kein Baskenland, kein Katalonien. Wirklich? Und Bayern? Freistaat gewiss, wie Sachsen, aber was der Begriff bedeutet, ist nicht ganz klar. Erstens wird sich Erlangen doch nicht als „stammesverbrüdet“ mit Passau fühlen, zweitens und vor allem hat Bayern 1945 das gewiss nicht als solches empfundene Glück gehabt, dass so viele Vertriebene eingetroffen sind, dass das bayerische Volk heute sowieso weitgehend aus Mischlingen besteht.

Was nun der bundesdeutsche Föederalismus war und geworden ist, welche Debatten er immer aufs Neue veranlasst, das übersteigt meine Darstellungs-, sogar meine Vorstellungskraft. Nur eines: Der Bund wäre stärker ohne die 1948 noch starke französische Angst vor einer neuen deutschen Macht. Seit einem halben Jahrhundert klagt so ziemlich jede französische Regierung darüber, auf Schul-, Sprach- und Kulturgebiet keinen mit Autorität versehenen Gesprächspartner zu haben, sondern nur einen koordinierenden Ministerpräsidenten. Dazu sage und schreibe ich in Frankreich ständig: Das haben wir doch so gewollt!

Bonn als Hauptstadt. Lassen wir die Erklärung mit der Nähe zu Adenauers Rhöndorf sowie der Furcht vor einem roten Frankfurt beiseite. Vichy und nicht Lyon: klein genug, um zu zeigen, dass Paris Hauptstadt bleibt. Das kleine Bonn konnte nicht vergessen lassen, dass es nur provisorisch als Sitz der Institutionen diente und dass Berlin die Hauptstadt blieb, obwohl die Westmächte erst die Berliner und dann Westberliner Verfassung nicht gebilligt

hatten. Die ganze Bundesrepublik, nur ein Provisorium? So wollte man es am Anfang. Dass der andere deutsche Staat keine endgültige Aufteilung der deutschen Nation verkörpern durfte, das war der Tenor des zu Unrecht angegriffenen Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Juli 1973. Aber das Gericht ging nach 14 Jahren der ruhigen, befestigenden Entwicklung mit seiner Formulierung zu weit:

Mit der Errichtung der Bundesrepublik Deutschland wurde nicht ein neuer westdeutscher Staat gegründet, sondern ein Teil Deutschlands neu organisiert.

Damals konnte man schon getrost von zwei deutschen Staaten sprechen, ohne daraus schließen zu müssen, dass der eine für den anderen Ausland ist. Die Bundesrepublik war lange für die Westmächte allein berechtigt, auf internationalem Gebiet als legitim aufzutreten, was in ihren Augen aber keineswegs bedeutete, dass sie im Namen aller Deutschen sprechen durfte. Das Missverständnis um den Sinn des „Alleinvertretungsrechts“ hat lange angehalten. Auch hätte die Quelle der Legitimität der Bundesrepublik besser aufgedeckt werden sollen.

Die Vier hatten die Souveränität Deutschlands gemeinsam an sich gerissen. Ob nun drei aus dem Miteigentum austreten oder einer einem Teil Deutschlands mehr und mehr von der in Besitz genommenen Souveränität zurückgibt, macht keinen Unterschied. Aber die Bundesrepublik war auf die Freiheit aufgebaut, die DDR nicht. Daran erinnerte François Mitterrand in seiner Tischrede im Elysée-Palast, wo er Erich Honecker am 8. Januar 1988 empfing. Er lobte dessen Beteiligung am Widerstand gegen Hitler, betonte aber, dass der



© Hans-Günter Oed

Westen allein die Freiheit besaß, ohne die man ein einiges Europa nicht denken sollte. In der Bundesrepublik war es die Zeit des Begriffs „Haus Europa“ und des systematischen Verschweigens des Wortes Freiheit, das den Prozess der Annäherung hätte stören können.

Die Bundesrepublik ist in Wirklichkeit nicht auf die Nation gegründet worden, sondern im Namen einer politischen Ethik der Freiheit, das heißt, mit einer doppelten Ablehnung: der Ablehnung des Nationalsozialismus in der Vergangenheit und des Stalinismus in der Nachbarschaft. Daher auch der Wunsch – Herr Präsident, Sie sagten das eben bereits, die Grundrechte gleich am Anfang des Grundgesetzes aufzuzählen, das heißt, die deutsche schwarz-rot-goldene Leitkultur zu festigen, die vom Hambacher Schloss bis zur Auseinandersetzung mit dem Osten über Paulskirche und Weimar geführt hatte.

(Vereinzelt Beifall)

Artikel 19 sagt sogar:

In keinem Falle darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden.

Ist dieses Gebot eingehalten worden? Der neue lange Art. 16 entspricht kaum noch dem schlichten Satz: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“ In Hambach empfing man zahlreiche polnische politische Flüchtlinge. Aber, wie Heribert Prantl das einmal formuliert hat: 1832 trug man Sorge *für* die Flüchtlinge, heute werden Sorgen erregt *vor* den Flüchtlingen. Welche Partei, auch mit einem C im Namen, hat 1976 wirklich auf Bischof Kamphaus gehört, als er sagte: „Jeder Fremde hat das Antlitz Christi“?

Etwas merkwürdig ist auch die Anwendung des Grundgesetzes gewesen, als es um die Wiederaufrüstung ging. Die formale Logik war respektiert: Da die Verweigerung des Dienstes mit der Waffe aus Gewissensgründen im Grundgesetz stand, musste es eine Armee geben; denn sonst hätte man nicht gewusst, was eigentlich verweigert werden konnte. Aber auch im Rückblick kann ich immer noch nicht verstehen, warum damals nicht richtig eingesehen wurde, welch tiefer Umschwung der Griff zu den Waffen bedeutete, und zwar trotz aller redlichen Bemühungen des Amtes Blank, der Einrichtung der Inneren Führung und anderer Dinge mehr. Die Alliierten hatten den Krieg gewonnen gegen Nazismus und Militarismus. Vor 1950 war ein junger deutscher Demokrat jemand, der die Waffen ablehnte. Plötzlich wurde er aufgefordert, sich als guter Demokrat zu verstehen, wenn er die Waffen nicht ablehnte. Die Bundesrepublik hat diese geistig schwerste Krise – in meinen Augen war sie schwerwiegender als die Krisen von 1968 und 1977 – gut überstanden, weil sich die Maßnahmen bis 1956 verschoben haben und vor allem, weil das Prestige der Armee so gesunken war, dass man zur Rekrutierung der Offiziere technische, später zu verwertende Ausbildung versprechen musste.

Erst nach und nach wurde klar, dass die meisten Deutschen ihre Ruhe haben wollten. Wirtschaft und Handel ja; politische, das heißt auch militärische Mitverantwortung außerhalb der Grenzen – das sollten die Amerikaner und die anderen Europäer besorgen. Der Bundestag

hat viel Mut gebraucht, um gegen diese Strömung Auslandseinsätze zu billigen, die eben, im Gegensatz zu Frankreich, nicht von der Regierung allein beschlossen werden dürfen.

In dieser Frage, wie in so vielen anderen, hat eine Institution eine Rolle gespielt, die ich in meinen ersten Deutschland-Büchern die originellste, interessanteste, wenn nicht die wichtigste der Bundesrepublik genannt habe, nämlich das Bundesverfassungsgericht. Soll ich es heute wieder loben? Das werden sein Präsident und die beiden ehemaligen Verfassungsrichter nachher sowieso tun. Ich möchte eher die Kritik nicht verheimlichen, die ich mehrmals gegen die Urteile des Gerichts in Büchern und Medien ausgesprochen habe.

1975 gab es für mich zweimal Überraschung und Enttäuschung. In der Debatte über die Berufsverbote, in die ich mich mit meiner Friedenspreisrede stark eingemischt hatte, begnügte sich das Gericht nicht mit dem Begriff der Verfassungswidrigkeit, welches seine Sache war, sondern gab der Exekutive freie Hand, um über Verfassungsfeindlichkeit zu entscheiden, was etwas anderes ist. Das Urteil über Abtreibung benutzte nicht nur den furchtbaren Ausdruck „die Pflicht der Frau, auszutragen“, sondern berücksichtigte darüber hinaus nicht das, was Frau Rupp von Brünneck in ihrem Minderheitsvotum als Notwendigkeit bezeichnete, nämlich eine Fürsorge für die ungewollt schwangere Frau, die ihr erlauben würde, die Not nicht zu erleiden, die sie zur Schwangerschaftsunterbrechung führen würde.

Randbemerkung zu der „Pflicht, auszutragen“: In der französischen Debatte von 1974 sagte einer der Ärzte – die alle für das Gesetz waren, weil sie nicht wollten, dass die armen Frauen weiterhin durch Stricknadeln starben, während die reichen Frauen in Schweizer Kliniken gehen konnten, ein konservativer Abgeordneter und Medizinprofessor: Die Frau ist doch nicht die Kuh, die nur dazu bestimmt ist, den Bestand der Herde zu erhalten. – Ich glaube, so war es nicht im Urteil von 1975.

1977 hingegen war ich über die Zurückhaltung des Gerichts beglückt. Es wies die Klage von Frau Schleyer zurück: Der Bundeskanzler habe die Pflicht, das Leben ihres Gatten zu schützen. Die Richter antworteten, es handle sich um eine politische, nicht um eine juristische Entscheidung. Könnte nicht die Unnachgiebigkeit zukünftige Geiselnahmen verhindern? In seinem schönen Beitrag zu dem Sammelwerk *Die Verantwortung des Politikers* hat Helmut Schmidt vor wenigen Wochen dargestellt, wie schwer ihm damals die ihm zustehende politische und moralische Entscheidung gefallen sei.

Leider hat das Gericht vor kurzem weniger „self-restraint“ gezeigt, als es entschied, dass in keinem Fall ein entführtes Flugzeug abgeschossen werden dürfe, auch wenn sein geplanter Absturz durch die Entführer viel mehr Leben kosten würde. Darf ich behaupten, dass in dieser Notlage die Regierung handeln würde, ohne das Urteil zu berücksichtigen?

Andere Urteile belächle ich manchmal. Beim Thema Rauchverbot bin ich als eingefleischter Nichtraucher genauso voreingenommen wie Helmut Schmidt, der doch – glücklicherweise! – in hohem Alter das unaufhörliche Rauchen medizinwidrig überlebt.

Zum Kirchenaustrittsgeld darf ich bemerken, dass wir in Frankreich – wiederum glücklicherweise – so etwas wie die Kirchensteuer überhaupt nicht haben, was allerdings die Konsequenz hat, dass ein deutscher Bischof über Armut spricht, während ein französischer Bischof arm ist.

(Heiterkeit)

Viel ernster ist mein ständiges Gefühl, das Bundesverfassungsgericht – darüber werden wir vielleicht nachher einiges hören – lebe in der Furcht, seine Macht durch Europa geschmälert zu sehen – nicht nur durch das Luxemburger Gericht der Europäischen Union, sondern auch durch den Menschenrechtsgerichtshof des Europarats in Straßburg.

Heute mehr denn je klagt man nicht über die Hüter des Grundgesetzes, sondern über die Parteien. Nicht nur wie seit Beginn, weil die Bundesrepublik zugleich eine Kanzlerdemokratie und ein Parteienstaat sei, sondern – Bundespräsident von Weizsäcker hat die Kritik einmal hart formuliert – weil die Parteien zu viel Macht hätten und dabei gar nicht wirklich das Volk vertreten. Juristisch gesehen stimmt das nicht; Art. 21 sagt nichts dergleichen. Aber das selbstgerechte Parteiengesetz von 1967 bringt das zum Ausdruck. Heute weiß man nicht mehr, wie man mit einem Vielparteiensystem umgehen soll, und da erschallt sofort der Ruf nach einem neuen Wahlsystem. Ich erlaube mir, vor zweierlei Übertreibungen zu warnen. Nicht, dass ich je vermocht habe, die französischen Medien und Politiker über ihr in meinen Augen gutes Wahlsystem aufzuklären. Vor jeder Bundestagswahl versuche ich, das „halb Mehrheits-, halb Verhältniswahl“ richtigzustellen, und die heute umstrittenen Überhangmandate in ihrer Natur klar darzustellen, ist jedenfalls in Frankreich eine Herkulesarbeit. Auch ist die französische Farbenlehre dadurch begrenzt, dass es kein Wort für „Ampel“ gibt. Außerdem kannten – jedenfalls vor der Leichtathletik bei den Olympischen Spielen – noch weniger Franzosen als Deutsche die Flagge von Jamaika.

Bitte kein reiner Proporz! Erst wenn Israel diesen reinen Proporz abgeschafft hat, darf man auf eine einsichtige israelische Politik hoffen. Die Fünfprozentklausel in der Fassung von 1953, das heißt auf Bundesebene, hat sich bewährt, auch wenn die Bayernpartei ihr zum Opfer gefallen ist. Hätte die Fünfprozentklausel nach der Wende überall auf Landesebene gegolten, wie groß wäre da die PDS-Fraktion im Bundestag gewesen? Welche Ungerechtigkeit das reine Mehrheitssystem zeitigen kann, zeigt das britische Beispiel. Die dritte Partei, die Liberalen, können nie der Schwanz sein, der mit dem Hund wedelt, um den Ausdruck zu benutzen, der manchmal auf die FDP bezogen wurde. 1983 erreichten die Liberalen 25,6 Prozent der Stimmen und Labour mit 27,6 Prozent kaum mehr. Sitzverteilung: Liberale 17, Labour 209. Auch die Gewinner mögen verlieren. 1951 siegte Labour, aber es gab eine erdrückende Mehrheit der Konservativen. Fazit: Niemand sollte sagen, es könne ein zugleich wirksames und gerechtes Wahlsystem geben. Man muss sich halt mit den Schwächen eines jeden abfinden, also Veränderungen nur nüchtern und vorsichtig beschließen.

Seitdem der Parlamentarische Rat seine Arbeit abgeschlossen hat, haben sich die Grundlagen der Bundesrepublik zweimal verändert. Einmal plötzlich und unübersehbar: Wer hätte

die Wiedervereinigung noch wenige Monate vor dem Sturz der Mauer voraussehen können? Einmal schrittweise und in den Konsequenzen leider nicht genügend wahrgenommen: Die Bundesrepublik ist Teil einer Europäischen Union, die noch weniger als konföderal ist, weil die gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik fehlt, aber in ihren Befugnissen auf manchen Gebieten schon föderaler ist als zum Beispiel Amerika oder die Schweiz.

Ernst Benda wird sich daran erinnern, welche Freude wir empfanden, als wir beide am 3. Oktober 1990 in der Paulskirche sprechen durften, während die große Feier im Berliner Reichstagsgebäude stattfand. Ich werde oft gefragt: Warum die Freude des kritisch-wohlmeinenden Begleiters von außen? Weil jetzt das große Ziel der ersten deutsch-französischen Bestrebungen der Nachkriegszeit erreicht war: *Alle* Deutschen durften nun in Freiheit und Demokratie leben. Bewundert hatte ich am 31. August das Zustandekommen des Einigungsvertrags. Alle, die – und das sind fast alle Deutschen – auf die Beamtenschaft schimpfen und über Bürokratie klagen, sollten sich der immensen Arbeit bewusst sein, die in so kurzer Zeit von allen Ministerien geleistet wurde, um ein so dickes, beinahe allumfassendes Dokument mit seinen vielen Zusatzprotokollen unterschriftsreif zu gestalten. Dass manche danach die Leistung von Wolfgang Schäuble verkannt oder nicht anerkannt haben, der doch das Ganze geleitet und vorwärtsgebracht hatte, kann ich bis heute nicht verstehen.

Das soll nicht heißen, dass mir alles an diesen Texten gefiel; vieles gefiel mir nicht. Was mir im Grundtenor falsch schien, wird klar, wenn man einen kleinen Zusatz des schier endlosen Abschnitts III des Sachgebietes I „Gesetzliche Unfallversicherung“ liest. Die orthopädische Versorgung Unfallverletzter war in der DDR viel besser als in der Bundesrepublik. Aber ab 1. Januar 1991 sollte nun auch in den neuen Ländern die bundesrepublikanisch geringere Rückerstattung gelten. Was hätte es die reiche Bundesrepublik gekostet, das Gesetz der DDR zu übernehmen? Aber es war von den roten Kommunisten gemacht worden; also musste es schlecht sein. So verbitterte man Abertausende neue Bürger der Bundesrepublik.

Europa war gewiss schon am Anfang da. Das deutsche Volk war, laut Präambel, „von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“. Das Wort „gleichberechtigt“ sollten alle Deutschen bedenken, die – und das sind die meisten – über die Europäische Gemeinschaft nörgeln. Adenauers europäisches Ziel war zunächst ein deutsches. Als die supranationale Montanunion entstand, stieg Frankreich hinunter von der vollen zur geteilten Souveränität, während die Bundesrepublik zu dieser emporsteigen durfte aus ihrer Schrumpfsouveränität. Es wurde dann, auch in Paris, in Moskau und von vielen Deutschen, allzu oft übersehen, dass diese Bundesrepublik nicht an Europa angebunden, sondern in Europa eingebunden war – was sie heute mehr ist denn je, auch ohne den neuen Vertrag.

Deshalb darf ich ein ganz hervorragendes Buch kritisieren, das vor kurzem auf den Markt gekommen ist und dessen Fahnen ich vorher habe lesen dürfen. Der fünfte Band der *Deutschen Gesellschaftsgeschichte* von Hans-Ulrich Wehler heißt: *Bundesrepublik Deutschland und DDR 1949 – 1990*. Ich habe darin nicht die Feststellung gefunden, dass die Hälfte der



bundesdeutschen – wie auch der französischen – Gesetze aus Brüssel kommt, was Art. 10 des Einigungsvertrages so wichtig machte, nach dem das gesamte Europarecht für das erweiterte Deutschland gilt:

Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften, deren Umsetzung oder Ausführung in die Zuständigkeit der Länder fällt, sind von diesen durch landesrechtliche Vorschriften umzusetzen oder auszuführen.

Auch fand ich nicht, dass sich unzählige Lobbys transnational in Brüssel betätigen, dass das Europäische Parlament mit seinen transnationalen Fraktionen immer mehr Befugnisse hat, dass dieses Europa manches in Wirtschaft und Gesellschaft umgestaltet oder doch wenigstens beeinflusst. Die Strukturen unserer Universitätsstudien sind heute europäisch. Bei Ihnen sollte man nicht übersehen, was aus Art. 23 des Grundgesetzes geworden ist: Zunächst wurde er bei der Wende abgeschafft, weil ja die deutsche Einheit nun „vollendet“ war, wie es in der neuen Präambel steht, eine Feststellung, die übrigens den Verzicht auf die ehemaligen deutschen Gebiete bestätigte. Dann kam ein neuer Art. 23, der die Übertragung von Hoheitsrechten an Europa besser ermöglichte.

Dieses Europa hat dieselben Werte wie die Bundesrepublik. Trotz mancher Diskussion bleibt mir unbegreiflich, was mein ehemaliger Student, ständiger Freund und großer Mann

des Staatskirchenrechts, Axel von Campenhausen, in Wort und Schrift behauptet: „Der moderne Staat entbehrt einer einheitlichen weltanschaulichen Grundlage.“ Was bedeuten da die Menschenrechtserklärung von 1948, die Grundrechte und Grundfreiheiten, die ich vorhin erwähnte, die Charta, aufgrund derer das Straßburger Gericht zum Beispiel Frankreich wegen der unmenschlichen Zustände seiner Gefängnisse wieder und wieder verurteilt? Es gibt die gemeinsame Grundlage für die, die der sogenannten freien Welt angehörten und nun, seit 1990 und 2004, ihr angehören. Heute ist auch die ethische Gemeinsamkeit groß zwischen den gläubigen Christen, bei Ihnen und bei uns, und den atheistischen Humanisten meiner Sorte: sei es nur, wie es Johannes Paul II. in einem seiner letzten Texte gesagt hat, weil die sozialen Enzykliken, von *Rerum novarum* bis *Centesimus annus*, ohne die Werte der Aufklärung anders ausgesehen hätten; sei es auch, weil der Gott, der Rache ausübt, der bestraft, der erzürnt ist, der mit den Seinen kämpft, um den bösen Feind ein für alle Mal zu zerschmettern, eigentlich nur noch in den USA von George Bush und den Fundamentalisten angefleht wird, während in Deutschland wie in Frankreich Gott der ist, der sich zum leidenden Menschen gemacht hat, damit jeder Einzelne und jede menschliche Gruppe das Leiden der anderen wahrnimmt und deswegen hilft, es als jetziges Faktum oder als Erinnerung zu überwinden und die Würde jedes Menschen zu achten – nicht nur des „deutschen Menschen“, um die Warnung von Johannes Rau in seiner ersten Ansprache als Bundespräsident zu zitieren. Oder wie Bundespräsident Horst Köhler in seiner Rede vor der Knesset im Februar 2005 sagte:

Die Würde des Menschen zu schützen und zu achten, ist der Auftrag an alle Deutschen. Dazu gehört, jederzeit und an jedem Ort für die Menschenrechte einzutreten.

Wobei er wusste, dass die Palästinenser auch Menschen sind.

Wenn die Bundesrepublik, wenn Europa in der Welt Einfluss haben will, wenn wir uns das Recht nehmen wollen, andere im Namen unserer verkündeten Werte zu kritisieren, dann müssen wir vorbildlich sein. Die Vereinigten Staaten berufen sich auf dieselben Werte; aber Guantánamo und die vollzogene Todesstrafe erschüttern die Glaubwürdigkeit so wie bei uns die Jagd auf die Ausländer, die nicht die richtigen Papiere haben, die Ungerechtigkeit der Gerichte gegenüber armen und reichen Angeklagten, die Arroganz von denen ganz oben, die, wenn sie einen Großbetrieb schlecht geleitet haben, mit einer Entschädigung gehen, die mehreren Jahrhunderten Lohn eines Normalverdieners entspricht.

Die Bundesrepublik darf auf schöne, demokratisch-freiheitliche Jahrzehnte zurückblicken. Aber die wichtigste Konsequenz der Wende, das heißt der deutschen Wiedervereinigung und des Zusammenbruchs der Sowjetunion, ist weder bei Ihnen noch bei uns voll verstanden worden. Es gibt keinen bösen Feind mehr, der einen berechtigt, ständig zu sagen: Gewiss, bei uns ... aber wie viel schlechter ist es dort auf der anderen Seite! – Nun müssen wir uns ohne Ausrede auf unsere Missstände konzentrieren; es sei denn, man machte skandalöserweise den Islam schlechthin zum neuen Feind, der wieder erlaubt, nur im selbstverherrlichenden Vergleich zu leben und zu urteilen.

60 Jahre nach dem Zusammentritt des Parlamentarischen Rats ist die Bilanz der Bonner, nun Berliner Demokratie bewundernswürdig, auch und besonders im Vergleich zu Frankreich. Aber dabei sind noch keineswegs alle Werte verwirklicht, auf die sie sich beruft. Mögen doch, auch in Zeiten der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, politischen Krise, weitere Fortschritte gezeitigt werden!

Ich danke Ihnen.

(Beifall)

Podiumsgespräch

„Parlamentarischer Rat und die Verfassungsentwicklung der Bundesrepublik Deutschland bis heute“

Prof. Dr. h. c. Robert Leicht:

Herr Präsident! Verehrte Festversammlung! Von den Müttern und Vätern des Grundgesetzes zurück zu den Hütern des Grundgesetzes. Die Erfahrungen dieser Verfassung sollen diskutiert werden. Ich würde vorschlagen, dass wir nicht vorschnell der Versuchung nachgeben, eine Selbstrechtfertigung des Bundesverfassungsgerichts und seiner Urteile anzustreben, sondern zunächst einmal über die parlamentarische Entwicklung des Landes sprechen. Die erste Frage, die ich Ihnen allen stellen möchte, ist: Können Sie sich vorstellen, dass die Mütter und Väter des Grundgesetzes unser heutiges Grundgesetz wiedererkennen würden?

Prof. Dr. Ernst Gottfried Mahrenholz:

Ja. Ich glaube es schon. Sie würden sich wundern, wie viel dazugekommen ist. Es sind ja über 60 Verfassungsänderungen. Das erstaunte natürlich bei Verfassungsschöpfern, die glauben, ihr Bestes gegeben und für die Zukunft gut vorgesorgt zu haben. Ich halte diese



(v. l. n. r.) Prof. Dr. Ernst Gottfried Mahrenholz, Prof. Dr. Ernst Benda, Prof. Dr. h. c. Robert Leicht und Prof. Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier

Verfassungsänderungen grosso modo für notwendig. Ich glaube, man könnte den Schöpfern des Grundgesetzes von damals klarmachen, dass das so ist.

Prof. Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier:

Ich kann mich schwer in die Rolle eines Mitglieds des Parlamentarischen Rates versetzen, aber ich glaube schon, dass so jemand dieses Grundgesetz wiedererkennen würde. Denn die Eigenheiten dieser Verfassung sind geblieben, trotz vieler Änderungen. Herr Mahrenholz hat eben schon darauf hingewiesen, dass wir allein über 50 Verfassungsänderungen formeller Art hatten und dass ein sehr beträchtlicher Verfassungswandel durch die jahrzehntelange Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vollzogen wurde. Das ist wahr. Gleichwohl sind die Grundstrukturen, die die Eigentümlichkeit des Grundgesetzes ausmachen, geblieben. Dazu gehört – um nur ein paar Stichworte zu nennen – ist unter anderem, dass dieses Grundgesetz von Anfang an – das ist die große Leistung des Parlamentarischen Rates – auf klare, präzise, justiziable Verbürgungen begrenzt war und dass von vornherein auf verfassungsliterarische Programmsätze verzichtet wurde. Es wurde auf das Verfassen eines Bilderbuches aller wünschbaren Dinge verzichtet. Man beschränkte sich auf klare, präzise Verbürgungen, insbesondere im ersten Teil, bei den Grundrechten, die justizierbar waren, die einklagbar waren. Dieses Phänomen ist unverändert geblieben.

Prof. Dr. Ernst Benda:

Es kommt darauf an, wie weit so jemand liest. Bei Parlamentariern ist es gewöhnlich so, dass sie spätestens auf der zweiten Seite aufhören.

Prof. Dr. h. c. Robert Leicht:

Das sagt der frühere Parlamentarier.

Prof. Dr. Ernst Benda:

Ja, das hilft. Wenn Sie, bildlich gesprochen, bis zur zweiten Seite des Grundgesetzes gehen, finden Sie den fast – nicht völlig, aber fast – unveränderten Grundrechteteil, der – das ist alles schon gesagt worden – das Herzstück des Grundgesetzes ausmacht. Wenn Sie hinten bei Art. 70 ff. anfangen würden, würden Sie wie jeder andere Leser bis zum Juristen hin ziemlich verwirrt sein. Da wird es außerordentlich kompliziert. Was daraus folgt, insbesondere seit der Föderalismusreform, ist im Einzelnen vielleicht noch gar nicht einzuschätzen.

Aber vorne ist das Fundament. Das ist im Wesentlichen unverändert. Ich sage: im Wesentlichen. Herr Grosser hat auf den Art. 16 hingewiesen. Das ist ein wichtiger Punkt, auch eine prinzipiell wichtige Entscheidung, eine andere Entscheidung, als das 1949 der Fall war. Aber die übrigen Fundamente sind unverändert. Das ist auch gut so. Dem entspricht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die glücklicherweise bis zum heutigen Tage immer wieder mit den Klassikern arbeitet: Apotheken-Urteil, Lüth-Urteil usw. Wer sich ein bisschen in der Rechtsprechung auskennt, der weiß: Das sind die Grundlagen. Das ist übrigens auch das Prinzip der Verhältnismäßigkeit, das vorhin erwähnt worden ist. Damit können ganz aktuelle, ganz moderne Fragen entschieden werden und sollen es auch.



© Hans-Günter Oed

Prof. Dr. h. c. Robert Leicht:

Ich habe gewisse Schwierigkeiten mit der harmonischen Einstimmung. Wenn ich am Reichstagsgebäude vorbeigehe – man sagt versehentlich immer wieder „Reichstag“ –, sehe ich auf Glasscheiben den Grundrechtsteil wiedergegeben, in der Urfassung. Nicht nur Art. 16 sieht heute anders aus. Auch Art. 13, die Unverletzlichkeit der Wohnung, hätte ich gerne noch so geltend, wie er dort steht. Also müsste man den guten Verfassungsväterchen und Verfassungsmütterchen erklären, warum das heute nicht mehr so ist. Das will ich gar nicht so furchtbar vertiefen. Aber ich könnte mir vorstellen, dass zum Beispiel die Entwicklung des Föderalismus – nicht so sehr in der Finanzverfassung, aber in anderen Aspekten – unsere Ursprungsvorstellungen ebenso überschreitet, um es vorsichtig auszudrücken, wie etwa die Rolle der Parteien als Mitwirkende am Willensbildungsprozess. Richard von Weizsäcker, der frühere Bundespräsident, hat einmal gesagt, das sei das größte verfassungspolitische Understatement, das es gibt. Ich denke, wir hätten den Leuten von damals einiges zu erklären.

Ich will jedoch auf einen anderen Punkt hinaus. Wir loben das Grundgesetz immer. Auch ich tue es. Aber wie erklären wir uns, dass wir alle 20 Jahre, manchmal öfter, Grundsatzdebatten über eine generelle Verfassungsreform haben? Das hatten wir um 1968, das hatten wir 1976. Das hatten wir 1993. Immer gab es dicke Papiere und Kommissionsberichte. Es muss irgendetwas sein, was die nächste Kommission wieder in Gang setzt, was uns an dem Grundgesetz unzufrieden macht. Was ist es denn?

Prof. Dr. Ernst Benda:

Es ist eine alte Sache der amerikanischen Verfassungsdiskussion – es ist frühzeitig gesagt worden –, genau im Abstand von 20 Jahren müsse man eine neue Verfassung haben. Das ist glücklicherweise nicht eingetreten. Die amerikanische Verfassung ist über 200 Jahre alt, mit wenigen Amendments. Der Kern ist immer noch derselbe. Aber dieses Grundbedürfnis in der Politik ist da. Das gilt nicht nur für die Verfassung, sondern auch für andere Themen. Alle 20 Jahre, manchmal auch in kürzeren Abständen, sagen wir: Wir brauchen eine Reform. Darüber wird geredet. Man weiß von vornherein: Es kommt nicht viel dabei heraus. Infolgedessen tut es auch nicht besonders weh, wenn man diese Diskussion führt. Wir haben wieder einmal eine Reformdiskussion geführt. Es ist schön, wenn die 20 Jahre lang reicht. Das ist im Allgemeinen der Fall. Ich finde, es tut niemandem weh. Es beruhigt ungeheuer und bringt ein Element der Kontinuität in die Politik. Man könnte sich auch andere Elemente vorstellen. Aber das ist besser als gar nichts.

(Beifall)

Prof. Dr. h. c. Robert Leicht:

Können Sie sich diesem senatorialen Zynismus des Herrn Benda ohne Weiteres anschließen?

Prof. Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier:

Zum Teil. Ich stimme ihm zu, wenn er sich in gewisser Weise ironisch über die Neigung der deutschen Gesellschaft oder der deutschen Politik äußert, alle Fragen gewissermaßen in Kommissionen hineinzuschieben. Die sogenannte Kommissionitis ist fast schon seit einigen Jahrzehnten eine Eigenheit gerade der deutschen Politik.

Aber man muss eben auch objektiv sehen und zugestehen, dass eine Verfassung nichts Statisches sein kann, sondern den gesellschaftlichen Veränderungen, den gesellschaftlichen Prozessen angepasst werden muss. Dass gerade die verfassungsrechtlichen Normen über den Bundesstaat immer wieder einer Beobachtung bedürfen und gegebenenfalls einer Revision, ist unstrittig. Deshalb ist im Augenblick – nicht zu Unrecht – die Bundesstaatlichkeit in Deutschland der größte Reparaturplatz. Aber wichtig ist eben auch, dass die Grundelemente dieser Verfassung unangetastet geblieben sind. Man hat bestimmte Verfassungsartikel geändert – ich denke insbesondere an die Änderungen der Art. 13, Unverletzlichkeit der Wohnung, Art. 16 und jetzt 16 a, Asylgrundrecht; zugegeben: das waren einschneidende Änderungen. Aber, wie gesagt, die Grundelemente sind erhalten geblieben, gerade in dem, was die Verfassung besonders ausmacht, nämlich in der Gewährleistung – ich wiederhole – justiziabler Freiheitsrechte der Bürger.

Ich will noch eines sagen. Es ist nicht in erster Linie die formelle Verfassungsänderung, die diese Verfassung so lebendig erhalten hat, sondern – jetzt gestatten Sie mir doch einmal ein verdecktes oder auch weniger verdecktes Lob auf die Institution, die ich vertrete – es beruht vor allem auf dem Verfassungswandel, der durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorgenommen wurde. Ich kann das sagen, weil das meiste von meinen

Vorgängern bewirkt worden ist und ich nicht in die Gefahr gerate, gewissermaßen in Selbstlob zu verfallen.

Dass die Grundrechte in der täglichen Rechtspraxis, in der täglichen Staatspraxis in Deutschland eine vitale Funktion haben, dass sie lebendig sind, dass sie durchgesetzt werden, dass sie realisiert werden, beruht nicht zuletzt auf der bereits erwähnten berühmten Entscheidung im sogenannten Lüth-Verfahren. Das ist ein ganz wichtiger Punkt. Die Freiheitsrechte sind nicht, wie es dem klassischen Verständnis, auch in Zeiten der Paulskirchen-Verfassung, entsprach, etwa nur Abwehrrechte des Einzelnen gegen staatliche Eingriffe. In der Erkenntnis, dass Freiheitswahrnehmung genauso, wenn nicht sogar mehr als durch staatliche Macht durch private Macht beeinträchtigt wird, hat das Bundesverfassungsgericht erstmals in der Lüth-Entscheidung, dann aber in ständiger Rechtsprechung bis heute die Grundrechte als Ausdruck einer objektiven Werteordnung verstanden, die in der gesamten Rechtsordnung, insbesondere in der gesamten Privatrechtsordnung, Geltung beansprucht.

Wenn ich meine heutige Tätigkeit als Vorsitzender des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts, des sogenannten Grundrechtssenates, Revue passieren lasse, dann stelle ich fest: Am häufigsten bin ich mit Verfahren beschäftigt, die sich um die Grundrechtsbedeutung, die Grundrechtswirkung in privatrechtlichen, etwa familienrechtlichen, Streitigkeiten drehen. Das ist ein ganz entscheidender Punkt, der dazu beigetragen hat, dass die Grundrechte in der Staatspraxis, in der Rechtspraxis und im täglichen Leben diese vitale Bedeutung haben.

Prof. Dr. Ernst Gottfried Mahrenholz:

Was Herr Papier eben gesagt hat, kann man bis in die Institutionen des Staates verfolgen, die völlig außerhalb unserer Gesichtskreise sind: Gefängnisse. Sie würden erstaunt sein, wie viele von den Kammerentscheidungen, gelegentlich Senatsentscheidungen, die bestimmte staatliche Maßnahmen und Entscheidungen von Vorinstanzen aufheben, das Gefängniswesen betreffen. Die Frage, ob ein Gefangener eine Schreibmaschine haben darf, klingt sehr banal, ist eigentlich eine Sache der Hausordnung. Nein, es ist eine Sache dieses Systems, das aus Grundrechten besteht. Es wird genau bis zu diesem Punkt exemplifiziert. Ich habe während meiner Amtszeit mit diesen Themen immer wieder zu tun gehabt.

Was mich sehr erfreut hat, ist, dass das heutige Gericht – ich bin 14 Jahre nicht mehr Richter, aber ich lese alle Entscheidungen, jedenfalls kursorisch – genauso dieses Interesse am Detail hat. Es gibt keinen vergessenen Aspekt. Die Frage, ob ich vor Gericht zu Gehör gekommen bin, führt immer wieder dazu, dass das Verfassungsgericht aufhebt und sagt: Du, Richter in der Vorinstanz, musst dich damit nochmals beschäftigen.

Das Gefängnis habe ich nur angeführt, weil ich auf einen Punkt noch hinweisen möchte – das ist etwas, was die Parlamentarier von 1949 versäumt haben –: Die Verfassungsbeschwerde wurde erst später in die Verfassung hineingenommen. Das war notwendig. Die ersten Jahre gab es die Verfassungsbeschwerde, weil sie im Bundesverfassungsgerichtsgesetz



stand, praktiziert. Die ganze erste Wahlrechtsjudikatur bestand nur aus Verfassungsbeschwerden – die von der Verfassung gar nicht legitimiert waren –, Gesetze aufzuheben. Für mich ist heute noch fraglich, ob eine Verfassungsbeschwerde, die bloß aufgrund eines Gesetzes eingelegt werden kann, aber nicht in der Verfassung als Institution steht, Akte des Bundestages beseitigen kann. Damals war man naiv. Das Prinzip ist genau dies: weil es in der Verfassung steht, darf das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber, die Exekutive, die obersten Bundesgerichte korrigieren. Nur deshalb!

Das Wesen der Verfassungsgerichtsbarkeit ist bis auf die Verfassungsbeschwerde auf die Beratungen hier in diesem Raum zurückzuführen. Das hat standgehalten. Alle, die es notwendig haben, zum Gericht zu kommen, können es. Ich nenne jetzt gleich eine Ausnahme, die die kleinen Parteien betrifft. Ich halte es für unvertretbar, dass wir laut Grundgesetz immer noch daran festhalten, dass es mindestens ein Drittel der Abgeordneten sein muss, um den Weg zum Gericht zu finden, um eine gesetzliche Korrektur zu erreichen. Die große Koalition regiert „gerichtsfest“. Aber jede Fraktion, eine große wie eine kleine, trägt eine Verantwortung dafür, dass der parlamentarische Betrieb in verfassungsmäßigen Bahnen verläuft. Jede Fraktion müsste das Recht haben, ob klein, ob groß, zum Bundesverfassungsgericht zu gehen. Das ist, wie mir scheint, ein klares Manko. Da ich Parlamentsrecht im Verfassungsgericht betrieben habe – das war meine Hauptaufgabe –, habe ich das immer deutlicher empfunden.

Prof. Dr. h. c. Robert Leicht:

Darf ich versuchen, theoretische Brandfackeln in dieses Gebälk zu stecken? Die Föderalismusreform finden wir alle furchtbar kompliziert. Sie ist aber nur deswegen so kompliziert, weil etwas viel Wichtigeres nicht stattfindet, nämlich die Diskussion über die Neugliederung der Länder. Bei diesen Worten schaue ich natürlich den Vizepräsidenten des Bundesrates als einen der denkbaren Hauptbetroffenen vorsichtig an. Wenn man die Länderfinanzen so ordnen würde, dass jedes Land eigene Einnahmen hätte und seine eigenen Ausgaben verantworten müsste, was meinen wir, wie schnell käme es ohne den horizontalen Finanzausgleich und seine motivationserdrückende Wirkung zu einer Neugliederung der Länder? Sind diese Disparitäten wirklich auf Ewigkeit fortzuschreiben? Selbst in der Evangelischen Kirche schließen sich mittlerweile Landeskirchen zusammen. Seit wann ist denn die Kirche in der Avantgarde?

Prof. Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier:

Ich habe dieses Thema vor einigen Jahren schon einmal angesprochen, vielleicht auch zwei- oder dreimal. Ich muss Ihnen ganz ehrlich sagen: Ich habe das mittlerweile aufgegeben. Unter Effizienzgesichtspunkten ist das eine – ich muss das leider so sagen – ziemlich nutzlose Diskussion. Wenn man diesem Gedanken der Neugliederung mittel- oder langfristig nähertreten wollte, müsste man zunächst einmal die Frage stellen, ob der jetzige Art. 29 des Grundgesetzes, der die Neugliederung des Bundesgebietes regelt, nicht geändert werden müsste. Der jetzige Art. 29 ist ganz eindeutig ein Neugliederungsverhinderungsartikel.



© Hans-Günter Oed

Darüber sind sich alle Fachleute einig. Ich glaube aber, wir sollten unsere mentalen Fähigkeiten und Kapazitäten derzeit auf drängendere Probleme als dieses Thema lenken, wenn es auch ein äußerst wichtiges Thema ist; denn dieses Problem ist derzeit und auf absehbare Zeit im politischen System der Bundesrepublik Deutschland einfach nicht angemessen zu bewältigen.

(Vereinzelt Beifall)

Prof. Dr. Ernst Benda:

Drei Punkte: Erstens. Diese Debatte bringt nichts. Das ist von Herrn Papier schon gesagt worden. Diese Debatte führt ins Leere. Sie ist aussichtslos. Wenn die Zeit knapp ist, sollte man sich eher den Dingen widmen, bei denen man hofft, etwas bewirken zu können, als denen, bei denen man von vornherein weiß, dass nichts dabei herauskommt.

Zweitens. Hiervon abgesehen glaube ich nicht, dass eine Neugliederung uns in der Sache irgendetwas bringen würde. Die Vereinigten Staaten von Amerika bestehen ebenfalls aus sehr großen, sehr wirtschaftsstarken und sehr kleinen Einzelstaaten. Wyoming zum Beispiel gehört zu den kleinen Staaten. Diese Struktur war für den Föderalismus in den USA kein Nachteil. Es gibt prominente Wissenschaftler in unserem Land, insbesondere Wirtschaftswissenschaftler, die sagen – ich kann das jetzt nicht im Einzelnen ausführen, dass das zumindest aus wirtschaftlicher Sicht nichts bringen würde.

Drittens. Wir sprechen heute über die Zeit der ausgehenden 40er-Jahre. Herr Grosser hat dankenswerterweise darauf hingewiesen, dass die Bundesländer Rheinland-Pfalz und Bremen Kunstgebilde waren.

Prof. Dr. Ernst Gottfried Mahrenholz:

Sagen Sie das nicht zu laut. Bremen war immer ein eigenes Bundesland.

Prof. Dr. Ernst Benda:

So fühlen sie sich auch heute noch. Anlässlich einer Schaffermahlzeit habe ich einmal schwören müssen, immer für die Eigenständigkeit von Bremen einzutreten.

Prof. Dr. Ernst Gottfried Mahrenholz:

Da haben Sie Ihr Gelübde aber gebrochen.

Prof. Dr. Ernst Benda:

Nein. Ich sage nur: Als Bundesland ist es ein Kunstgebilde. Natürlich gab es Bremen schon vorher. Als Bundesland ist es aber erst entstanden, und zwar aus den Gründen, die hinreichend geschildert worden sind. Damals gab es kein Landesgefühl. Ein solches Gefühl wäre in dem zerteilten Land, in dem das Vaterlandsgefühl aufs Schwerste gefährdet war, als Ersatz dringend gebraucht worden. In den vielen Jahrzehnten, die seit damals vergangen sind, ist so etwas entstanden. Es gibt heute eine Art rheinland-pfälzisches Verbundenheitsgefühl. Das Gleiche gilt für die anderen Bundesländer, das Saarland nicht ausgenommen.

Das ist ein positiver Wert. Ich finde, das ist wichtig in einem Land, in dem die emotionale Bindung an den Staat nicht so sehr ausgeprägt ist. Wir würden also etwas kaputtmachen. Ich warne dringend davor, dies unbesehen zu machen.

(Vereinzelt Beifall)

Prof. Dr. h. c. Robert Leicht:

Darf ich dem Konsens ein klein wenig Wasser beifügen? Wenn das Länder wären, die aus eigener Kraft einigermaßen lebensfähig wären, könnte ich dem gut zustimmen. Ich fürchte aber, auf diesem Gebiet gilt, was in der Bundesrepublik immer gilt: Dieses Land macht Reformen nur, wenn es vor einer Katastrophe steht, und wenn es zu Reformen kommt, dann werden die Reformen als Katastrophe empfunden. Irgendwie gilt das auch für dieses Thema.

Prof. Dr. Ernst Gottfried Mahrenholz:

Herr Leicht, Sie haben einen falschen Ausgangspunkt gewählt. Es geht nämlich nicht darum, dass die Länder sich aus eigener Kraft finanzieren können. Sie können Niedersachsen so groß machen, wie Sie wollen – es kommt aus eigener Kraft auf keinen grünen Zweig. Das liegt nun einmal in der Verteilung der Wirtschaftskraft. Herr Benda hat darauf aufmerksam gemacht, wie das in Amerika läuft. Die Frage ist, wo das Geld verdient wird. Da könnte Niedersachsen ruhig Bremen, das übrigens schon im Kaiserreich selbstständig war, einkassieren. Sie könnten auch Schleswig-Holstein dazurechnen. Das würde nichts bringen. Es geht um zwei verschiedene Dinge. Eine Finanzverteilungsreform ist auf alle Fälle notwendig. Das ist eine aktuelle Aufgabe. Mit der Länderneugliederung hat das aber absolut nichts zu tun. Das läuft völlig nebenher.

(Beifall)

Prof. Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier:

Da wir hier über die Bundesstaatlichkeit sprechen, möchte ich einige Bemerkungen zu einem Phänomen machen, das auch mit der Größe und der Leistungsfähigkeit der Länder zusammenhängt. Die Bundesstaatlichkeit wird in Deutschland – ich sage es einmal etwas salopp – in Sonntagsreden als eines der höchsten Güter, als einer der höchsten Verfassungswerte überhaupt bezeichnet. In der wochentäglichen Praxis sieht das aber ganz anders aus. Die deutsche Bevölkerung ist offenbar nicht bereit – wofür man Verständnis haben kann, in weiten Feldern Unterschiedlichkeiten, etwa in der Rechtsetzung, zu akzeptieren.

Sinn der Föderalismusreform I war es, den Ländern wieder mehr Gesetzgebungsbefugnisse einzuräumen. Die Landtage der Länder sollten wieder mit mehr substanziellen Aufgaben betraut werden. Man hat den Ländern zum Beispiel das Gaststättenrecht anvertraut. Dann kam die Debatte über das Rauchverbot in Lokalen.

(Vereinzelt Beifall)



© Hans-Günter Oed

Die Länder machten nun, wie es Gesetz und Recht entspricht, von ihrer Befugnis Gebrauch und erließen Gesetze. Der Logik folgend waren diese Gesetze zum Rauchverbot nicht alle gleich. In den Medien und der Öffentlichkeit wurde das als untragbarer Flickenteppich, als Wirrwarr der Normsetzung angeprangert, obschon es das Ziel der Föderalismusreform I war, den Ländern substantielle Gesetzgebungsmacht zurückzugeben. Damit ist aber nun einmal eine gewisse Heterogenität, eine Verschiedenartigkeit der Rechtsetzung untrennbar verbunden.

Ich will damit auf ein Phänomen hinweisen, das eigentlich gar kein verfassungsrechtliches, sondern eher ein verfassungspolitisches ist: Zwischen der verfassungsrechtlichen Verbürgung der Bundesstaatlichkeit auf der einen Seite und dem Wunsch der Bevölkerung nach Homogenität, nach Einheitlichkeit im gesamten Bundesgebiet auf der anderen Seite besteht eine große, eine immer größer werdende Kluft.

(Vereinzelt Beifall)

Damit schließe ich meine Ausführungen zu diesem Punkt.

Herr Benda, Sie haben das Beispiel USA angeführt und die unterschiedliche Größe der einzelnen Staaten in den Vereinigten Staaten erwähnt. In diesem Zusammenhang möchte ich auch das Beispiel Schweiz nennen. Dort ist die Situation, was die Größe der Kantone anbelangt, ähnlich. In diesen Ländern wird die Verschiedenartigkeit der Rechtsetzung von der

Bevölkerung sehr viel stärker anerkannt. Bedenken Sie, welche Gesetzgebungsbefugnisse die Union in den Vereinigten Staaten von Amerika hat. Sie würden sich wundern. Die Befugnisse der Einzelstaaten reichen bis in das Zivilrecht hinein. Die Verschiedenartigkeit und die Verschiedenwertigkeit der Lebensverhältnisse und der Rechtsordnungen werden in den USA sehr viel stärker anerkannt. Das gilt auch für die Schweiz. In dem einen Kanton der Schweiz würden Sie X Prozent Einkommensteuer zahlen und in einem anderen Kanton X – sagen wir einmal – minus 20 Prozent. Das wird akzeptiert. In Deutschland wäre das unvorstellbar.

Ich glaube, dass wir die Diskrepanz zwischen der öffentlichen Einschätzung des Wertes des Föderalismus auf der einen Seite und der verfassungsrechtlichen, übrigens durch die Ewigkeitsklausel als geradezu auf ewig verbürgten Bundesstaatlichkeit auf der anderen Seite irgendwie überwinden müssen. Sonst stellt man letztendlich die ganze Bundesstaatlichkeit infrage, was wir normativ gar nicht können.

(Beifall)

Prof. Dr. h. c. Robert Leicht:

Darf ich einen thematischen Sprung machen? Wir haben sehr viele Grundgesetzänderungen gehabt. Wahrscheinlich kann niemand deren Zahl auswendig aufsagen. Aber die größte aller Veränderungen, die wir vollzogen haben, hat sich im Verfassungstext nicht niedergeschlagen, nämlich unser Engagement militärischer Art auswärts. Das ist eigentlich ein bisschen komisch, oder? Die Verfassungsväter und -mütter wären darüber ganz schön erstaunt. Alfred Grosser hat daran erinnert, welches Verhältnis man damals zu einer bewaffneten Macht hatte.

Ich frage unsere Juristen: Müsste man nicht mindestens den Eid des Wehrpflichtigen dem modernen Verständnis entsprechend ein bisschen umformulieren? Müsste man nicht von *nur* Verteidigung des Vaterlandes wegkommen? Müsste man nicht ein bisschen mehr darüber nachdenken, unter welchen Umständen wir junge Menschen in Todesgefahr schicken? Ist das wirklich ausreichend durchdacht? Der Bundestag bekommt ja noch nicht einmal ein richtiges Entsendegesetz hin. – Pazifisten vor!

Prof. Dr. Ernst Gottfried Mahrenholz:

Es trüge zur Klarheit der Verfassung bei, wenn man das, was geschieht – ich nenne Afghanistan als Hauptpunkt, mit einer unzweideutigen verfassungsrechtlichen Grundlage versähe. Das Problem dabei ist der Einwand, dass man jede Änderung des Grundgesetzes, mit der man Klarheit schaffen will, als einen Ausweis dafür ansieht, dass das Bisherige verfassungswidrig gewesen ist. Man korrigiert sich ungern in die Vergangenheit hinein, was im Übrigen nicht immer möglich ist.

Das Verfassungsgericht hat die Auslandseinsätze unter bestimmten Voraussetzungen, die klar umrissen sind, bejaht. Nach meiner bescheidenen Auffassung – man muss nicht immer der Meinung des Gerichts sein – ist das Gericht dabei zu weit gegangen. Ich hätte mir gewünscht, dass die Bundesrepublik, also Bundestag und Bundesrat, mit der Somalia-Ent-

scheidung – da war ich gerade aus dem Gericht ausgeschieden – vor die folgende Alternative gestellt worden wäre: Schafft eine klare Grundlage für den Einsatz oder lasst ihn! Das ist noch heute meine Auffassung.

(Vereinzelt Beifall)

Prof. Dr. h. c. Robert Leicht:

Schweigen?

Prof. Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier:

Nein, kein Schweigen. Das Grundgesetz enthält durchaus Aussagen über die Öffnung hin zu internationalen, supranationalen Pakten. Die Offenheit gegenüber, ich sage einmal: völkerrechtlichen Implikationen ist im Grundgesetz ja durchaus angelegt. Auf der anderen Seite hat das Bundesverfassungsgericht damals die – so möchte ich sagen – mutige Aussage getroffen, dass jeder Einsatz der Bundeswehr unter Parlamentsvorbehalt steht. Das war eine Aussage, die im geschriebenen Verfassungstext so nicht vorhanden war. Das ist ein Beispiel für einen ganz erheblichen Verfassungswandel durch Richterspruch. Das hat, so glaube ich, zumindest zu einer gewissen Befriedung dieser Politik geführt.

Jeder Auslandseinsatz muss vom Parlament gebilligt sein. Er wird dadurch, so sage ich es einmal, auf eine breitere politische Basis gestellt und liegt nicht nur auf den Schultern der augenblicklichen Regierung. Ich finde, das ist eine sehr wichtige Aussage und eine Erscheinung, die, wenn ich das richtig sehe, in anderen demokratischen Staaten ein Fremdkörper wäre. Diese Staaten schauen mit einer gewissen Faszination auf Deutschland, da in Deutschland die Bundesregierung nicht allein über den Einsatz von Streitkräften entscheiden darf, sondern ein solcher Einsatz der Billigung durch das Parlament bedarf. Ich will mich jetzt nicht festlegen, aber nach meiner Einschätzung ist das auf der Welt einzigartig. Meines Erachtens hat es sich aber in demokratiestaatlicher Hinsicht bewährt.

Prof. Dr. Ernst Benda:

Die Veränderungen gegenüber der Anfangszeit sind durchaus gewaltig. Es gab – zumindest vor dem Korea-Krieg – weder eine deutsche Armee noch die Vorstellung, dass es so etwas wieder geben könnte. Konsequenterweise enthält die ursprüngliche Fassung des Grundgesetzes nicht das, was wir später mit dem Schlagwort Wehrverfassung umschrieben haben. All das ist erst später gekommen. Diese Vorstellung entsprach den damaligen Verhältnissen, war verständlich und realistisch. Man hat gesagt: Das ist ein Gebiet, mit dem wir nichts zu tun haben. Wir stehen insoweit unter Kontrolle, wenn Sie so wollen: unter dem Schutz der Besatzungsmächte. Im Laufe der Zeit, zumal in Berlin, gewöhnten wir uns daran, nicht mehr von Besatzungs-, sondern von Schutzmächten zu reden, ohne dass sie sich geändert hätten. Es waren die gleichen Leute, aber wir erkannten, dass man sich ganz behaglich einrichten kann, wenn jemand anderes für die äußere Sicherheit sorgt. Das hat sich mittlerweile alles geändert. Darüber brauche ich nichts zu sagen; denn wir alle haben das miterlebt. Heute stehen wir vor der umgekehrten Frage.

Herr Leicht, Sie haben auf den Eid, das Vaterland tapfer zu verteidigen, den der Soldat abzulegen hat, Bezug genommen. Was heißt „verteidigen“? Das ist in der Tat eine wichtige Frage. Das Grundgesetz nennt dies in Art. 87 b die Legitimation des militärischen Einsatzes. Jeder Anwesende weiß, dass über die Interpretation dieser Bestimmung bis in die Details hinein ein heftiger Streit in den Parteien und Fraktionen entbrannt ist. Es gibt eine Reihe von konkreten Fragen, die in letzter Instanz, so nehme ich an, vom Bundesverfassungsgericht entschieden werden müssen. Diese Entscheidung kann man abwarten.

Hinter dem juristischen Detail steht aber in der Tat eine unbeantwortete und vielleicht auch nicht zu beantwortende Frage: Begreift der junge Mann, dass er sein Vaterland verteidigt, wenn er am Hindukusch, wie das bekannte, oft zitierte Wort lautet, seinen Dienst verrichtet? Das ist die Grundfrage, die schwer zu beantworten ist. Die Beantwortung dieser Frage ist aber notwendiger als die Beantwortung der politischen Detailfrage, wer an welcher Sache mitzuwirken hat. Das kann man alles organisieren. Die Antwort auf die Frage, ob wir damit fertig werden, steht und fällt mit der Antwort auf die Frage, ob man den Deutschen klarmachen kann, dass sie nicht ungefährdet sind, obwohl der letzte Krieg in Deutschland lange zurückliegt und wir, wie gerne gesagt wird, glücklicherweise von Freunden umgeben sind. Die Frage ist, ob man den Deutschen klarmachen kann, dass sie einen Beitrag zu leisten haben und worin dieser besteht. Die Meinungsumfragen zu diesem Thema malen nicht gerade ein optimistisches Bild. Dies ist eine von der Politik bisher ziemlich ungelöste Aufgabe. Das Bundesverfassungsgericht kann hier nicht helfen. Das Bundesverfassungsgericht kann entscheiden, wer auf diesem Gebiet wofür zuständig ist, wer was machen darf und wer nicht. Die Bereitschaft, das Vaterland im weiteren Sinne tapfer zu verteidigen, muss von woanders her kommen. Sie gehört zu den Voraussetzungen, die weder die Verfassung noch die Interpreten der Verfassung liefern können.

Prof. Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier:

Man muss in der Tat anerkennen – gerade als Mitglied des Bundesverfassungsgerichts sollte man das in jedem Fall –, dass es existenzielle politische Fragen, schicksalhafte Fragen dieses Volkes gibt, die nicht von Verfassungs wegen vorentschieden sind, sondern die der politischen Entscheidung bedürfen, über deren Richtigkeit oder Akzeptanz dann der Wähler tunlichst zu entscheiden hat. Diese Selbstbeschränkung – um es einmal ganz grundsätzlich auszudrücken, ohne damit jetzt einen Einzelfall beurteilen zu wollen – sollte man gerade als Verfassungsrichter vornehmen. Es gibt Fragen, die von der Verfassung nicht im Einzelnen vorgezeichnet sind,

(Vereinzelt Beifall)

sondern über die in der parlamentarischen Demokratie mit deren Instrumenten entschieden wird.

Prof. Dr. Ernst Gottfried Mahrenholz:

Die Frage, die Herr Leicht gestellt hat, ist in der Tat von der Verfassung und der Verfassungsgerichtsbarkeit zu beantworten. Das ist ja auch geschehen. Darum können wir uns nicht

herummogeln. Das Gericht ist prinzipiell zuständig für die Frage, ob man ins Ausland, zum Beispiel nach Afghanistan, Soldaten schicken kann oder nicht. Daran führt kein Weg vorbei.

(Vereinzelt Beifall)

Prof. Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier:

Aber die Frage, was etwa im Einzelfall Verteidigung bedeutet, ist doch – wenn auch nicht ausschließlich, so doch zumindest auch und zuvörderst – eine politische Frage.

Prof. Dr. Ernst Benda:

Es nützt Ihnen doch nichts, wenn das Gericht bestimmte Entscheidungen auf diesem Gebiet für rechtlich zulässig erklärt, wenn aber in der Bevölkerung das Verständnis dafür nicht vorhanden ist, dass dieses notwendig ist. Darum geht es doch. Das Erste ist Voraussetzung. Das Thema wird behandelt und entschieden, und da habe ich jedes Vertrauen, dass das Gericht zu einer korrekten Entscheidung kommen wird. Diese Entscheidung habe ich dann zu akzeptieren, egal ob sie mir im Einzelfall passt oder nicht. Das Zweite, das Verständnis in der Bevölkerung, ist eine Aufgabe, die das Gericht nicht bewältigen kann. Das muss in der Bevölkerung gemacht werden, und die Politik muss dabei helfen. Selbst die Politik ist dazu allein nicht in der Lage. Dazu gehören noch andere Mitwirkende, ohne die das nicht gehen wird.

Prof. Dr. h. c. Robert Leicht:

Lassen Sie mich auf einem kleinen Umweg eine Paradoxie sichtbar machen. Carlo Schmid, der ja schon zitiert wurde, wird der Satz zugeschrieben – den er durchaus gesagt haben könnte: Verfassungen müssen kurz und unklar sein. – Warum sind wir eigentlich auf den Gedanken gekommen, dass – nun kommen wir auf das Verfassungsgericht zu sprechen – es nahezu keine Frage gibt, die sich nicht doch ganz klar aus der Verfassung beantworten lässt, und sei es eben die Frage des Nichtraucherschutzes? Ich bin geplagt, denn ich sitze einmal in der Woche mit Helmut Schmidt zusammen und bin in diesen Stunden Passivraucher.

Prof. Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier:

Dagegen werden Sie doch geschützt.

Prof. Dr. h. c. Robert Leicht:

Eben nicht so richtig, weil ich ihn verehere.

Prof. Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier:

Sie dürfen nicht in die Eckkneipe gehen.

(Heiterkeit)

Prof. Dr. h. c. Robert Leicht:

Aber der Ernst dahinter ist doch: Kann es sinnvoll sein, dass, bis hin zu pragmatischen Fragen der Pendlerpauschale, daraus verfassungsrechtliche Wahrheiten werden? Oder wäre



© Hans-Günter Osd

es nicht klüger, nach dem amerikanischen System zu verfahren, indem das Gericht selber sagt, wir wählen uns die Fragen zur Behandlung aus, die wirklich wichtig sind; über den Kleinkram streitet euch in der Politik? – Wenn wir feststellen müssen, dass Fragen der militärischen Mitwirkung in großem Umfang nicht justiziabel sind und von der Politik entschieden werden müssen, aber jeden Kleinkram dann doch Karlsruhe entscheiden soll, dann stimmt irgendetwas nicht.

(Vereinzelt Beifall)

Prof. Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier:

Jetzt ist die Frage, was Kleinkram ist.

Prof. Dr. h. c. Robert Leicht:

Verbraucherschutz ist – Entschuldigung – Kleinkram.

Prof. Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier:

Das sehen andere anders.

Prof. Dr. h. c. Robert Leicht:

Gewerbetreibende sehen das anders, ja.

Prof. Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier:

Immerhin geht es um die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und nicht um Einzelentscheidungen. Zwar kann das Bundesverfassungsgericht auch in Bezug auf Einzeljudikate, Einzelentscheidungen Kontrollen vornehmen; aber beim Thema Verbraucher- oder Nichtraucherschutz geht es um die Verfassungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Gesetze selbst. Wenn wir eine Verfassungsgerichtsbarkeit haben, die auch – das ist natürlich das Besondere an der deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit – berufen ist, über Verfassungsbeschwerden – die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde wurde 1969 ins Grundgesetz aufgenommen – zu entscheiden, dann hat das diese Folgen. Das ist, würde ich fast sagen, einer der Trümpe des deutschen verfassungsrechtlichen Lebens.

(Beifall)

Wenn ich ins Ausland reise, dann werde ich immer auf dieses Phänomen angesprochen. Es gibt viele Staaten, die zwar auch eine Verfassungsgerichtsbarkeit haben, die teilweise auch über die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde durch die Bürger verfügen, die aber nicht die Möglichkeit der weitgehenden Individualbeschwerde gegen alle Hoheitsakte einschließlich richterlicher Einzelentscheidungen kennen und die sich überlegen, ob sie diese sehr weitgehende Verfassungsbeschwerdemöglichkeit übernehmen und einführen. Es gibt beispielsweise viele Staaten in der Einflussosphäre oder des Herrschaftsbereichs der ehemaligen Sowjetunion, die nach Erlangung ihrer Selbstständigkeit damit begonnen haben, rechtsstaatliche Strukturen aufzubauen und überlegen, ob sie nicht auf diese Institution der Verfassungsgerichtsbarkeit nach deutschem Vorbild zurückgreifen.

Da würde ich für Deutschland eigentlich keine Abstriche machen wollen. Ich möchte noch auf die amerikanische Rechtslage hinweisen. In Amerika gibt es kein separates Verfassungsgericht, sondern der Supreme Court ist der oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten, der also auch etwa oberstes Zivilgericht und oberstes Strafgericht ist. Dieser entscheidet in der Tat nach Ermessen über die Frage, ob er sich mit einem Fall überhaupt beschäftigen will.

Wir haben um das Jahr 2000 aufgrund eines Vorschlags einer Entlastungskommission – Herr Benda war damals Vorsitzender dieser Kommission – einmal im Plenum erörtert, ob wir dieses US-amerikanische Modell der Annahme nach Ermessen übernehmen sollten. Das Plenum hat sich damals mehrheitlich dagegen ausgesprochen, weil wir meinten, dass es mit der deutschen rechtsstaatlichen Tradition nicht zu vereinbaren sei, wenn der Richter im Grunde nach freiem Ermessen darüber entscheidet, ob er überhaupt entscheidet. Wir wollten sagen: Nach deutscher Rechtstradition hat der Bürger, wenn es denn ein Rechtsmittel gibt, auch ein Recht darauf, dass über dieses Rechtsmittel entschieden wird. Er hat natürlich kein Recht darauf, dass seinem Rechtsmittel stattgegeben wird, aber darauf, dass überhaupt darüber entschieden wird. Wir haben uns deshalb gegen ein Annahmeerlassen gewandt. Ich sehe auch, jedenfalls im Augenblick, keine Veranlassung, dazu zu raten, von dem deutschen Modell der umfassenden Verfassungsgerichtsbarkeit abzusehen. Sie ist, wenn ich das mal ganz locker sagen darf, ein Gütesiegel deutscher Rechtsstaatlichkeit und fast – verzeihen Sie, das soll jetzt wirklich keine Überheblichkeit sein; ich baue ja auf dem auf, was meine

Vorgänger erreicht haben – eine Art Exportschlager der Bundesrepublik. Deshalb bin ich jetzt nicht versucht, das von innen her infrage zu stellen und schlechzumachen.

(Beifall)

Prof. Dr. Ernst Gottfried Mahrenholz:

Was macht das für das Verhältnis des Bürgers zum Staat aus, wenn er weiß, dass es eine Instanz gibt, an die er sich wenden kann, wenn er eine Beschwerde hat, die einen grundrechtlichen Eingriff bedeuten kann! Das ist ein Moment der – entschuldigen Sie das schreckliche Wort – Staatsbejahung, das man nicht übersehen darf, wenn im Übrigen geklagt wird, dass der Bürger zum Staat eine zu große Distanz hält. Die große Zahl der Verfassungsbeschwerden zeigt eigentlich ein erfreuliches Vertrauen zu staatlichen Organen.

Prof. Dr. Ernst Benda:

In der Gesamttendenz würde ich dem, was beide Herren eben gesagt haben, schon zustimmen, allerdings mit einer kleinen Modifikation. Ich möchte die Frage stellen: Gibt es nicht doch irgendwo Grenzen? Ich erinnere an Kollege Grimms Meinung zum Thema „Reiten im Walde“. Ist das Recht, im Walde zu reiten, wirklich ein Grundrecht, das so gewichtig ist, dass man darüber eine höchstrichterliche Entscheidung herbeiführen muss? – Beim Thema Rauchen bin ich voreingenommen; darüber will ich gar nicht weiter reden.

Prof. Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier:

Das hätten Sie wahrscheinlich anders bewertet.

Prof. Dr. Ernst Benda:

Bringen Sie mich nicht in Versuchung, darüber zu diskutieren; dann kommen wir hier heute nicht mehr raus.

(Heiterkeit)

Das Zweite, worauf ich aufmerksam machen will, ist folgender Umstand: Es ist schön, wenn über jede Beschwerde entschieden wird. Die Entscheidung erfordert Arbeit und die entsprechende Kapazität. Die Arbeitsmöglichkeiten des Gerichts und auch seiner Mitglieder sind nicht unbegrenzt. Sie stehen vor der Frage: Wie verteilt man die verfügbare Zeit auf die Beschwerde? Es ist nicht falsch, zu sagen: Wenn eine Geschichte Gewicht hat, wenn sie nicht nur für den Einzelnen eine besondere Wirkung hat, sondern darüber hinaus für eine größere Anzahl von Menschen, dann ist es besser, hier verhältnismäßig mehr Zeit zu investieren, als wenn jemand mit einer Geschichte kommt, die vielleicht nur ihn angeht und im Grunde eine Bagatelle betrifft. Das hat man inzwischen dadurch gelöst, dass die kleinen Kammern, wie sie heute genannt werden – früher waren das die Annahmemausschüsse, das übernehmen. Da zeigt sich eine weitere Gefahr. Insoweit bin ich nicht ganz unkritisch gegenüber dem, was ich da immer wieder lese, dass sich die Geschichte in kleinen Gremien von jeweils drei Richtern verselbstständigt, die untereinander eng verschworen sind nach dem Motto: Machst du bei meiner Sache mit, mache ich bei deiner Sache mit.

(Heiterkeit)

Wenn nicht, dann zeige ich dir, dass du so schlau auch nicht bist. – Jetzt bin ich natürlich sehr polemisch. Aber ich vermute, das könnte es geben – natürlich nicht beim Bundesverfassungsgericht, bei dem ich mir selbstverständlich niemals vorstellen könnte, dass dort so etwas passiert.

(Heiterkeit und Beifall)

Prof. Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier:

Herr Benda, Sie waren ja zwölf Jahre Mitglied eines solchen Gremiums. Ich weiß nicht, welche Erfahrungen Sie da gesammelt haben. Man kann natürlich immer irgendwelche Schreckensbeispiele erwähnen, etwa das Reiten im Walde. Aber ist es wirklich eine Bagatelle, wenn etwa ein Vater seit Jahren um das Recht auf Umgang mit seinem Sohn kämpft, der ihm von den Instanzgerichten verweigert wird? Ich denke da an einen ganz bestimmten Fall. Gesamtgesellschaftlich, ganz grundsätzlich betrachtet mag das eine Bagatelle sein, zumindest ein Einzelfall ohne grundsätzliche Bedeutung. Gleichwohl halte ich hier den verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz für unverzichtbar, gerade weil es für den Einzelnen von essenzieller Bedeutung ist.

(Beifall)

Mit den vielen wirklichen Bagatellen werden wir im Augenblick noch recht gut fertig, obwohl, Herr Benda, die Zahl der Eingänge seit Ihrer Zeit dramatisch zugenommen hat. Allein vom Jahr 2005 auf das Jahr 2006 ist die Zahl von etwa 5 000 auf 6 000 gestiegen, und sie steigt, wenn ich das richtig sehe, eher noch weiter.

Aber ich will abschließend noch auf eines hinweisen. Machen wir uns nichts vor: Wenn wir nicht die Verfassungsbeschwerde gerade zum Schutze dieser Individualrechtspositionen hätten, würde vieles ungefiltert beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg landen. Ich sage den Kollegen im Ausland, die überlegen, ob sie eine Verfassungsbeschwerde nach deutschem Vorbild einführen sollen und dabei auf massiven politischen Widerstand stoßen, dass das eine Möglichkeit wäre, Verfassungsrechtsverstöße oder Grundrechtsverstöße schon auf nationaler Ebene auszuräumen und nicht erst auf der Ebene des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Die höchsten Eingangszahlen und die höchsten Erfolgsquoten in Bezug auf die Individualbeschwerde in Straßburg verzeichnen Länder, die über vergleichbare Verfassungsrechtsbehelfe nicht verfügen.

Die Frage ist also schlicht: Will man Grundrechtsverstöße, Grundrechtsverletzungen zulasten des Individuums auch ohne grundsätzliche Bedeutung – darum geht es ja – schon auf nationaler Ebene beheben, oder will man das alles abgeben an die internationale Gerichtsbarkeit in Straßburg? Wir haben da gar nicht mehr so sehr die Wahl, ob wir Verfassungsrechtsschutz, Grundrechtsschutz auch zum Schutze des Individuums in Fällen ohne grundsätzliche Bedeutung gewähren. Wenn wir es nicht tun, wer dann? Dann landet das zwangs-

läufig beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, der natürlich ebenfalls über eine enorme Überlastung klagt und im Grunde – gestatten Sie mir diesen saloppen Ausdruck – abzusaufen droht.

Prof. Dr. h. c. Robert Leicht:

Das bringt einen in die Versuchung, Ihnen eine Frage zu stellen, die Sie in größte institutionelle Verlegenheit bringen würde. Deswegen unterdrücke ich diese Frage und nenne sie nur kurz. Als das Grundgesetz beschlossen wurde, hat niemand wirklich an diese europäische Dimension gedacht. Heute könnte man sich fast die Frage stellen – Gauweiler und andere wollen sie Ihnen ja nahelegen, ob nicht am Ende die europäische Einigung am Verfassungsgericht haken könnte. Aber dazu dürfen Sie jetzt nichts sagen, weil Sie befangen sind.

Prof. Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier:

Sie haben die Frage ja auch nicht gestellt.

Prof. Dr. h. c. Robert Leicht:

Eben, sie ist auch nicht gestellt.

(Heiterkeit)

Ich darf aber zum Schluss noch eine Frage aus der Mythologie der Verfassungslyrik stellen. Vor vielen Jahren haben wir noch darüber diskutiert, ob dieses Provisorium nicht endlich durch eine Volksabstimmung sanktioniert werden muss. Herr Mahrenholz hat dazu leidenschaftlich publiziert. Ich wollte jetzt nur noch einmal fragen: Können wir das, ähnlich wie die Frage der Länderneugliederung, als eine zwar interessante, aber nicht mehr zu bearbeitende Frage der Historie überlassen, oder muss das noch einmal aufgewärmt werden?

Prof. Dr. Ernst Gottfried Mahrenholz:

Mit einem Satz: Ein Volk, das nicht über seine Verfassung abstimmen darf, weil das durch die Parteien verhindert wird, hat nicht das Recht, das es haben muss, nämlich zur Verfassung Ja zu sagen.

(Vereinzelt Beifall)

Alle Staaten in Europa können das, nur Deutschland nicht.

Prof. Dr. Ernst Benda:

Jedes Ding hat seine Zeit. Ich hätte mir gewünscht – das habe ich damals auch zum Ausdruck gebracht, dass anlässlich der Wiedervereinigung in Bezug auf das dann bestätigte Grundgesetz mit seinen – meiner Meinung nach vernünftigerweise nur wenigen – Änderungen die Chance bestanden hätte, im Wege einer Volksabstimmung darüber zu entscheiden. Ich wundere mich noch heute über die Klinggläubigen, die mir damals sagten: Das könnte doch auch schiefgehen. – Eine absurde Vorstellung, zumal in der damaligen Stim-

mung, und eine absurde Art, Politik zu machen, wenn man aus Angst vor dem Bürger, den man noch gar nicht kennt und falsch einschätzt, etwas unterlässt, was man aus anderen Gründen dringend hätte machen müssen.

(Beifall)

Das war eine Chance. Ich bedaure, dass wir diese Chance nicht ergriffen haben. Das ist aber, fürchte ich, uneinholbar. Man kann nicht Jahre später feststellen, dass man damals etwas falsch gemacht hat, und das dann ändern. Dazu fehlt ein großer Anlass, den ich auch in absehbarer Zeit nicht sehe, sodass diese Frage im Ergebnis für heute wohl negativ zu beantworten ist – zu meinem Bedauern.

Prof. Dr. h. c. Robert Leicht:

Das schadet aber offen gestanden nicht so furchtbar viel; denn eine Zustimmung in einem bestimmten historischen Moment verbraucht sich in dem Moment, in dem die Population sich austauscht.

Prof. Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier:

Es gibt keine Institution, kein Normenwerk, überhaupt kein Phänomen, das in der Bundesrepublik Deutschland auf solche Akzeptanz stößt wie das Grundgesetz der Bundesre-



© Hans-Günter Oed

publik Deutschland. Nun können Sie sagen, die formale Zustimmung des Volkes liege nicht vor. Das ist richtig. Nur, über die Jahrzehnte betrachtet hat diese Verfassung immer wieder Akte der Legitimationserteilung durch das deutsche Volk erfahren. Schlussendlich werden wir im internationalen Bereich um unser Grundgesetz, um die Güte dieser Verfassung vielfach beneidet.

Herr Benda, ich fürchte, aus Ihren Worten herausgehört zu haben, dass man einen Volksentscheid nicht vorgesehen habe aus Angst, das Volk könne ablehnen – eine ähnliche Diskussion hatten wir in Bezug auf die europäischen Verträge, und dass Sie meinen, man könne einen Volksentscheid dann wagen, wenn man sicher ist, dass das Volk zustimmt. Es wäre keine sinnvolle Handhabung des Volksentscheides, wenn man ihn nur anstrebt, wenn man sicher sein kann, dass das Volk zustimmt. Das ergäbe keinen Sinn. Kurz und knapp: Man kann natürlich rechtstheoretisch und verfassungspolitisch überlegen, ob man künftige Verfassungsänderungen unter den Vorbehalt einer Zustimmung des Volkes stellt. Einige Landesverfassungen sehen das bereits vor. Die bayerische Verfassung verlangt für jede Verfassungsänderung die Zustimmung des Volkes. Deshalb gibt es im Grunde auch nicht so viele Verfassungsänderungen wie auf Bundesebene. Aber, wie gesagt, ich persönlich glaube, dass das Grundgesetz in Bezug auf die Akzeptanz des deutschen Volkes nun wirklich nicht an einem Legitimationsdefizit leidet. Man kann ihm vielleicht alles Mögliche vorhalten, aber nicht einen Legitimationsmangel.

(Beifall)

Prof. Dr. h. c. Robert Leicht

Meine Damen und Herren, hohe Festversammlung, als vor 60 Jahren die Arbeit an etwas begann, was man aus Gründen, die mir übrigens noch nicht ganz ersichtlich sind, damals Provisorium nannte – das kann ja auch eine Redeweise gewesen sein, hinter der sich durchaus das Bewusstsein verbarg, dass das wohl so provisorisch nicht werde, dass man es aber so erklären müsse, ist etwas in Gang gesetzt worden, was nicht nur 60 Jahre gehalten hat, sondern in Wirklichkeit den größten denkbaren verfassungspolitischen Ruheraum, den die Deutschen je hatten, bewirkt hat. Dieses historische Glück sollte man bei allen interessanten Details und wichtigen Kritikpunkten nicht aus den Augen verlieren. Die Brüder von Taizé haben einen sehr schönen Wahlspruch. Er lautet: „Vivre la dynamique du provisoire.“ Es gilt, das Dynamische des Provisorischen zu leben. Ich glaube, das ist in den letzten 60 Jahren eindrucksvoll gelungen. Wenn das noch weitere 60 Jahre oder länger andauert, dann haben nicht nur die Brüder von Taizé recht, sondern auch die Väter und Mütter des Grundgesetzes.

Vielen Dank.

(Beifall)

Schlusswort des Ministerpräsidenten Peter Müller

Sehr geehrter Herr Bundestagspräsident!
Sehr geehrte Präsidenten des Bundesverfassungsgerichtes!
Sehr geehrter Herr Grosser!
Frau Oberbürgermeisterin!
Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Am Ende dieser Veranstaltung den Versuch einer wertenden Zusammenfassung zu unternehmen, wäre vermessen. Deshalb will ich darauf gerne verzichten und mich darauf beschränken, zu danken, zu bestätigen und einer Besorgnis Ausdruck zu verleihen.

Danken möchte ich allen, die mit ihren Beiträgen dokumentiert haben, dass der zitierte Anspruch des nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten an die Mitglieder des Parlamentarischen Rates, eine Verfassung zu vereinbaren, die „ein gutes Haus für alle Deutschen“ ist, so überzeugend eingelöst wurde.

Diese Verfassung hat sich in den vergangenen 60 Jahren bewährt. Aber es ist wie bei jedem Haus: Innerhalb von 60 Jahren wird umgebaut, wird renoviert, wird teilweise sogar angebaut. Das ist auch mit dieser Verfassung geschehen, und doch war sie die Grundlage für die Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Aus diesem Grundgesetz ist mit der Wiedervereinigung eine echte Verfassung geworden.

Gleichwohl entscheidend für ein Haus ist, dass die Fundamente stark und unangetastet bleiben. Ist das heute noch Selbstverständlichkeit? Diese Frage ist in der Diskussion, die wir eben gehört haben, ein Stück weit problematisiert worden, bis hin zu jenen Teilen der Verfassung, die mit der Ewigkeitsgarantie versehen sind. Völlig egal, was auch immer dem Buchstaben nach die Verfassung ist: Wenn die Verfassung nicht gelebt wird, ist der Buchstabe sinnlos.

Wir haben über den Föderalismus diskutiert. Ist der Föderalismus wirklich noch unbestritten die Grundlage der staatlichen Ordnung? Ich glaube nicht, dass die Diskussion über die Länderneugliederung für die Zukunft des Föderalismus entscheidend ist. Ich komme aber nicht daran vorbei, etwas dazu zu sagen; ich bitte um Nachsicht. Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich bin Vertreter eines neuen Bundeslandes. Als die Bundesrepublik Deutschland gegründet wurde, war das Saarland nicht dabei. Es ist erst zehn Jahre später dazugekommen. Es ist also das älteste der neuen Bundesländer und wird folglich gleichheitswidrig benachteiligt, da es aus dem Solidarpakt keine Mittel erhält. Das ist eine Frage, die möglicherweise einer verfassungsrechtlichen Überprüfung bedarf. Als Vertreter eines neuen Bundeslandes also sage ich: Wenn heute eine föderale Gliederung der Bundesrepublik



Deutschland am Reißbrett entwickelt werden müsste, käme möglicherweise kein Mensch auf die Idee, ein Bundesland in den Grenzen zu etablieren, in denen sich das Saarland heute befindet. Ich sage Ihnen aber auch: Dieses Bundesland hat seine eigene Geschichte. Die Menschen in diesem Bundesland wurden immer wieder zwischen unterschiedlichen staatlichen Organisationen hin- und hergeworfen. Sie haben ihre eigene Identität und ein Zusammengehörigkeitsgefühl entwickelt. Dieses aus technokratischen Erwägungen infrage zu stellen, halte ich für höchst problematisch und wer glaubt, dass durch Länderneugliederungen ein relevanter Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen geleistet werden kann, irrt. Es gibt keine belastbare Untersuchung, die das bestätigt.

Ich bin ausgesprochen dankbar für das, was vonseiten der Bundesverfassungsrichter zu diesem Thema mit Blick auf das Nebeneinander von Groß und Klein, das Nebeneinander von Arm und Reich auch in anderen föderalen Systemen gesagt worden ist. Die Debatte um die Länderneugliederung ist wie die Diskussion über das Ungeheuer von Loch Ness. Sie taucht auf, sie verschwindet, nichts ist passiert. Sie ist aber auch nicht schädlich. Der eigentliche Streit über den Föderalismus findet nämlich an einer völlig anderen Stelle statt. Sehr geehrter Herr Präsident Papier, das hat mit dem zu tun, was Sie gesagt haben. Der eigentliche Streit steht im Zusammenhang mit der Frage: Sind wir bereit, die Chancen, die der Föderalismus bietet, zu nutzen, auch wenn wir dafür in Kauf nehmen müssen, dass es mehr Unterschiedlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland gibt?

(Vereinzelt Beifall)

Über den Föderalismus wird zurzeit insbesondere mit Blick auf das Thema „Kulturhoheit der Länder“ gestritten. Ist es mit Blick auf unsere Bildungssysteme nicht sinnvoll, eine umfassende Zuständigkeit des Bundes zu begründen? Diese Forderung ist populär. Es bleibt aber dabei, dass Wettbewerb im Bildungssystem auch ein Teilaspekt von Qualität im Bildungssystem sein kann. Mein Eindruck ist, dass diesbezüglich eine Erosion der Akzeptanz grundlegender Verfassungsprinzipien stattfindet. Diesen Prozess wird der Hüter der Verfassung, das Bundesverfassungsgericht, allein nicht stoppen können.

Ich bin fest davon überzeugt, dass das Bundesverfassungsgericht wesentlich dazu beigetragen hat, dass diese Verfassung, dass dieses Grundgesetz so akzeptiert und umgesetzt worden ist, wie es sich die wenigen Mütter und die vielen Väter des Grundgesetzes gedacht haben. Ich sage aber auch – Sie werden es mir nachsehen: Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts ist es, Hüter der Verfassung zu sein. Das Bundesverfassungsgericht ist nicht der Schiedsrichter in der politischen Entscheidungsfindung. Ich habe den Eindruck, dass zunehmend der Versuch gemacht wird, das Bundesverfassungsgericht als Schiedsrichter im politischen Meinungsbildungsprozess anzurufen. Das ist ein Missbrauch des Bundesverfassungsgerichts.

(Beifall)

Ich hoffe, dass das Bundesverfassungsgericht der Versuchung, sich entsprechend instrumentalisieren zu lassen, widersteht. Der Einzige, der in dieser Bundesrepublik Deutschland berufen ist, politische Fehlentscheidungen zu korrigieren, ist der Souverän. Das sind die Bürgerinnen und Bürger. Deshalb bin ich mir nicht ganz sicher, ob Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts beispielsweise zum Thema Rauchverbot – wir haben ja viel darüber gehört – wirklich so weit gehen müssen, dass die Frage, ab welcher Quadratmeterfläche an Schankraum eine Ausnahme vom Rauchverbot möglicherweise gerechtfertigt ist, Gegenstand verfassungsrechtlicher Erwägungen ist.

(Vereinzelt Beifall)

Wie auch immer das Bundesverfassungsgericht – das mag meine letzte Überlegung sein – seiner Funktion als Hüter der Verfassung gerecht wird: Die Zukunft dieser Verfassung entscheidet sich im darüber hinausgehenden parlamentarischen und gesellschaftlichen Raum. Ich sehe die Entwicklung in diesem Bereich mit Besorgnis. Vielleicht sind uns die zentralen Werte der Verfassung, die hier festgelegt worden sind, so selbstverständlich geworden, dass wir uns mittlerweile einen ausgesprochen rüden Umgang mit diesen Prinzipien gestatten. Das gilt nicht nur für den Föderalismus. Die Frage, ob Demokratie und Freiheit wirklich das Zukunftsmodell sind, ist nicht entschieden. Sie wird international neu gestellt. Wir befinden uns in einer Phase, in der die Aktien für Demokratie und Freiheit keineswegs automatisch steigen. Ist es vor diesem Hintergrund ein angemessener Umgang mit unserer Verfassung, wenn wir uns in einem Prozess der Selbstdiskreditierung der Demokraten befinden? Die Repräsentanten muten den Repräsentierten einiges zu. Wenn ich als Teil dieses Systems mir anschau, wie wir – in dem Fall rede ich von der politischen Elite – mit dem, was unsere Aufgabe ist, im wechselseitigen Dialog umgehen, wenn ich sehe, dass der politische Dialog

nicht selten dadurch geprägt ist, dass man sich wechselseitig nicht nur jede Kompetenz, sondern sogar den guten Willen abspricht, frage ich mich, wie wir denn eigentlich von den Repräsentierten erwarten können, dass sie mit Begeisterung zu den Wahlurnen gehen, um jenen, die sich wechselseitig der flächendeckenden Inkompetenz bezichtigen, noch einmal für eine begrenzte Zeit Vertrauen und Verantwortung zu schenken.

Vielleicht ist dieser Tag auch ein Tag, um anzuknüpfen an ein Wort aus der Weimarer Republik: Demokratie braucht Demokraten, keine Demagogen. – So richtig es ist, dass sich Demokraten in der Sache offen und kontrovers auseinandersetzen, so richtig ist es, dass sie die gemeinsame Grundlage dieser Auseinandersetzung offensiv und im Respekt voreinander miteinander verteidigen, nämlich das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, das hier seinen Anfang genommen hat. An diesem Ort ist eine großartige Verfassung geschaffen worden. Es ist unsere Aufgabe, sie in die Zukunft zu tragen.

In diesem Sinne bedanke ich mich für die Aufmerksamkeit und beschließe die Veranstaltung.

(Beifall)

Anhang



© Erna Wagner-Felmke/HfDG

Zoologisches Museum Alexander Koenig in Bonn, wo am 1. September 1948 der Parlamentarische Rat eröffnet wurde.

Der Parlamentarische Rat 1948 – 1949.

Vor 60 Jahren begann die Arbeit am „Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland“

Das Grundgesetz ist entstanden, als Deutschland von seinem „Verführer“ Adolf Hitler befreit, von den Alliierten besetzt war und die neu gegründeten politischen Parteien erste Gehversuche unternahmen. Die vier Besatzungsmächte, die nach dem Zweiten Weltkrieg Deutschland unter sich aufgeteilt hatten, konnten sich zunächst nicht auf eine gemeinsame Deutschlandpolitik verständigen. Schon bald nach der Kapitulation am 8./9. Mai 1945 hatten sich Amerikaner und Briten für ein Wiedererstehen von staatlichen Verwaltungen ausgesprochen und stellten aber erst auf der Londoner Außenministerkonferenz im Frühjahr 1948 – nach anfänglichem Widerstand – gemeinsam mit Frankreich die Weichen für eine neue staatliche Ordnung im westlichen Teil Deutschlands. Die Sowjetunion war daraufhin im März 1948 aus dem alliierten Kontrollrat ausgeschieden. Währenddessen hatten sich auf der Londoner Sechsmächtekonferenz im Frühjahr 1948 Amerikaner und Briten gemeinsam mit den Franzosen darauf verständigt, dass sich Deutschland eine Verfassung geben sollte.

Am 1. Juli 1948 übermittelten die Alliierten Militärgouverneure Lucius D. Clay (USA), Pierre Koenig (Frankreich) und Sir Brian Robertson (Großbritannien) den Ministerpräsidenten der elf Länder die sogenannten Frankfurter Dokumente. Darin „autorisierten“ sie die Ministerpräsidenten, eine Verfassungsgebende Versammlung einzuberufen. Die Verfassung sollte „föderalistischen Typs“ sein, dennoch eine „angemessene Zentralinstanz“ schaffen sowie die „Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten“ enthalten.

Die Ministerpräsidenten hatten in den sogenannten Koblenzer Beschlüssen vom 10. Juli 1948 die von den Alliierten geforderte Verfassungsgebende Versammlung sowie eine „Verfassung“ für Westdeutschland, einen Teilstaat, abgelehnt. So waren sie nur bereit, für ein „Staatsfragment“ ein „provisorisches Grundgesetz“ durch einen „Parlamentarischen Rat“ verfassen zu lassen.

Ein erster Gesamtentwurf für ein Grundgesetz wurde im August 1948 auf dem „Verfassungskonvent von Herrenchiemsee“ im Auftrag der Ministerpräsidenten ausgearbeitet.

Der Parlamentarische Rat

Am 1. September 1948 wurde im Zoologischen Museum Alexander Koenig in Bonn der Parlamentarische Rat feierlich eröffnet. 65 Abgeordnete zählte der Parlamentarische Rat – darunter vier Frauen. Hinzu kamen fünf Berliner Vertreter, die angesichts des Viermächte-Status der Stadt nur als „Gäste“ teilnehmen durften. CDU/CSU und SPD entsandten jeweils 27 Abgeordnete, FDP fünf und Zentrum, Deutsche Partei (DP) sowie KPD jeweils zwei Abgeordnete.

Nach dem Festakt konstituierte sich der Parlamentarische Rat in der Pädagogischen Akademie. Konrad Adenauer (CDU) wurde zum Präsidenten gewählt. Carlo Schmid (SPD) erhielt den Vorsitz im Hauptausschuss. Hier sollten die Ergebnisse der Fachausschüsse zu einem stringenten Gesamtentwurf zusammengefasst werden. Strittig waren die Frage nach einem Senats- oder Bundesratsprinzips, einer Bundes- oder Landesfinanzverwaltung, der Kompetenzenabgrenzung zwischen Bund und Ländern sowie dem Wahlrechtssystem. Parallel zur Ausschussarbeit wurden interfraktionelle Gesprächskreise eingesetzt, in denen Fraktionsführer und sachverständige Fraktionsangehörige mehrheitsfähige Kompromisse ausgearbeiteten.

Eingreifen der Alliierten

Weil die Alliierten sich schon in den „Frankfurter Dokumenten“ die Genehmigung des Grundgesetzentwurfes vorbehielten, war zu erwarten, dass sie in die Diskussion um das Grundgesetz eingreifen würden. Von deutscher Seite wurde akzeptiert, dass die von den Besatzungsmächten angestoßene Verfassungsschöpfung auch nur unter deren Beteiligung möglich war. Schon am 20. Oktober 1948 und erneut am 22. November 1948 lehnten die Militärgouverneure die Entwürfe zur Bundesfinanzverwaltung ab. Sie forderten eine Zweite Kammer zur Wahrung der Länderinteressen sowie eingeschränkte Befugnisse von Exekutive und Bund. Parlamentarier bedauerten, dass mit dem Eingreifen der Alliierten der Föderalismus in der Öffentlichkeit nun nicht mehr als eine primär deutsche Angelegenheit, sondern als ein Mittel alliierter Besatzungspolitik angesehen werden könnte.

Während das alliierte Eingreifen von den Abgeordneten aller Parteien als Eingriff in die Grundgesetzarbeit gewertet wurde, überlegte Adenauer, wie er die Abgeordneten von der Notwendigkeit eines Zusammentreffens mit den Militärgouverneuren überzeugen konnte; denn es galt auf alle Fälle den Eindruck zu vermeiden, dass die Abgeordneten zur Entgegennahme weiterer Anordnungen mit den Militärgouverneuren zusammenkommen würden. Adenauer warb deswegen bei den Abgeordneten für seine Idee, wobei er nicht deutlich genug machte, ob nun die Alliierten oder er selbst um das Gespräch nachgesucht hätten. Adenauer jedenfalls wollte mit dieser Aktion nur einer Brüskierung des Parlamentarischen Rates durch eine mögliche Ablehnung des Grundgesetzes durch die Alliierten entgegenwirken, indem er die Militärgouverneure frühzeitig gesprächsweise in die Arbeit am Grundgesetz einbezog.

Am 16./17. Dezember 1948 kam es zu gemeinsamen Besprechungen einer Delegation des Parlamentarischen Rates und den Militärgouverneuren in Frankfurt. In seiner Ansprache wies Adenauer auf die hinlänglich bekannten Meinungsunterschiede zwischen SPD und CDU/CSU in den Bereichen kulturelle Fragen, Länderkammer und Finanzverwaltung hin. Wohl aus Enttäuschung über den Verlauf des Gesprächs, in dem die Militärgouverneure keinerlei Angaben zum zukünftigen Besatzungsstatut machten, warfen schon am 16. Dezember 1948 Mitglieder von SPD, FDP und DP dem Präsidenten des Parlamentarischen Rates vor, er habe die Militärgouverneure zu „Schiedsrichtern“ in den umstrittenen Fragen anrufen wollen.

Seitens der SPD wurde Adenauer als Delegationsleiter das Misstrauen ausgesprochen. Der daraufhin entbrannte Streit legte bis Anfang Januar 1949 die gesamte Grundgesetzarbeit im Parlamentarischen Rat lahm. Gegenseitig warf man sich „nationalen Verrat“ und parteipolitisches Taktieren auf Kosten einer sachlich begründeten Grundgesetzarbeit vor. Der politische Gegner beabsichtigte offensichtlich, Adenauer als maßgeblichen Politiker der zukünftigen Bundesrepublik Deutschland von vornherein auszuschalten; doch dies gelang nicht.

Auf der Suche nach Kompromissen

Der Kompromiss in den Fragen zur Kultur, Länderkammer und Finanzverwaltung kam auch nach Abschluss der zweiten Lesung im Hauptausschuss im Januar 1949 nicht zustande. Es war Adenauers Verdienst, mit der Schaffung des interfraktionellen Fünferausschusses am 26. Januar 1949 ein Gremium eingerichtet zu haben, in das bevollmächtigte Politiker berufen wurden, die die überfällige Einigung herbeiführen sollten. Das Gremium legte am 5. Februar einen ausformulierten Entwurfstext zu den bisher umstrittenen Grundgesetzartikeln vor. Darin waren eine Bundesfinanzverwaltung und ein Bundesrat vorgesehen. Der Weg zu einem Abschluss der Grundgesetzarbeit schien frei.

Durch alliierte Pressesprecher verlautete jedoch am 14. Februar 1949, dass die Beschlüsse des Fünferausschusses in „krassem Widerspruch“ zu den alliierten Empfehlungen stünden, was an dem Fortbestehen der Bundesfinanzverwaltung, einer zu umfangreichen Vorranggesetzgebung der Bundesregierung und dem Beibehalt des Berufsbeamtentums ausgemacht wurde.

Erst am 2. März 1949 hatten sich die Militärgouverneure nach intensiven Beratungen zu einem Memorandum entschieden, in dem sie teilweise ausformulierte Artikel vorlegten. In der bisherigen Fassung des Grundgesetzes fand ihrer Meinung nach der Föderalismus zu wenig Berücksichtigung. Das war ausgemacht worden an der Behandlung der Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Gesetzgebung, der Sicherung des Landes (Polizeizuständigkeit), der Finanzverwaltung des Bundes, dem Bundesfinanzausgleichsgesetz, der Unabhängigkeit der Gerichte, der Verwaltungsbehörden des Bundes, des öffentlichen Dienstes, der Neuumschreibung der Ländergrenzen und der Einbeziehung Berlins in den Bund.

Obwohl mit der Ablehnung der Alliierten zu rechnen war, zeigten sich die Abgeordneten geradezu bestürzt über die Zurückweisung des mühsam errungenen Kompromisses des Fünferausschusses. Am 3. März 1949 wurde nun ein interfraktioneller Siebenerausschuss einberufen. Die bis Mitte März 1949 geführten Gespräche des Siebenerausschusses mit Verbindungsoffizieren und Finanzexperten der Besatzungsmächte brachten keinerlei Annäherung in den umstrittenen Fragen.

Der schließlich vom Siebenerausschuss vorgelegte Grundgesetzentwurf, der immerhin einige von den Alliierten falsch übersetzte und somit missverständliche Begriffe neu fasste,

wurde ebenfalls abgelehnt, weil der neue Entwurf alliierte Forderungen immer noch nicht ausreichend berücksichtigte.

Die erneute Ablehnung führte zu großer Resignation unter den Abgeordneten. Erst die nach Washington einberufene Außenministerkonferenz ließ hoffen, dass von dort ein Signal kommen könne, das den Weg zu einem Abschluss der Grundgesetzarbeit ebnete.

Der Abschluss der Grundgesetzarbeit

Gleich zu Beginn der am 5. April 1949 eröffneten Konferenz in Washington verständigten sich die Außenminister von Frankreich, Großbritannien und den USA auf eine Mitteilung an den Parlamentarischen Rat, in der sie ihr „Vertrauen“ zum Ausdruck brachten, dass der Parlamentarische Rat den Empfehlungen der Militärgouverneure die nötige Beachtung schenken würde. Den Abgeordneten aber war nicht klar, ob dies eine Ermahnung oder Drohung war, den Empfehlungen der Militärgouverneure zu folgen, oder aber eher als ein Vertrauensbeweis an die Parlamentarier anzusehen war.

Die Arbeit des Parlamentarischen Rates kam keinen Schritt voran, da die Parteien im heftigen Streit miteinander lagen. Die SPD warf der CDU/CSU vor, sich nicht an die Vereinbarungen des Siebenerausschusses zu halten und die CDU wiederum behauptete, die SPD würde nicht auf ihre Vorschläge eingehen. Die SPD kündigte schließlich ihre weitere Mitarbeit im Parlamentarischen Rat bis zum Abschluss ihres für den 20. April 1949 anberaumten kleinen Parteitags in Hannover auf.

Am 14. April 1949 kam es in Frankfurt zu einer offiziellen Begegnung zwischen den Militärgouverneuren und einer Delegation von Bonner Abgeordneten. Hier wurde jedoch nicht über das Grundgesetz, als vielmehr über das künftige Besatzungsrecht der Alliierten beraten. Die Militärgouverneure legten in diesem Zusammenhang ein Memorandum zur Regelung der Polizeigewalt vor. Demnach durfte die zukünftige Bundesregierung zentrale Bundesbehörden einrichten „zur Verfolgung von Gesetzesübertretung“ und in jenem Bereich, der den Aufgaben eines Bundesverfassungsschutzamtes entspricht.

Im Anschluss an die offiziellen Verhandlungen am 14. April 1949 informierte der britische Militärgouverneur Robertson die SPD-Abgeordneten Carlo Schmid und Walter Menzel über den Inhalt einer weiteren Mitteilung der Außenminister der drei Westmächte, indem die Außenminister den Weg zum Abschluss der Grundgesetzarbeit frei machten. Den Veröffentlichungstermin dieser Mitteilung überließen die Außenminister ihren Militärgouverneuren. Solange die Mitteilung nicht offiziell bekannt war, konnte die SPD den Inhalt des Memorandums für ihre parteipolitischen Interessen nutzen. Tatsächlich ging sie in ihrer Parteitagresolution unerwartet weit hinter die Beschlüsse des interfraktionellen Fünferausschusses vom Februar 1949 zurück und forderte – neben dem Verzicht auf die Grundrechte – eine Bundesfinanzverwaltung. In einem eigenen, sogenanntem „verkürzten“ Grundgesetzentwurf legte die SPD ihr Konzept für die Erhaltung einer einheitlichen Rechts-, Wirt-

schafts- und Sozialordnung vor. Sollten die zur Bedingung gemachten Forderungen nicht erfüllt werden, drohte die SPD mit einem „eindeutigen Nein“ zum Grundgesetz.

Erst nachdem die Resolution der SPD bekannt wurde, veröffentlichten die Alliierten am 22. April 1949 die bereits am 5. April 1949 von den Außenministern verabschiedete und am 14. April 1949 der SPD zur Kenntnis gebrachte Mitteilung, in der sie ihren Wohlwollen über die bisherige Grundgesetzarbeit zum Ausdruck brachten. Nun machte die SPD die Öffentlichkeit glauben, dass nur aufgrund ihrer harten und kompromisslosen Haltung die Alliierten nachgegeben hätten. Erst Anfang Mai 1949 wurde bekannt, dass Mitglieder der SPD schon vor dem Parteitag in Hannover über den Inhalt des Memorandums in Kenntnis gesetzt worden war.

Die Mitteilung der Außenminister vom 22. April 1949 läutete die letzte Etappe zum Abschluss des Grundgesetzes ein. Die Militärgouverneure baten umgehend eine Delegation des Parlamentarischen Rates nach Frankfurt zu erneuten Gesprächen. Am 25. April 1949 wurde in einer mehrere Stunden andauernden Sitzung in Frankfurt die bislang von den Alliierten abgelehnten Artikel des Grundgesetzentwurfes überarbeitet.

Das Grundgesetz wurde am 8. Mai 1949, dem vierten Jahrestag der bedingungslosen Kapitulation der deutschen Wehrmacht, im Plenum beschlossen. Allerdings wurde das Grundgesetz von sechs Abgeordneten der CSU und den jeweils zwei Abgeordneten von DP, Zentrum und KPD abgelehnt. Die CSU vermisste bei dem Grundgesetzentwurf grundlegende föderalistische Vorgaben, Zentrum und DP hatten unter anderem eine stärkere Berücksichtigung des Elternrechts gewünscht. Die KPD hatte während der gesamten Grundgesetzarbeit die „Spaltung Deutschlands“ beklagt und in den vergangenen Monaten wiederholt die Einstellung der Arbeit des Parlamentarischen Rates gefordert und deswegen auch prinzipiell das Grundgesetz abgelehnt.

Am 12. Mai 1949 genehmigten die Militärgouverneure den Grundgesetzentwurf. Am gleichen Tag endete auch die Berlin-Blockade, so dass der Tag der Grundgesetzgenehmigung kaum sinnvoller gewählt werden konnte. Erst danach wurde das Grundgesetz in den Landtagen angenommen. Lediglich der Bayerische Landtag lehnte es mehrheitlich ab, räumte jedoch eine Rechtsverbindlichkeit des Grundgesetzes ein, wenn es in zwei Dritteln der deutschen Länder anerkannt würde.

Am Nachmittag des 23. Mai 1949 wurde das Grundgesetz in Bonn ausgefertigt und verkündet. Es trat um Mitternacht vom 23. auf den 24. Mai 1949 in Kraft und gilt seit dem als die freiheitlichste Verfassung, die Deutschland je hatte.

Die Bundesrepublik Deutschland wuchs schon in den ersten Jahren ihres Bestehens über ein „Staatsfragment“ hinaus. Auch wenn sich im Mai 1949 alle politisch Verantwortlichen klar waren, mit dem Grundgesetz ein Provisorium geschaffen zu haben, sollte dieses bis heute, also über die Wiedervereinigung von 1990 hinaus Gültigkeit behalten. Somit verlor auch das Grundgesetz seinen provisorischen Charakter.



© Erna Wagner-Hehmke/HfDG

Die vier Frauen im Parlamentarischen Rat (v. l. n. r.): Friederike Nadig (SPD), Elisabeth Selbert (SPD), Helene Weber (CDU) und Helene Wessel (Zentrum).



© Erna Wagner-Helmke/HfDG

Der Berliner Oberbürgermeister Ernst Reuter bei der Unterzeichnung. Rechts Otto Suhr, nichtstimmberechtigtes Berliner Mitglied des Parlamentarischen Rates.



*Im Plenum nach der dritten Lesung des Grundgesetzes am 8. Mai 1949. Von links nach rechts: 1. Reihe: Max
2. Reihe: Heinz Renner (KPD) sitzend, Rudolf Katz (SPD), Jakob Kaiser (CDU), Hermann Höpker Aschoff*



© Bundesbildstelle

Reimann (KPD) sitzend, Walter Menzel (SPD), Carlo Schmid (SPD), Paul Löbe (SPD), Theodor Heuss (FDP), (FDP).



© Erna Wagner-Helmke/HfDG

Konrad Adenauer bei der Unterzeichnung.

Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates

Dem Parlamentarischen Rat gehörten 65 ordentliche Mitglieder an. Zu diesen kamen fünf nichtstimmberechtigte Berliner Abgeordnete (Kaiser, Löbe, Reif, Reuter und Suhr) hinzu. Sieben Mitglieder schieden vorzeitig aus (Paul, Seifried, Rönneburg, Fecht, Süsterhenn und Greve) bzw. starben (Walter); für sie rückten nach: Renner, Roßhaupter, Hofmeister, Kühn, Hilbert, Hermans und Ollenhauer. Insgesamt enthält das Verzeichnis also 77 Namen.

Adenauer, Konrad, Dr. h. c. CDU, Nordrhein-Westfalen *5.1.1876 – † 19.4.1967	Eberhard, Fritz (eigentlich Hellmut von Rauschenplat) Dr. rer. pol. SPD, Württemberg-Baden *2.10.1896 – † 29.3.1982
Bauer, Hannsheinz SPD, Bayern * 28.3.1909 – † 18.7.2005	Ehlers, Adolf SPD, Bremen *21.2.1898 – † 20.5.1978
Becker, Max, Dr. jur. FDP, Hessen * 25.5.1888 – † 29.7.1960	Fecht, Hermann, Dr. jur. CDU, Baden, 7.3.1949 ausgeschieden; Ersatz Hilbert *20.5.1880 – † 4.2.1952
Bergsträsser, Ludwig, Dr. phil. SPD, Hessen * 23.2.1883 – † 23.3.1960	Finck, Albert, Dr. phil. CDU, Rheinland-Pfalz *15.3.1895 – † 3.8.1956
Binder, Paul, Dr. sc. pol. CDU, Württemberg-Hohenzollern *29.7.1902 – † 25.3.1981	Gayk, Andreas SPD, Schleswig-Holstein *11.10.1893 – † 1.10.1954
Blomeyer, Adolf CDU, Nordrhein-Westfalen *15.1.1900 – † 5.3.1969	Greve, Otto Heinrich, Dr. iur. SPD, Niedersachsen, 20.5.1949 ausgeschieden; Ersatz Ollenhauer *30.1.1908 – † 11.6.1968
Brentano, Heinrich von, Dr. jur., Dr. h. c. CDU, Hessen *20.6.1904 – † 14.11.1964	Heiland, Rudolf-Ernst SPD, Nordrhein-Westfalen *8.9.1910 – † 6.5.1965
Brockmann, Johannes Zentrum, Nordrhein-Westfalen *17.7.1888 – † 14.12.1975	Heile, Wilhelm DP, Niedersachsen *18.12.1881 – † 17.8.1969
Chapeaurouge, Paul de, Dr. jur. CDU, Hamburg * 11.12.1876 – † 3.10.1952	Hermans, Hubert CDU, Rheinland-Pfalz, 5.5.1949 eingetreten für Süsterhenn *20.3.1909 – † 28.12.1989
Dehler, Thomas, Dr. jur. et rer. pol. FDP, Bayern *14.12.1897 – † 21.7.1967	Heuss, Theodor, Dr. rer. pol., Dr. h. c. mult. FDP, Württemberg-Baden *31.1.1884 – † 12.12.1963
Diederichs, Georg, Dr. rer. pol. SPD, Niedersachsen *2.9.1900 – † 19.6.1983	

Hilbert, Anton
CDU, Baden,
7.3.1949 eingetreten für Fecht
*24.12.1898 – † 25.2.1986

Hoch, Fritz, Dr. jur.
SPD, Hessen
*21.10.1896 – † 20.10.1984

Hofmeister, Werner, Dr. jur.
CDU, Niedersachsen,
24.2.1949 eingetreten für Rönneburg
*23.2.1902 – † 21.9.1984

Höpker Aschoff, Hermann, Dr. jur.,
Dr. jur. h. c., Dr. phil. h. c.
FDP, Nordrhein-Westfalen
*31.1.1883 – † 15.1.1954

Kaiser, Jakob
CDU Berlin, beratendes Mitglied
*8.2.1888 – † 7.5.1961

Katz, Rudolf, Dr. jur.
SPD, Schleswig-Holstein
*30.9.1895 – † 23.7.1961

Kaufmann, Theophil Heinrich
CDU, Württemberg-Baden
*15.12.1888 – † 22.8.1961

Kleindinst, Josef Ferdinand, Dr. jur.
CSU, Bayern
*20.10.1881 – † 8.9.1962

Kroll, Gerhard, Dr. phil.
CSU, Bayern
*20.8.1910 – † 10.11.1963

Kühn, Adolf
CDU, Württemberg-Baden,
22.2.1949 eingetreten für den verstorbenen Walter
*31.5.1886 – † 23.4.1968

Kuhn, Karl
SPD, Rheinland-Pfalz
*14.2.1898 – † 18.10.1986

Laforet, Wilhelm, Dr. jur.
CSU, Bayern
*19.11.1877 – † 14.9.1959

Lehr, Robert, Dr. jur., Dr. med. h. c.
CDU, Nordrhein-Westfalen
*20.8.1883 – † 13.10.1956

Lensing, Lambert
CDU, Nordrhein-Westfalen
*14.11.1889 – † 25.4.1965

Löbe, Paul
SPD, Berlin, beratendes Mitglied
*14.12.1875 – † 3.8.1967

Löwenthal, Fritz, Dr. oec. publ.
SPD, Nordrhein-Westfalen;
ab 4.5.1949 parteilos
*15.9.1888 – † 28.8.1956

Maier, Friedrich
SPD, Baden
*29.12.1894 – † 14.12.1960

Mangoldt, Hermann von, Dr. jur.
CDU, Schleswig-Holstein
*18.11.1895 – † 24.2.1953

Mayr, Karl Sigmund
CSU, Bayern
*3.5.1906 – † 28.6.1978

Menzel, Walter, Dr. jur.
SPD, Nordrhein-Westfalen
*13.9.1901 – † 24.9.1963

Mücke, Willibald, Dr. jur.
SPD, Bayern
*28.8.1904 – † 25.11.1984

Nadig, Friederike
SPD, Nordrhein-Westfalen
*11.12.1897 – † 14.8.1970

Ollenhauer, Erich
SPD, Niedersachsen,
20.5.1949 eingetreten für Greve
*27.3.1901 – † 14.12.1963

Paul, Hugo
KPD, Nordrhein-Westfalen,
6.10.1948 ausgeschieden; Ersatz Renner
*28.10.1905 – † 12.10.1962



© Erna Wagner-Hehmke/HDG

Blick auf die Pädagogische Akademie in Bonn (später Plenarbereich).

Pfeiffer, Anton, Dr. phil.
CSU, Bayern
*7.4.1888 – † 20.7.1957

Reif, Hans, Dr. rer. pol.
FDP, Berlin, beratendes Mitglied
*19.1.1899 – † 11.11.1984

Reimann, Max
KPD, Nordrhein-Westfalen
*31.10.1898 – † 18.1.1977

Renner, Heinz
KPD, Nordrhein-Westfalen,
7.10.1948 eingetreten für Paul
*6.1.1892 – † 11.1.1964

Reuter, Ernst
SPD, Berlin, beratendes Mitglied
*29.7.1889 – † 29.9.1953

Rönnenburg, Heinrich
CDU, Niedersachsen,
24.2.1949 ausgeschieden; Ersatz Hofmeister
*8.1.1887 – † 1.9.1949

Roßhaupter, Albert
SPD, Bayern,
14.10.1948 Nachfolger für Seifried
*8.4.1878 – † 14.12.1949

Runge, Hermann
SPD, Nordrhein-Westfalen
*28.10.1902 – † 3.5.1975

Schäfer, Hermann, Dr. phil
FDP, Niedersachsen
*6.4.1892 – † 26.5.1966

Schlör, Kaspar Gottfried
CSU, Bayern
*17.2.1888 – †15.10.1964

Schmid, Carlo, Dr. jur.
SPD, Württemberg-Hohenzollern
*3.12.1896 – † 11.12.1979

Schönfelder, Adolph
SPD, Hamburg
*5.4.1875 – †3.5.1966

Schrage, Josef
CDU, Nordrhein-Westfalen
*6.5.1881 – † 27.11.1953

Schröter, Carl
CDU, Schleswig-Holstein
*29.5.1887 – † 25.2.1952

Schwalber, Josef, Dr. oec. publ.
CSU, Bayern
*19.3.1902 – † 16.8.1969

Seebohm, Hans-Christoph, Dr. Ing., Dr. Ing. h. c.,
Dr. rer. nat. h. c.3.
DP, Niedersachsen
*4.8.1903 – † 17.9.1967

Seibold, Kaspar, Dr. agr.
CSU, Bayern
*14.10.1914 – † 15.10.1995

Seifried, Josef
SPD Bayern,
14.10.1948 ausgeschieden; Ersatz Roßhaupter
*9.5.1892 – † 8.7.1962

Selbert, Elisabeth, geb. Rohde, Dr. jur.
SPD, Niedersachsen
*22.9.1896 – † 9.6.1986

Stock, Jean
SPD, Bayern
*7.6.1893 – † 13.1.1965

Strauß, Walter, Dr. jur.
CSU, Hessen
*15.6.1900 – † 1.1.1976

Suhr, Otto, Dr. phil.
SPD, Berlin, beratendes Mitglied
*17.8.1894 – † 30.8.1957

Süsterhenn, Adolf, Dr. jur.
CDU, Rheinland-Pfalz,
5.5.1949 ausgeschieden; Ersatz Hermans
*31.5.1905 – † 24.11.1974

Wagner, Friedrich Wilhelm
SPD, Rheinland-Pfalz
*28.2.1894 – † 17.3.1971

Walter, Felix
CDU, Württemberg-Baden,
17.2.1949 verstorben; Ersatz Kühn
*19.9.1890 – † 17.2.1949

Weber, Helene, Dr. h. c.
CDU, Nordrhein-Westfalen
*17.3.1881 – † 25.7.1962

Wessel, Helene
Zentrum, Nordrhein-Westfalen
*6.7.1898 – † 13.10.1969

Wirmer, Ernst
CDU, Niedersachsen
*7.1.1910 – † 19.8.1981

Wolff, Friedrich, Dr. rer. pol.
SPD, Nordrhein-Westfalen
*24.3.1912 – † 13.12.1976

Wunderlich, Hans
SPD, Niedersachsen
*18.6.1899 – † 26.12.1977

Zimmermann, Gustav
SPD, Württemberg-Baden
*2.12.1888 – † 1.8.1949

Zinn, Georg August
SPD, Hessen
*27.5.1901 – †27.3.1976