

VERFASSUNGS-AUSSCHUSS
DER MINISTERPRÄSIDENTEN-KONFERENZ
DER WESTLICHEN BESATZUNGSZONEN

BERICHT

ÜBER DEN VERFASSUNGSKONVENT

AUF HERRENCHIEMSEE

VOM 10. BIS 23. AUGUST 1948



RICHARD PFLAUM VERLAG, MÜNCHEN 2

VERFASSUNGS-AUSSCHUSS
DER MINISTERPRÄSIDENTEN-KONFERENZ
DER WESTLICHEN BESATZUNGSZONEN

BERICHT

ÜBER DEN VERFASSUNGSKONVENT

AUF HERRENCHIEMSEE

VOM 10. BIS 23. AUGUST 1948



RICHARD PFLAUM VERLAG, MÜNCHEN 2

VERÖFFENTLICHT UNTER DER LIZENZNUMMER US - E 172
AUFLAGE 10 000 EXEMPLARE



BERICHTIGUNGEN

- Auf S. 7 ist bei den Unterschriften auf Zeile 6 von unten nachzutragen: „gez. Dr. Hermann Brill“
- Auf S. 34 ist in Abs. 1 (unter: Vorranggesetzgebung des Bundes) in Zeile 6 von unten statt: „vom örtlich begrenzten Wirkungsbereich“ zu setzen: „von örtlich begrenztem Wirkungsbereich“.
- Auf S. 34 ist in Abs. 2 a) (unter: Biersteuer) in Zeile 3 von unten nach „diesem Bericht beigefügt“ beizusetzen: „(siehe S. 60)“.
- Auf S. 35 im letzten Abs. (unter: Einstimmigkeit über Vorranggesetzgebung des Bundes...) muß es in Zeile 7 statt „Nachkriegsschädenschulden“ heißen: „Nachkriegsschäden“ und in der letzten Zeile statt: „(vgl. die Ausführungen zu Art. 123)“ heißen: „(vgl. die Ausführungen über die Finanzverwaltung — S. 55 —)“.
- Auf S. 51 Nr. 5 (Bundeseigene Verwaltung) muß es im Abs. 3 fünftletzte Zeile statt: „(Bundes-)regierung“ heißen: „(Bundes-)rechnung“ und ist ferner im gleichen Absatz letzte Zeile vor „Bundesbediensteten“ das Wort „leitenden“ ausgefallen.
- Auf S. 51 Nr. 6 (Bundesunmittelbare Selbstverwaltung) ist im Abs. 1 vorletzte Zeile nach „bedarf daher der Zustimmung“ einzuschalten: „einer qualifizierten Mehrheit“.
- Auf S. 51 Nr. 6 (Bundesunmittelbare Selbstverwaltung) ist im Abs. 3 drittletzte Zeile das Komma nach „Zugehörigkeit“ zu streichen.
- Auf S. 54 ist in Abs. 4 (unter: Unbestrittene Einnahmequellen des Bundes) nach dessen Ziffer 3 folgender Abs. nachzutragen:
„Falls in Artikel 38 zugunsten des Vorschlags a entschieden werden sollte, müßte in Nr. 3 des Artikels 122 der Bund hinsichtlich der Verbrauchsteuern beschränkt werden auf das Aufkommen der bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern mit Ausnahme der Biersteuer. Gegebenenfalls käme auch eine Beteiligung der Länder am Biersteueraufkommen des Bundes in Höhe eines bestimmten Hundertsatzes in Frage.“
- Auf S. 54 ist in Abs. 6 a) (unter: Drei Auffassungen...) Zeile 6 statt: „an Aufkommen“ zu setzen: „am Aufkommen“.
- Auf S. 55 Zeile 4 muß es statt: „(vgl. die Darstellung zu Art. 38)“ heißen: „(vgl. S. 34 f.)“.
- Auf S. 56 muß es in der Inhaltsangabe am Rand und in Zeile 3 statt: „Weisungen“ heißen: „Weisung“.
- Auf S. 80 muß Art. 122 Vorschlag a (Abs. 1 Nr. 3) folgendermaßen lauten:
„3. dem Aufkommen der Zölle, der Verbrauchsteuern, der Steuern vom Einkommen und Vermögen, der Umsatzsteuer, der Beförderungsteuer und der Versicherungsteuer.
(2) Die Länder dürfen innerhalb der Grenzen der bundesgesetzlichen Steuergesetze Zuschläge zu den Steuern vom Einkommen und Vermögen erheben.“
- Auf S. 80 ist bei Art. 122 Vorschlag b (Abs. 1 Nr. 3) nach dem Wort: „Verbrauchsteuern“ ein Stern (*) und folgende Fußnote nachzutragen: „*) Falls in Artikel 38 zugunsten des Vorschlags a entschieden werden sollte, müßte Nr. 3 wie folgt gefaßt werden: „dem Aufkommen der Zölle, der Beförderungsteuer, der Versicherungsteuer und der bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern mit Ausnahme der Biersteuer“.



TÄTIGKEITSBERICHT

DES SACHVERSTÄNDIGEN-AUSSCHUSSES FÜR VERFASSUNGSFRAGEN

EINGESETZT VON DER MINISTERPRÄSIDENTEN-KONFERENZ DER DREI WESTZONEN AM 25. JULI 1948

VERFASSUNGSKONVENT AUF HERRENCHIEMSEE

Zusammensetzung:

Der Ausschuß von Sachverständigen für Verfassungsfragen, der von der Ministerpräsidenten-Konferenz der drei Westzonen am 25. Juli 1948 in Frankfurt a. Main eingesetzt worden war, trat am 10. August 1948 zusammen. Einer vom bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Hans Ehard im Namen der bayerischen Staatsregierung ausgesprochenen Einladung folgend, wählte er Herrenchiemsee zum Tagungsort.

In der Sitzung, in der er sich konstituierte, waren die elf Länder der Westzonen durch folgende Bevollmächtigte vertreten:

Baden:	Dr. Paul Zürcher, Oberlandesgerichtspräsident, Freiburg i. B.
Bayern:	Dr. Josef Schwalber, Staatssekretär am Bayerischen Staatsministerium des Innern, München
Bremen:	Dr. Theodor Spitta, Bürgermeister von Bremen
Hamburg:	Dr. Wilhelm Drexelius, Senatssyndikus, Hamburg
Hessen:	Dr. Hermann Brill, Professor, Staatssekretär und Leiter der Hessischen Staatskanzlei, Wiesbaden
Niedersachsen:	Dr. Justus Danckwerts, Ministerialrat in der Niedersächsischen Staatskanzlei, Hannover
Nordrhein-Westfalen:	Dr. Theo Kordt, Dozent an der Universität Bonn
Rheinland-Pfalz:	Dr. Adolf Susterhenn, Minister der Justiz und für Unterricht und Kultus, Koblenz
Schleswig-Holstein:	Dr. Fritz Baade, Professor und Direktor des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
Württemberg-Baden:	Dr. Josef Beyerle, Staatsminister der Justiz, Stuttgart
Württemberg-Hohenzollern:	Dr. Karl Schmid, Professor, Justizminister und stellvertretender Staatspräsident, Tübingen.

Da es dem Wunsch aller beteiligten Länder entsprach, auch einen Vertreter der Stadt Berlin zu den Beratungen zuzuziehen, war eine entsprechende Einladung an den Oberbürgermeister von Berlin ergangen. Als Bevollmächtigter des Magistrats von Berlin war Herr Dr. Otto Suhr, Vorsteher des Stadtverordnetenkollegiums, erschienen.

Die Delegierten waren von insgesamt 14 Mitarbeitern begleitet. Außerdem wurden vier Sachverständige bei den Beratungen zugezogen. Ein Verzeichnis dieser Herren ist beigelegt.

Konstituierung und Zielsetzung:

Die Plenarsitzungen des Sachverständigen-Ausschusses fanden im Alten Schloß auf der Herreninsel im Chiemsee statt.

Zu der ersten Sitzung hatten die Öffentlichkeit und die Presse Zutritt.

Im Namen des Gastlandes Bayern eröffnete Staatsminister Dr. Anton Pfeiffer, Leiter der Bayerischen Staatskanzlei, die Tagung.

Durch Namensaufruf wurden die Bevollmächtigten der Länder festgestellt und die Konstituierung des Verfassungskonventes auf Herrenchiemsee ausgesprochen.

Der Vorsitzende schilderte die Vorgeschichte, die zur Einsetzung dieses „Ausschusses von Sachverständigen für Verfassungsfragen“ durch die Ministerpräsidenten-Konferenz geführt hatte und umriß den erteilten Auftrag, nämlich:

Richtlinien für ein Grundgesetz auszuarbeiten, die dem auf Grund des Frankfurter Dokuments I zu berufenden Parlamentarischen Rat als Grundlage für seine Arbeit unterbreitet werden könnten.

Es sollten alle für Schaffung einer auch nur provisorischen Verfassung wichtigen Fragen durchgearbeitet und die Ergebnisse so geordnet werden, daß der Parlamentarische Rat — im Frankfurter Dokument I „Verfassungsgebende Versammlung“ genannt — nach seinem Zusammentritt am 1. September 1948 raschestens an die Ausarbeitung einer Verfassung gehen könnte.

Als Richtlinien waren in dem genannten Dokument aufgestellt worden:

„Die Verfassungsgebende Versammlung wird eine demokratische Verfassung ausarbeiten, die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft, die am besten geeignet ist, die gegenwärtig zerrissene deutsche Einheit schließlich wieder herzustellen und die Rechte der beteiligten Länder schützt, eine angemessene Zentralinstanz schafft und Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten enthält.“

Organisation der Arbeit:

In der ersten geschlossenen Vollversammlung, die sich an die erste öffentliche Sitzung anschloß, bestellte der Sachverständigen-Ausschuß seine Vorstandschaft.

Staatsminister Dr. Anton Pfeiffer wurde zum Vorsitzenden gewählt und mit der Gesamtleitung der Arbeiten betraut.

Als geschäftsführender Vorstand wurden berufen:

Dr. Josef Schwalber, Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für die amerikanische Zone;

Dr. Theo Kordt, Dozent an der Universität Bonn, für die britische Zone;

Dr. Karl Schmid, Professor an der Universität Tübingen, Justizminister und stellvertretender Staatspräsident, für die französische Zone.

Da andere Ausarbeitungen nicht vorlagen, wurden dem Ausschuß zur Verfügung gestellt:

1. ein von bayerischen Sachverständigen ausgearbeiteter Entwurf eines Grundgesetzes;
2. ein Schriftsatz „Bayerische Leitgedanken für die Schaffung des Grundgesetzes“.

Dabei wurde von der bayerischen Delegation ausdrücklich bemerkt, daß es sich um keine Vorlage der bayerischen Staatsregierung handle, sondern um eine private Arbeit, die dazu bestimmt sei, die Eröffnung des Gedankenaustausches zu erleichtern.

Der in den folgenden Sitzungen durchgeführte Gedankenaustausch blieb unabhängig von den übergebenen Schriftstücken.

Am Mittwoch, den 11. August 1948, begann die allgemeine Aussprache, welche vier geschlossene Sitzungen mit ungefähr 18 Stunden Dauer in Anspruch nahm.

Die Wortprotokolle über die Plenarsitzungen befinden sich in den Händen der Bevollmächtigten der Ministerpräsidenten.

Der Sekretär des Sachverständigen-Ausschusses wurde beauftragt, für das zu errichtende Archiv alles anfallende wissenschaftliche Material zu sichern.

Die allgemeine Aussprache endete am Donnerstag, den 12. August 1948, abends, mit der Einsetzung von drei Unterausschüssen, nämlich:

Unterausschuß I

für Grundsatzfragen:

Vorsitz:

Dr. Josef Beyerle, Staatsminister der Justiz, Stuttgart

Unterausschuß II

für Zuständigkeitsfragen auf dem Gebiet der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung, insbesondere für Fragen der Finanzverfassung:

Vorsitz:

Dr. Theodor Spitta, Bürgermeister von Bremen

Unterausschuß III

für Organisationsfragen (Aufbau, Gestaltung und Funktion der Bundesorgane):

Vorsitz:

Dr. Paul Zürcher, Oberlandesgerichtspräsident, Freiburg i. B.

Arbeit der Unterausschüsse:

Die Vollversammlung legte bei der Erörterung ihrer Aufgaben und bei der Zuteilung der einzelnen Gebiete an die Unterausschüsse als Richtlinie für alle Arbeiten fest:

Der Sachverständigen-Ausschuß hat keinerlei politische Entscheidungen zu treffen oder auch nur zu empfehlen.

Es sind alle für die Ausarbeitung einer Verfassung wichtigen Fragen zu klären und Lösungsmöglichkeiten auszuarbeiten.

Soweit sich verschiedene Lösungsmöglichkeiten ergeben, sind sie klar einander gegenüberzustellen in Form von Varianten.

Politische Kompromisse haben hiebei keinen Raum.

Die Form, in welcher die Ergebnisse des Verfassungskonvents bei der Ministerpräsidenten-Konferenz in Vorlage gebracht werden sollten, blieb zunächst offen. Der Konvent war sich wohl einig darüber, daß eine klar durchgegliederte Denkschrift zu überreichen sei. Ob und in welchem Umfang aber Formulierungen für Artikel eines Verfassungsentwurfes unterbreitet werden sollten oder gar ein vollständiger Entwurf, diese Entscheidung sollte erst aus den Beratungen heranreifen.

Die Arbeit der Unterausschüsse begann am Freitag, den 13. August, vormittags, und endete am Montag, den 23. August 1948

Neben den Sitzungen der Unterausschüsse gingen sehr zahlreiche Beratungen von Referentengruppen einher, welche unter möglichst weitgehender Arbeitsteilung Einzelfragen in allen Verästelungen behandelten.

Während dieser Zeit wurde die Gesamtheit des Verfassungskonvents in zwei Plenarsitzungen über den Stand der Ausschubarbeiten unterrichtet. Dabei wurde auf die Abstimmung der einzelnen Arbeiten untereinander und aufeinander Bedacht genommen.

Beginnend mit der neunten Plenarsitzung erörterte der Verfassungskonvent die Berichte der Unterausschüsse.

Zunächst gab jeweils der Vorsitzende des Unterausschusses einen allgemeinen Überblick über das ganze behandelte Gebiet. Die Aussprache wurde dann für jeden Unterabschnitt eingeleitet durch den Bericht des führenden Sachverständigen.

Es ergab sich dabei folgendes Bild:

Unterausschuß I (Grundsatzfragen) 8 Sitzungen

- Generalbericht: Dr. Josef Beyerle, Staatsminister der Justiz, Stuttgart
- Berichterstatter 1: Professor Dr. Karl Schmid, Justizminister und stellvertretender Staatspräsident, Tübingen
- Behandelte Gebiete:
- A. Die Aufgabe des Unterausschusses, Ihre äußere und innere Begrenzung. Die Präambel des Grundgesetzes.
 - B. Territoriale Bestimmungen
 - C. Die Gliederung des Bundesgebiets
 - D. Abtretung von Teilen des Bundesgebiets
 - E. Die Hoheitssymbole
 - F. Völkerrecht und Bundesrecht
 - G. Demokratische und rechtsstaatliche Grundsätze in den Ländern.
- Berichterstatter 2: Dr. Hans Nawiasky, Professor an der Handelshochschule in St. Gallen, Professor an der Universität München
- Behandelte Gebiete: Die Grundrechte

Unterausschuß II (Zuständigkeitsfragen auf dem Gebiet der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung, insbesondere für Fragen der Finanzverwaltung):

- Generalbericht:** Dr. Theodor Spitta, Bürgermeister in Bremen
- Berichterstatter 1:** Dr. Theodor Maunz, Professor an der Universität Freiburg
- Behandelte Gebiete:** Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der Rechtsetzung
- Berichterstatter 2:** Staatsrat Dr. Ottmar Kollmann, München
- Behandelte Gebiete:** a) Zuständigkeit des Bundes beim Vollzug des Bundesrechts;
b) Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der Verwaltung.
- Berichterstatter 3:** Professor Dr. Baade, Kiel, unter Mitwirkung von Dr. Hans Berger, Richter am Obersten Gerichtshof in Köln
- Behandelte Gebiete:** Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet des Steuer- und Finanzwesens
- Berichterstatter 4:** Dr. Hans Berger, Richter am Obersten Gerichtshof in Köln, unter Mitwirkung von Professor Dr. Maunz, Freiburg, und Dr. Johannes Prass, Regierungsrat, Hamburg
- Behandelte Gebiete:** Übergangsbestimmungen

Unterausschuß III (Organisationsfragen — Aufbau, Gestaltung und Funktion der Bundesorgane):

- Generalbericht:** Dr. Paul Zürcher, Oberlandesgerichtspräsident, Freiburg i. B.
- Berichterstatter 1:** Rechtsanwalt Otto Küster, Stuttgart
- Behandelte Gebiete:** Bundestag und Bundesrat
Dr. Johannes Prass, Regierungsrat, Hamburg, und Oberregierungsrat Dr. Ulrich Jäger, Hannover:
Senat
- Berichterstatter 2:** Dr. Gustav von Schmoller, Tübingen
- Behandelte Gebiete:** Bundespräsident und Bundesregierung
- Berichterstatter 3:** Claus Leusser, Ministerialrat, München, unter Mitwirkung von Klaus-Berto von Doemming, Regierungsrat, Koblenz
- Behandelte Gebiete:** Bundesverfassungsgericht und Rechtspflege

Rechenschaftsbericht:

Der Umfang der geleisteten Arbeit — oberflächlich betrachtet unter dem Gesichtspunkt des Zeitaufwandes — läßt sich aus folgender Zusammenstellung ersehen:

Verfassungskonvent	12 Sitzungen
Sitzungen der Unterausschüsse:	
Unterausschuß I	8 Sitzungen
Unterausschuß II	15 Sitzungen
Unterausschuß III	11 Sitzungen

zusammen 46 Sitzungen

Durchschnittszeit pro Sitzung 3 Stunden = 138 Stunden,
Referenten-Besprechungen rund 120 Stunden.

Im Verlauf von 13 Kalendertagen wurden die Berichte der drei Unterausschüsse erarbeitet, vom Verfassungskonvent in Vollversammlungen durchgesprochen und als zutreffende Wiedergabe der Aussprachen anerkannt.

Außerdem ergab es sich, daß der größte Teil der behandelten Fragen seinen Niederschlag in Form von formulierten Artikeln finden konnte, die bei den Beratungen eines Grundgesetzes die Aussprache zu erleichtern vermögen.

Bedingtheit der geleisteten Arbeit:

Der Verfassungskonvent ist sich der Bedingtheit des von ihm erarbeiteten Materials sehr wohl bewußt. Auch bei kürzester Bemessung der Spanne für die Drucklegung des vorliegenden Berichtes konnten nicht mehr als 13 Tage für die Erfüllung des Auftrages zur Verfügung stehen.

Dazu kommt für die Behandlung des Gebietes der Steuer- und Finanzfragen der Umstand, daß als Unterlagen wohl die im Augenblick beste Zusammenfassung des erreichbaren Materials vorgenommen wurde, daß aber angesichts der Kompliziertheit aller einschlägigen Verhältnisse trotzdem bei einer Anzahl von Fragen das Ziehen von vollkommen sicheren Schlußfolgerungen nicht gewährleistet werden konnte.

Bei seinen Arbeiten stieß der Verfassungskonvent in verschiedenen Gebieten immer wieder auf die außerordentliche Bedeutung des Wahlrechts. Für eine planmäßige Durchforschung dieses Gebietes hielt er sich aber nicht für zuständig, da auch nur die Grundzüge eines Wahlgesetzes wohl nicht in ein zu schaffendes Grundgesetz aufzunehmen sind.

Sollte eine Durcharbeitung dieses Gebietes gewünscht werden, so glaubt der Sachverständigenausschuß für Verfassungsfragen, diese Aufgabe erfüllen zu können.

Ergebnis:

Der Verfassungskonvent beendete am Abend des 13. Tages seine Arbeiten mit der einmütigen grundsätzlichen Billigung der ausführlichen Berichte der Unterausschüsse. Gleichzeitig beschloß er, die Koordinierung der umfangreichen Berichte einem Ausschuß zu übertragen, der sich aus folgenden Mitgliedern zusammensetzt:

1. Klaus-Berto von Doemming, Regierungsrat, Koblenz
2. Dr. Kurt Held, Landgerichtsrat, Stuttgart
3. Dr. Ottmar Kollmann, Staatsrat, München
4. Otto Küster, Rechtsanwalt, Stuttgart
5. Claus Leusser, Ministerialrat, München
6. Dr. Gustav von Schmoller, Tübingen

Mit Rücksicht auf die zahlreichen im Plenum beschlossenen Änderungen und offengelassenen Fragen, deren Erörterung dem Schlußbericht überwiesen wurde, war in Anbetracht der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit eine Angleichung und Zusammenfassung der Berichte der einzelnen Unterausschüsse nicht in dem Maße möglich, wie es auch die Redaktionskommission gewünscht hätte.

Diese Kommission führte ihre sehr schwierige Arbeit in weiteren zwei Tagen und zwei Nächten durch.

Nur dadurch wurde es möglich, der Ministerpräsidenten-Konferenz hiemit in Form einer Denkschrift die Ergebnisse der Beratungen des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee gedruckt zu überreichen.

Als Anhang sind diesem Bericht auch Entwürfe für die Hauptabschnitte eines Grundgesetzes beigelegt.

Die Wortprotokolle der Vollsitzungen werden zur Zeit noch für die Veröffentlichung bearbeitet.

Herrenchiemsee, am 24. August 1948.

Jagdschloß Niederwald, am 31. August 1948.

Der Vorsitzende des Verfassungskonvents:

gez. Dr. Anton Pfeiffer.

Der geschäftsführende Vorstand:

gez. Dr. Josef Schwalber

gez. Dr. Theo Kordt

gez. Dr. Karl Schmid.

Die übrigen Mitglieder des Verfassungskonvents:

gez. Dr. Josef Beyerle

gez. Dr. Theodor Spitta

gez. Dr. Paul Zürcher

gez. Dr. Wilhelm Drexelius

gez. Dr. Justus Danckwerts

gez. Dr. Adolf Süsterhenn

gez. Dr. Fritz Baade

gez. Dr. Otto Suhr.

Verzeichnis der Mitarbeiter der Delegierten:

Baden:

Dr. Fecht, Staatsminister der Justiz, Freiburg i. B.
Dr. Theodor Maunz, Professor an der Universität Freiburg

Bayern:

Claus Leusser, Ministerialrat in der Bayerischen Staatskanzlei, München
Dr. Ottmar Kollmann, Staatsrat a. D., München

Bremen:

Dr. Gert Feine, Oberregierungsrat, Bremen

Hamburg:

Dr. Johannes Praß, Regierungsrat, Hamburg

Hessen:

Dr. Karl Kanka, M. d. L., Rechtsanwalt, Offenbach

Niedersachsen:

Dr. Ulrich Jäger, Oberregierungsrat, Hannover

Nordrhein-Westfalen:

Dr. Hans Berger, Richter am Obersten Gerichtshof, Köln

Rheinland-Pfalz:

Dr. Bernhard Hülsmann, Oberregierungsrat, Koblenz
Klaus-Berto von Doemming, Regierungsrat, Koblenz

Schleswig-Holstein:

Dr. Friedrich Edding, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Württemberg-Baden:

Dr. Kurt Held, Landgerichtsrat, Stuttgart
Otto Küster, Rechtsanwalt, Stuttgart

Württemberg-Hohenzollern:

Dr. Gustav von Schmoller, Tübingen

Verzeichnis der Sachverständigen:

Dr. Richard Ringelmann, Ministerialdirektor im Bayerischen Staatsministerium der Finanzen, München
Dr. Fischer-Menshausen, Ministerialrat beim Länderrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes in Frankfurt
Dr. Stork, Referent des Deutschen Städtetages, Köln
Dr. Hans Nawiasky, Professor an der Handelshochschule in St. Gallen, Professor an der Universität München.

Verzeichnis der Mitglieder des Unterausschusses I für Grundsatzfragen:

Dr. Josef Beyerle, Staatsminister der Justiz, Stuttgart, Vorsitzender
Dr. Fecht, Staatsminister der Justiz, Freiburg i. B.
Dr. Josef Schwalber, Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium des Innern, München
Dr. Gert Feine, Oberregierungsrat, Bremen
Dr. Wilhelm Drexelius, Senatssyndikus, Hamburg
Dr. Hermann Brill, Professor, Staatssekretär in der Hessischen Staatskanzlei, Wiesbaden
Dr. Justus Danckwerts, Ministerialrat, Hannover
Dr. Theo Kordt, Universitätsdozent, Düsseldorf
Dr. Adolf Süsterhenn, Minister der Justiz und für Unterricht und Kultus, Koblenz
Dr. Fritz Baade, Professor, Kiel
Dr. Karl Schmid, Professor, Justizminister und stellvertretender Staatspräsident, Tübingen

Verzeichnis der Mitglieder des Unterausschusses II für Zuständigkeitsfragen auf dem Gebiet der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung, insbesondere für Fragen der Finanzverfassung:

Dr. Theodor Spitta, Bürgermeister von Bremen, Vorsitzender
Dr. Theodor Maunz, Professor, Freiburg i. B.
Dr. Ottmar Kollmann, Staatsrat, München
Dr. Wilhelm Drexelius, Senatssyndikus, Hamburg
Dr. Karl Kanka, Rechtsanwalt, Offenbach

Dr. Justus Danckwerts, Ministerialrat, Hannover.
Dr. Hans Berger, Richter am Obersten Gerichtshof in Köln
Dr. Bernhard Hülsmann, Oberregierungsrat, Koblenz
Dr. Fritz Baade, Professor, Kiel
Dr. Kurt Held, Landgerichtsrat, Stuttgart
Dr. Karl Schmid, Professor, Justizminister und stellvertretender Staatspräsident,
Tübingen

**Verzeichnis der Mitglieder des Unterausschusses III
für Organisationsfragen**

(Aufbau, Gestaltung und Funktion der Bundesorgane):

Dr. Paul Zürcher, Oberlandesgerichtspräsident, Freiburg i. B., Vorsitzender
Claus Leusser, Ministerialrat, München
Dr. Gert Feine, Oberregierungsrat, Bremen
Dr. Johannes Praß, Regierungsrat, Hamburg
Dr. Hermann-Louis Brill, Professor, Staatssekretär in der Hessischen Staatskanzlei,
Wiesbaden
Dr. Ulrich Jaeger, Oberregierungsrat, Hannover
Dr. Theo Kordt, Universitätsdozent, Düsseldorf
Klaus-Berto von Doemming, Regierungsrat, Koblenz
Dr. Friedrich Edding, Kiel
Otto Küster, Rechtsanwalt, Stuttgart
Dr. Gustav von Schmoller, Tübingen.

VORBERICHT

Das Arbeitsergebnis des Konvents gliedert sich in drei Teile:

- einen darstellenden Teil,
- einen artikulierten Teil,
- einen kommentierenden Teil.

Der darstellende Teil gibt die Erörterung der wichtigsten Probleme und der gemachten Lösungsvorschläge wieder. Er läßt dabei, soweit möglich, das zahlenmäßige Gewicht der einzelnen Auffassungen erkennen.

Der artikuliert Teil gibt in ausgearbeiteter Form den Entwurf eines Grundgesetzes, der dem Konvent bis auf die wenigen kenntlich gemachten Lücken vollständig erschien. Wo mehrere Auffassungen bis zu einem artikulierten Ausdruck gelangt waren, sind die Varianten nebeneinander gestellt, wobei die Mehrheitsfassung jeweils links steht. Insbesondere steht in einer Reihe von Abschnitten die dem „Bundesratsprinzip“ folgende Mehrheitsfassung und die auf das Senatsprinzip gegründete Minderheitsfassung einander gegenüber. Im Abschnitt „Gesetzgebung“ war dreifach zu differenzieren, da sich hier die Bundesratslösung noch einmal in eine strenge und eine abschwächende Variante teilt. Zur vorläufigen Orientierung sei hier bemerkt, daß „Bundesrat“ und „Senat“ Kennworte zweier verschiedener Konzeptionen der zweiten Kammer sind, die neben das eigentliche Parlament, Bundestag genannt, treten soll. Als Bundesrat wird dabei eine zweite Kammer bezeichnet, deren Mitglieder von den Landesregierungen entsandt werden, als Senat dagegen eine solche, deren Mitglieder von den Landtagen auf bestimmte Zeit gewählt sind. Innerhalb der Bundesratslösung gewährt die strenge Variante dem Bundesrat bei der Gesetzgebung Gleichberechtigung mit dem Bundestag, während ihm die abschwächende Variante nur ein überwindbares Veto einräumt.

Die Abschnitte des artikulierten Teils stimmen mit den Kapiteln des darstellenden Teils überein.

Der kommentierende Teil gibt Einzelerläuterungen zu Artikeln des zweiten Teils

Allgemein sei noch bemerkt, daß die gewählten Bezeichnungen für die Haupteinrichtungen des Bundes nur als einstweilige Arbeitstitel verstanden werden wollen. Insbesondere hat sich schon während der Konventsberatungen ergeben, daß die Verwechslungsgefahr zwischen den beiden Bezeichnungen Bundestag und Bundesrat viel zu groß ist, als daß die Öffentlichkeit sie auseinanderhalten könnte. Schon um die Grundvoraussetzungen einer sinnvollen Anteilnahme am Verfassungsleben zu schaffen, müssen also unterscheidungskräftigere Namen gefunden werden. Vorgeschlagen worden sind: Bundesversammlung und Bundesrat, Volkskammer und Länderkammer, Volkshaus und Länderhaus.

Schließlich sei in einigen Sätzen vorläufig zusammengefaßt, was an unbestrittenen Hauptgedanken dem Arbeitsergebnis zugrunde liegt:

- 1) Es bestehen zwei Kammern. Eine davon ist ein echtes Parlament. Die andere gründet sich auf die Länder.
- 2) Die Bundesregierung ist vom Parlament abhängig, sofern es zur Regierungsbildung fähig ist. Das Vertrauen einer arbeitsfähigen Mehrheit ist unerlässlich und jederzeit ausreichend, einen Mann an die Spitze der Regierung zu bringen.
- 3) Eine arbeitsunfähige Mehrheit kann dagegen weder die Regierungsbildung vereiteln, noch eine bestehende Regierung stürzen. Der Ausweg einer Präsidialregierung wird dabei vermieden.
- 4) Neben der Regierung steht als neutrale Gewalt das Staatsoberhaupt. Die Funktion wird zunächst behelfsmäßig versehen. Nach Herstellung einer angemessenen völkerrechtlichen Handlungsfreiheit und nach Klärung des Verhältnisses zu den ostdeutschen Ländern wird sie nach der überwiegenden Meinung von einem Bundespräsidenten übernommen.
- 5) Notverordnungsrecht und Bundeszwang liegen bei der Bundesregierung und der Länderkammer, nicht beim Staatsoberhaupt.
- 6) Bei der Bundesaufsicht leistet die Bundesjustiz Hilfsstellung.
- 7) Die Vermutung spricht für Gesetzgebung, Verwaltung, Justiz, Finanzhoheit und Finanzierungspflicht der Länder.
- 8) Bund und Länder führen eine getrennte Finanzwirtschaft.
- 9) Es gibt kein Volksbegehren. Einen Volksentscheid gibt es nur bei Änderungen des Grundgesetzes.
- 10) Eine Änderung des Grundgesetzes, durch die die freiheitliche und demokratische Grundordnung beseitigt würde, ist unzulässig.

DARSTELLENDER TEIL

INHALTSÜBERSICHT:

Preambela

Charakter des zu schaffenden Bundes
Dokumente und Verhandlung sprechen nicht für Schaffung eines eigentlichen Bundes
Zeitliches Provisorium
Räumliches Provisorium
Beschränkte völkerrechtliche Handlungsfreiheit
Folglich nur Staatsfragment, kein Staat
Trotzdem vollständige Organisation erforderlich
Quelle der konstituierenden Gewalt
Mehrheitsansicht: Das gesamtdeutsche Reich besteht fort, ist aber desorganisiert
Besatzungsmächte gleicher Ansicht
Minderheitsstandpunkt: Es besteht kein deutscher Staat mehr, sondern nur die (neugeschaffenen) deutschen Länder

I. Grundrechte:

Zur geschichtlichen Situation
Einordnung der Grundrechte in den Rahmen der allgemeinen Rechtsordnung
Eigene Bundesgrundrechte, nicht nur Direktiven für die Landesverfassungen
Beschränkung in der Zahl der Bundesgrundrechte
Reihenfolge der Grundrechte
Würde des Menschen
Grundrecht der Freiheit
Persönliche Freiheit
Freiheit der Wohnung
Pressefreiheit
Vereinigungsfreiheit
Gleichheit vor dem Gesetz
Denazifizierung
Gerechter Arbeitsertrag. Schutz vor Not
Freie Arbeit
Freizügigkeit
Sozialisierung
Widerstandsrecht
Schranken der Grundrechte
Notstandsrecht
Internationale Gewährleistung der Grundrechte

II. Völkerrechtliche Verhältnisse des Bundes:

Völkerrecht ist Bundesrecht
Eintritt des Bundes in ein Staatensystem
Kriegsächtung
Abtretung von Teilen des Bundesgebiets
Die Hoheitssymbole
Mehrheitsvorschlag: Bundesflagge schon jetzt einzuführen.
Minderheitsvorschlag: Flaggenfrage vertagen.
Vermittlungsvorschlag: Vorläufige Regelung für Behörden, Auslandsvertretungen, Schifffahrt.

III. Bund und Länder:

Das vorläufige Bundesgebiet
Einbeziehung von Groß-Berlin
Innerdeutsche Umgliederung

Einmalige endgültige Umgliederung?
Künftig nur Zusammenschlüsse von Ländern möglich?
Künftige Umgliederung zulässig?
Umgliederung Bundes- oder Landessache?

Anforderungen an die Länderverfassungen

Freiheit und Gleichheit

Volksvertretung

Kein Einparteiensystem

Kein Blocksysteem

Parteienkontrolle

Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

Sicherung der Grundrechte

Teilung der Gewalten

Bundeskontrolle erstreckt sich auf Verfassungswirklichkeit

Kein Genehmigungsvorbehalt für Länderverfassungen

Zuständigkeit zur Gesetzgebung

Die Gruppen der Bundesgesetzgebung

Zwei Hauptgruppen:

Ausschließliche und Vorranggesetzgebung

Zulässige Landesgesetze

Enge Auslegung des Zuständigkeitskatalogs

Tragweite des Zuständigkeitskatalogs

Grundsatzgesetzgebung

Zuständigkeit zur Behördeneinrichtung

Innerdeutsche Vereinbarungen der Länder

Amts- und Rechtshilfe

Staatsverträge mit auswärtigen Staaten

Die einzelnen Ziffern des Katalogs

Weimarer Katalog teils vermehrt, teils vermindert

Wehrrecht

Bundes- und Landesangehörigkeit

Funkwesen

Strafrecht; diese Kompetenz kein Lückenbüßer

Gerichtsverfassung

Binnenschifffahrt

Bevölkerungspolitik gestrichen

Wirtschaftslenkung

Sozialisierung

Bodenreform

Keine Bundeszuständigkeit für Landwirtschaft

Berufsvertretungen

Arbeitsrecht

Sozialversicherung

Grundsätze der Formulierung

Gesonderte Finanzwirtschaft in Bund und Ländern

Selbstverantwortliche Haushaltsführung auch der Gemeinden und Gemeindeverbände

Bestimmung der Höhe der Ausgaben des Bundes durch den Umfang des Aufgabensbereichs

Beschränkung des Bundes auf bestimmte, aber ausreichende Einkünfte. Gewährleistung der erforderlichen Einnahmequellen für die Länder und Gemeinden

Länder nicht Kostgänger des Bundes, Bund nicht Kostgänger der Länder

Keine starre Aufteilung der Deckungsmittel zwischen Bund und Ländern

Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit der Finanzmaßnahmen der Länder

Ausschließliche Bundesgesetzgebung über die Zölle

Vorranggesetzgebung des Bundes für Steuern

Auseinandergelung Meinungen über den Umfang der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes:

a) hinsichtlich der Biersteuer;

b) hinsichtlich der Erbschafts- und Schenkungssteuer, der Grunderwerbs- und Wertzuwachssteuer;

c) hinsichtlich der Steuern vom Einkommen und Vermögen

Einmütigkeit über Vorranggesetzgebung des Bundes hinsichtlich bestimmter Gebiete.

IV. Der Bundestag:

Echtes Parlament
Sicherungen gegen arbeitsunfähige Parlamente
Wahlreform
Parteiengesetz
Notverordnungen
Zeitliche Begrenzung des Rechts zur Regierungsbildung
Nur konstruktive, keine obstruktiven Mißtrauensvoten
Verstärkter Einfluß des Parlaments auf die Bildung der Regierung, verringerter Einfluß auf den Sturz der Regierung, verglichen mit der Weimarer Verfassung
Beschränkung des Auflösungsrechts
Rechtskontrolle über die Untersuchungsausschüsse.

V. Bundesrat oder Senat:

Zweikammersystem. Die beiden Lösungen.

A. Für die Lösung Bundesrat:

Einbeziehung der Länder in die Willensbildung des Bundes
Bundesrat im Unterschied zum Senat keine bloße parteigespaltene Parallele zum Parlament
Bundesrat als Sachverständigengremium
Bundesrat als Organ der föderativen Vermittlung
Abkömmlichkeit und Ausstattung von Senatoren nicht gewährleistet
Demokratische Legitimation des Bundesrats
Politischer nichtbürokratischer Charakter des Bundesrats
Wahrung der Vorzüge des senatorischen Prinzips im Bundesrat
Geschichtliche Bewährung des Bundesratsprinzips

B. Für die Lösung Senat:

Demokratischer oder bürokratischer Stil
Qualifikation des Senators
Bundesrat parteipolitisch mehr gebunden als Senat
Senat vertritt nicht Länder, sondern das Element Land
Der senatoriale Typ
Bloßes Veto als Übergangslösung

Ewiger Senat

Einzelfragen zur Bundesratslösung
Stimmzahl der Länder
Nur Mitglieder von Landesregierungen als Bundesratsmitglieder
Bundesratspräsident
Mitwirkung bei der Gesetzgebung
Notverordnungen
Ausführung der Bundesgesetze
Mitwirkung bei der Regierungsbildung
Mitwirkung bei der Wahl des Bundespräsidenten.

VI. Bundespräsident oder Bundespräsidium:

Die Erwägungen des Ausschusses
Die Vorschläge
Kein plebiszitärer, aber auch kein rein repräsentativer Bundespräsident
Unterschied gegenüber der Weimarer Verfassung
Typische Funktionen des Staatsoberhauptes
Möglichst unabhängige Stellung des Bundespräsidenten
Ernennung des Bundeskanzlers
Mitwirkung bei der Regierungsbildung
Recht zur Auflösung des Bundestages
Ausfertigung der Gesetze
Mitwirkung bei der Gesetzgebung
Recht zur Einberufung des Bundestages
Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler.
Anklage vor dem Bundesverfassungsgericht
Vertretung
Gegenvorschlag: Dreierkollegium statt Bundespräsident.

VII. Die Bundesregierung:

Bundeskanzler und Bundesregierung
Wahl des Bundeskanzlers durch den Bundestag
Keine Regierung auf Zeit
Korrekturen des parlamentarischen Systems
Sicherung der Regierungsbildung
Sicherung der Regierungsexistenz
Bisherige Versuche in den Länderverfassungen
Kritik dieser Versuche
Keine geschäftsführende Regierung mehr
Charakterisierung der Bundesregierung des Entwurfs
Rücktritt von Bundeskanzler und Bundesministern
Entlassung von Bundesministern
Keine Ministeranklage.

VIII. Das Bundesverfassungsgericht

Bundesverfassungsgericht als Teil der dritten Gewalt
Besonderes Verfassungsgericht oder einheitliches oberstes Gericht?
Erweiterung der Zuständigkeiten gegenüber der Weimarer Verfassung;
Zuständigkeitskatalog
Bindung der Gerichte und sonstigen Behörden an die Entscheidungen und Anordnungen des Bundesverfassungsgerichts. Gesetzeskraft.
Regelung nur der wichtigsten Einzelheiten im Grundgesetz.

IX. Die Gesetzgebung

Der Vorbehalt des Gesetzes
Keine Übertragung der Gesetzgebungsbefugnis
Träger der Bundesgesetzgebung
Gesetzesinitiative
Der Gang der Gesetzgebung
Ausnahmen von der normalen Gesetzgebung
Systemverschiebende Gesetze
Gesetze, die das Grundgesetz ändern
Vorherige Änderung des Textes des Grundgesetzes
Änderung der bundesstaatlichen Grundordnung
Keine legale Abänderung der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung
Entscheidung über das dem Grundgesetz gemäße Zustandekommen von Gesetzen
Gesamtwürdigung
Ausfertigung von Gesetzen

Notstandsrecht
Voraussetzungen
Zuständigkeit für Notverordnungen
Suspension der Grundrechte nur befristet
Die fünf suspendierbaren Grundrechte
Notstandsrecht in den Ländern
Verlautbarung der Notstandsmaßnahmen
Keine Wahlen während der Grundrechtssuspension.

X. Die Ausführung der Bundesgesetze

Die vier Formen der Ausführung der Bundesgesetze
Ausführung sonstigen Bundesrechts
Landeseigene Verwaltung
Landesverwaltung nach Weisung
Bundeseigene Verwaltung
Bundesunmittelbare Selbstverwaltung
Bundeszwang
Ergänzende Bundesaufsicht durch die Bundesrechtspflege
Schadensersatz bei Amtspflichtverletzungen.
Frage der Tragung der Verwaltungskosten

XI. Das Finanzwesen

Finanzierungsaufgaben des Bundes
Abweichende Auffassungen:
Bedenken gegen Beschränkung des Ersatzes der Verwaltungskosten der Länder durch den Bund auf den Fall der Auftragsverwaltung

Bedenken gegen volle Tragung der Besatzungskosten durch den Bund; nur Spitzenausgleich

Vorschlag des Ausschusses auf Grund einer Sachverständigenschätzung der dem Bund zufallenden Lasten

Bedenken gegen diese Schätzung

Einbeziehung der laufenden kriegsbedingten Fürsorgeausgaben in den Lastenausgleich oder Lastenausgleich als einmaliger Vermögensausgleich?

Verminderung der Besatzungskosten erforderlich

Getrennte Einnahmequellen für Bund und Länder

Unbestrittene Einnahmequellen des Bundes

Einnahmen aus dem Lastenausgleich für den Bund, falls ihm hier die Gesetzgebung und die Aufbringung von Mitteln zukommt.

Drei Auffassungen über die Zuweisung der Einnahmen aus der Umsatz-, Einkommen-, Körperschafts- und Vermögenssteuer

Landeseigene Finanzverwaltung, auf die Länder übertragene Finanzverwaltung, bundeseigene Finanzverwaltung

Vier verschiedene Auffassungen:

a) Erhebung und Verwaltung der Zölle und der dem Bund zustehenden Steuern eigene Angelegenheit der Länder; insoweit besonderes Überwachungsrecht des Bundes;

b) Erhebung und Verwaltung durch die Länder für den Bund nach Weisungen des Bundes;

c) Getrennte Verwaltungsführung von Bund und Ländern für ihre Abgaben;

d) Einheitliche Bundesfinanzverwaltung für Bundes- und Länderaufgaben.

Haushaltswesen

Rechnungslegung und Rechnungsprüfung

Schuldenwesen

Schutz der Wirtschaft gegen willkürliche Preis- und Tarifpolitik vom Bund geführter oder kontrollierter Betriebe und gegen willkürliche Beitragsfestsetzung der unter Bundesaufsicht stehenden Selbstverwaltungen.

XII. Die Rechtspflege

Eigener Abschnitt für die Rechtspflege

Wiederaufbau der Rechtspflege

Gerichtshoheit der Länder und des Bundes. Grundsätzlich nur Oberste Bundesgerichte und nur für Fragen des Bundesrechts

Einheitliches oberstes Bundesgericht oder mehrere oberste Bundesgerichte?

Einigkeit über Herbeiführung der Rechtseinheit

Regelung durch die Bundesgesetzgebung

Oberste Bundesgerichte nur als Spruchstellen

Untere Bundesgerichte. Zuweisung von Entscheidungen über Landesrecht an oberste Bundesgerichte

Einschaltung von Bundesbehörden in Verfahren vor Ländergerichten

Vorlagepflicht des Richters statt richterlichem Prüfungsrecht

Generalklausel für Verwaltungsrechtsstreitigkeiten

Todesstrafe.

XIII. Übergangs- und Schlußbestimmungen

Rechtsbereinigung

Fortgeltung als Bundesrecht

Fortgeltung als Landesrecht

Streit über Fortgeltung als Bundes- oder Landesrecht

Nachfolge für weggefallene Organe

Überleitung gemeinsamer Nachkriegseinrichtungen

Recht undemokratischen Ursprungs

Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus

Abänderung des Grundgesetzes nach Herstellung der außenpolitischen Freiheit.

DIE PRÄAMBEL

Der Begriff „Grundgesetz“ ist vieldeutig. Er kann nach dem Sprachgebrauch eine Verfassung bezeichnen, also das rechtliche Gefüge und die Grundnormen eines Staates. Es ist aber ebenso möglich, daß mit der besonderen Wahl dieser Bezeichnung — anstatt des präziseren Wortes „Verfassung“ — von den Ministerpräsidenten zum Ausdruck gebracht werden wollte, daß die Aufgabe des Parlamentarischen Rates nicht darin bestehen solle, die rechtliche Ordnung für einen Staat im vollen und strengen Sinn des Wortes zu schaffen, sondern für ein hoheitliches Gebilde, dem gewisse Merkmale fehlen, die nur Staaten im vollen Sinne des Wortes eigentümlich sind.

Bei der Klärung dieser Frage war der Ausschuß auf die Auslegung gewisser Dokumente und Vorgänge angewiesen.

Die Verhandlungen der Ministerpräsidenten mit den Militärgouverneuren endeten damit, daß erstere die Vollmachten annahmen, die ihnen in dem von den Militärgouverneuren überreichten Dokument Nr. I angeboten worden sind. Sie bestehen in der Befugnis, eine im Gebiet der drei Westzonen gewählte parlamentarische Körperschaft einzuberufen, die als „Verfassungsgebende Versammlung“ die Aufgabe haben solle, eine „Verfassung“ für das von den drei Westzonen umschriebene Gebiet zu schaffen. Diese „Verfassung“ solle u. a. eine „Regierung“ und eine „Volksvertretung“ vorsehen. Von einem „Staate“ spricht Dokument Nr. I nirgends.

Nun haben aber die Ministerpräsidenten bis zuletzt darauf bestanden, die von ihnen einzuberufende parlamentarische Körperschaft nicht mit der Bezeichnung „Verfassungsgebende Versammlung“, sondern mit dem Namen „Parlamentarischer Rat“ zu bedenken; außerdem haben sie den Militärgouverneuren gegenüber darauf Wert gelegt, daß das von diesem Parlamentarischen Rat zu beschließende Gesetz nicht „Verfassung“, auch nicht „Vorläufige Verfassung“, sondern lediglich „Grundgesetz“ heißen solle. Daraus muß der Schluß gezogen werden, daß die Ministerpräsidenten mit der Wahl der Bezeichnung „Grundgesetz“ zum Ausdruck bringen wollten, daß in dem Gebiet der drei Westzonen zum mindesten kein Staat im vollen Sinne des Wortes zur Entstehung kommen solle. Anders wäre ihre beharrliche Bemühung um die Wahl anderer Begriffe als der in dem Dokument Nr. I vorgesehenen nicht zu verstehen.

Das durch das Grundgesetz ins Leben zu rufende Gebilde soll nach dem ausdrücklichen Willen der Ministerpräsidenten ein Provisorium sein, das nur so lange dauern soll, bis die endgültige Konstituierung der Deutschen Bundesrepublik aus freiem Willen des deutschen Volkes erfolgen kann. Aus diesem Charakter einer Notlösung, die lediglich den Übergang zu einer gesamtdeutschen Verfassung vorbereiten und erleichtern soll, ergibt sich, daß das Grundgesetz eine Klausel enthalten muß, wonach es seine Geltung an dem Tage verliert, „an dem eine von dem deutschen Volke in freier Selbstbestimmung beschlossene Verfassung in Kraft tritt.“ (Art. 149).

Es soll aber weiter ein Provisorium auch insoweit geschaffen werden, als nach dem Willen aller das Grundgesetz nicht endgültig auf das Gebiet der elf Länder der drei Westzonen beschränkt bleiben soll. Grundsätzlich soll jeder Teil Deutschlands auf seinen Wunsch aufgenommen werden können; Groß-Berlin aber, dessen Gebiet nach dem Willen der Militärgouverneure vorläufig nicht unmittelbar einbezogen werden soll, soll nach dem Willen der Ministerpräsidenten schon jetzt eine besondere Berücksichtigung erfahren.

Durch das Grundgesetz sollen die deutschen Hoheitsbefugnisse auf dem durch die elf Länder der drei Westzonen umgrenzten Teilgebiet Deutschlands auf föderalistischer Grundlage in einer Zentralgewalt vereinigt und bis zur vollen Autonomie in allen inneren Angelegenheiten ausgeweitet werden. Zur Schaffung eines Staates im vollen Sinn des Wortes würde aber auch die Anerkennung des Rechtes der Deutschen durch die Besatzungsmächte gehören, auswärtige Beziehungen aufzunehmen und eine auswärtige Politik zu führen sowie die Fülle der Gewalt ohne Einschränkung durch den hoheitlichen Willen fremder Mächte auszuüben. Diese Rechte werden aber, wie sich aus den Dokumenten Nr. I und Nr. III ergibt, von den Besatzungsmächten noch verweigert; offenbar sollen sie, zum Teile wenigstens, bis zum Friedensschluß ausgeschlossen bleiben. Wengleich also das durch das Grundgesetz zu organisierende Gebilde weithin die üblichen Merkmale eines Staates aufzuweisen haben wird, wenn es ein geeignetes Mittel für die Bewältigung der nunmehr gegebenen Möglichkeiten sein und werden soll, so bleiben ihm doch wesentliche Merkmale echter Staatlichkeit schon bei der Entstehung vorenthalten. Es kann

Charakter des zu schaffenden Bundes

Dokumente und Verhandlungen sprechen nicht für Schaffung eines eigentlichen Staates

Zeitliches Provisorium

Räumliches Provisorium

Beschränkte völkerrechtliche Handlungsfreiheit

nicht mehr sein als ein Staatsfragment. Über diese Grenze hinauszugehen, würde einen revolutionären Akt gegenüber den Besatzungsmächten voraussetzen.

*Folglich nur Staatsfragment
kein Staat*

Es gehört nicht zu den Aufgaben des Konventes, die politische Frage zu klären, aus welchem Grunde sich die Errichtung eines westdeutschen Staates oder die Ausrufung des gesamtdeutschen Staates im Westen Deutschlands empfehlen oder verbieten könnte. Er hat sich lediglich mit der Klärung der vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten zu befassen.

Ein Staat im vollen demokratischen Sinne des Wortes — d. h. ein Herrschaftsverband, der auf seinem Gebiet die Fülle der Gewalt in eigener Selbstbestimmung in Anspruch nimmt und Einschränkungen zugunsten Dritter nur auf Grund freiwilliger Selbstbeschränkung, also durch Vertrag, auf sich nimmt — kann nur entstehen, wenn ein Volk in voller Freiheit der Willensbestimmung die Formen und Inhalte seiner politischen Existenz gestalten kann; zum mindesten gilt dies für ein Zeitalter und für Völker, die sich der Grundnorm der Demokratie unterstellt haben. Nun ist zwar die Volkssouveränität das unverzichtbare Recht eines jeden Volkes und kann darum der Substanz nach durch fremde Gewaltausübung nicht vernichtet werden. Ein Volk kann jedoch für Zeit durch äußere Gewalt daran gehindert werden, von diesem Grundrecht Gebrauch zu machen.

Dieser Zustand ist durch die auf Grund der nationalsozialistischen Zwangsherrschaft und durch die im Gefolge der bedingungslosen Kapitulation der deutschen Wehrmacht eingetretenen Ereignisse geschaffen worden. Zwar haben die Besatzungsmächte schichtenweise die Betätigung der konstitutiven Elemente der deutschen Volkssouveränität freigegeben, zuerst in der Schicht des Gemeindelebens, dann in der Schicht der Gliederung des deutschen Volkes und der Ausübung deutscher Hoheitsbefugnisse in Ländern und nunmehr auf einer überzonalen territorialen Stufe; die von ihnen dabei gemachten Vorbehalte — Auflagen für das Grundgesetz; Ausschluß gewisser Zuständigkeiten; Recht, die Fülle der Gewalt wieder an sich zu nehmen — zeigen aber, daß sie auch heute noch nicht allen Elementen der Volkssouveränität in Deutschland die freie Auswirkung gestatten wollen.

Die in Betätigung dieser auch heute nur teilweise entbundenen Volkssouveränität zu schaffende politische Wirklichkeit muß der Substanz nach notwendig von voller Staatlichkeit so weit entfernt bleiben, als die von den Besatzungsmächten zur freien Betätigung freigegebene Schicht der Volkssouveränität von deren ganzen Fülle entfernt bleibt. Es ist zwar auch möglich, daß ein Staat, der in der Freiheit entstanden ist, in Abhängigkeit von fremdem staatlichem Willen gerät (suzeräner Staat, Protektorat), entstehen kann aber ein „Staat“ nur in der Fülle aller hoheitlichen Gewalt.

Trotzdem vollständige Organisation erforderlich

Der Konvent ist einmütig der Auffassung, daß ein solches Staatsfragment dennoch mit allen Einrichtungen versehen werden könne und solle, die eine volle Legislative, eine volle Exekutive nach innen und die umfassende Ausübung der Gerichtsbarkeit erlauben. Der fragmentarische Charakter kommt weniger in der Gestaltung der einzelnen Institutionen zum Ausdruck als in deren inneren Begrenzung auf die durch den äußeren Zwang heute noch eingeschränkten Möglichkeiten. Die zu schaffende Ordnung als solche kann und soll so ausgestaltet werden, daß bei Ausweitung der heute gewährten Freiheitssphäre die geschaffene Organisation fähig ist, sie voll auszufüllen und gegebenenfalls diese Ausweitung in Fluß zu bringen und durchzusetzen.

Quelle der konstituierenden Gewalt

Grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten haben sich im Konvent bei der Beantwortung der Frage ergeben, ob die Quelle der konstitutiven Gewalt beim Volke liegt oder bei den Ländern. Mit dieser Frage ist eng verknüpft die andere, ob Deutschland als staatliches Gebilde weiterbesteht oder im Gefolge der Kriegereignisse untergegangen ist.

Mehrheitsansicht: Das gesamtdeutsche Reich besteht fort, ist aber desorganisiert

I. Mehrheitsstandpunkt:

- a) Nach der Auffassung der überwiegenden Mehrheit des Konvents ist das Deutsche Reich als Staat und Rechtssubjekt nicht untergegangen, sondern lediglich desorganisiert und seiner Geschäftsfähigkeit beraubt worden. Es kann sich also nicht darum handeln, Deutschland staatlich neu zu konstituieren, sondern ausschließlich darum, es — wenn auch unter Beschränkung auf seine westlichen Gebiete — provisorisch neu zu organisieren, wie etwa Frankreich durch die Verfassung der Vierten Republik nicht neu konstituiert, sondern nur neu organisiert worden ist. Es ist in diesem Zusammenhang auch auf die internationale Judikatur in bezug auf die Identität des 1919 neu erstandenen polnischen Staates mit dem alten Kongreßpolen zu verweisen.

Damit liegt aber offenbar die konstitutive Gewalt originär bei dem Volke dieses Gebietes, das in seiner Gesamtheit sein „Staatsvolk“ ist. Dieses Volk ist aber in Deutschland keine ungegliederte Masse, sondern ist in Ländern gegliedert, so daß die Neuorganisation durch das Volk von dem in Ländern gegliederten Volk des neu zu organisierenden Gebietes auszugehen hat.

- b) Hievon gehen, nach Auffassung der Mehrheit, offenbar auch die Besatzungsmächte aus. Diese haben die Ministerpräsidenten nicht als Vertreter individueller Länderinteressen, sondern zur Wahrnehmung gesamtdeutscher treuhänderischer Funktionen mit Vorbereitungen der Neuorganisation Deutschlands auf dem Gebiet der drei Westzonen beauftragt, zu denen sie die Länderverfassungen nicht ermächtigen. Es wäre sonst schlechterdings nicht zu verstehen, wie die Ministerpräsidenten berechtigt sein könnten, sich in Ausführung der in Dokument Nr. II enthaltenen Befugnisse verantwortlich und gestaltend an Beschlüssen zu beteiligen, die das Gebiet anderer Länder betreffen als des Landes, für das allein sie verfassungsmäßig verantwortlich sind,

Besatzungsmächte gleicher Ansicht

Andererseits ist der Parlamentarische Rat, der das Grundgesetz zu beschließen hat, ganz offenbar keine Vertretung der Länder, sondern ein gesamtdeutsches Organ für den westlichen Teil Deutschlands.

Daß das deutsche Volk in seiner Gliederung in Ländern tätig wird, kommt darin zum Ausdruck, daß das vom Parlamentarischen Rat beschlossene Grundgesetz in den einzelnen Ländern ratifiziert werden muß. Daß es sich aber auch hierbei um einen Gesamttakt handelt und nicht um die Äußerung separaten Länderwillens, erweist der Umstand, daß das Grundgesetz auch für die Minderheit der Länder gelten soll, die es nicht ratifiziert haben sollten.

Bestimmungen einzelner Länderverfassungen, die von der Annahme ausgehen, daß Deutschland als staatliches Gebilde nicht mehr besteht, können dem nicht entgegenstehen. Abgesehen davon, daß die meisten der bisher ergangenen Länderverfassungen von dem entgegengesetzten Standpunkt ausgehen, vermag eine landesrechtliche Bestimmung — da eine bewußte separatorische Absicht nicht unterstellt werden kann — niemals den rechtlichen Bestand und die Einheit des übergeordneten Ganzen in Frage zu stellen.

Diese Auffassungen der Mehrheit haben ihren Ausdruck in folgendem Vorschlag zu einer Präambel gefunden:

„Das deutsche Volk in den Ländern Baden, Bayern usw., durch seine verfassungsmäßigen und gesetzlichen Organe handelnd, erfüllt von dem Willen, alle Teile Deutschlands in einer Bundesrepublik wiederzuvereinigen und seine Freiheitsrechte zu schützen, und bestrebt, vorläufig in dem Teile Deutschlands, der durch die Gebiete dieser Länder begrenzt wird, eine den Aufgaben der Übergangszeit dienende Ordnung der Hoheitsbefugnisse zu schaffen, erläßt kraft seines unverzichtbaren Rechtes auf Gestaltung seines nationalen Lebens dieses Grundgesetz für einen Bund deutscher Länder, der allen anderen Teilen Deutschlands offensteht.“

Vereinzelte sind Einwendungen gegen den Namen „Bund deutscher Länder“ erhoben und die Bezeichnungen „Union deutscher Länder“ und „Deutsche Staatgemeinschaft“ vorgeschlagen worden.

2. Minderheitsstandpunkt.

Demgegenüber vertritt eine Minderheit die Auffassung, daß Deutschland auf Grund der 1945 erfolgten Debellation aufgehört hat, als staatliche Wirklichkeit zu bestehen — wie übrigens die einzelnen deutschen Länder auch — und daß es also nicht nur neu organisiert, sondern neu konstituiert werden muß. Der neu zu schaffende deutsche Staat ist nicht der Rechtsnachfolger der Weimarer Republik. Insbesondere ist das nunmehr zu schaffende Fragment eine völlig neue staatliche Wirklichkeit, die sich von keinem vorher bestehenden Gebilde herleiten kann und die kein rechtliches Band mit der Vergangenheit verknüpft. Bei der Schaffung des Bundes deutscher Länder kann es sich daher nicht um die Neuorganisation von etwas Bestehendem, sondern nur um die Konstituierung eines Neuen handeln.

Da in der Zwischenzeit die Länder neu entstanden und in Verfassung gebracht worden sind, kann Deutschland mangels eines organisierten Staatsvolkes nicht durch ein „Deutsches Volk“, sondern nur durch die Länder als in sich geschlossene Rechtssubjekte geschaffen werden. Die Quelle der durch das Grundgesetz zu schaffenden rechtlichen Ordnung sind also ausschließlich die Länder, die insoweit als einzelne und vorher nicht verbundene Rechtspersonlichkeiten zusammenwirken. Dieser Rechts-

Minderheitsstandpunkt: Es besteht kein deutscher Staat mehr, sondern nur die (neugeschaffenen) deutschen Länder

zustand ist auch in einigen Länderverfassungen, z. B. der bayerischen, zum Ausdruck gekommen.

Diese Auffassung fand ihren Niederschlag in folgendem Minderheitsentwurf zu einer Präambel:

Die Länder Baden, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern bilden zur Wahrung der gemeinsamen Angelegenheiten des deutschen Volkes eine bundesstaatliche Gemeinschaft, der beizutreten allen übrigen deutschen Ländern offensteht. Diese Gemeinschaft hat die Aufgabe, bis zur Wiederherstellung der deutschen Einheit die Bundesgewalt auszuüben und die Freiheitsrechte der Bevölkerung zu schützen.

Die Gemeinschaft führt den Namen „Bund deutscher Länder“. Für den Bund gilt diese vorläufige Verfassung.

Für diese Fassung der Präambel haben auch Mitglieder gestimmt, die grundsätzlich die Auffassung vertreten, daß Deutschland als politisches Staatswesen nicht untergegangen ist. Sie haben sich aber für diese Art der Fassung entschieden, teils weil sie der Meinung waren, daß die Minderheitsfassung alles Notwendige zum Ausdruck bringe, ohne eine Entscheidung der oben dargestellten Streitfrage erforderlich zu machen, teils weil sie glaubten, daß die Mehrheitsfassung dem föderativen Charakter des Bundes nicht genügend gerecht werde. Hiermit wurde allerdings zum Teil der Wunsch verbunden, es möge die Aufgabe des Bundes nicht dahin bestimmt werden, er habe „die Bundesgewalt“, sondern er habe „auf dem Bundesgebiet die gesamtdeutsche Staatsgewalt vorläufig auszuüben“.

ERSTES KAPITEL

GRUNDRECHTE

Zur geschichtlichen Situation

(1) Die Grundrechte waren ursprünglich gegen den Staat als solchen gerichtet und waren daher vom Staat her unabänderlich. In langen Kämpfen wurde erreicht, daß sie in die Staatsverfassungen aufgenommen wurden. Damit wurden sie aber zu einem Teil der staatlichen Rechtsordnung mit der Folge, daß sie nun durch die Verfassung und schließlich auch durch beliebige Gesetze einschränkbar wurden. Da bei der Gesetzgebung die Volksvertretung mitwirkte, sah man im Gesetz die eigentliche Garantie der Freiheit und hielt lediglich eine Bindung der Verwaltung an das Gesetz für erforderlich. So erschien es auch auf dem Gebiet der Grundrechte als ausreichend, daß sie in Gesetzesform ausgesprochen und damit für die Verwaltung verbindlich waren.

Der berechnete Gesetzesglaube der Frühzeit wich auf Grund der Erfahrungen, die man mit einer steuerlosen oder sogar in den Dienst des Verbrechens gestellten Gesetzgebungsmaschine gemacht hat, dem heutigen tiefen Mißtrauen gegen einen bloßen Gesetzespositivismus. So entwickelte sich die Tendenz, die ursprüngliche Bedeutung der Grundrechte schrittweise wiederherzustellen. Zunächst wünschte man die Ausnahmen von den Grundrechten in der Weise zu beschränken, daß nicht ein beliebiges Gesetz, sondern lediglich die allgemeine Rechtsordnung einem Grundrecht entgegengestellt werden könne. Zur allgemeinen Rechtsordnung in diesem Sinn rechnete man das allgemeine bürgerliche Recht, das allgemeine Strafrecht, das allgemeine Polizeirecht, allenfalls noch das allgemeine Steuerrecht. Ausgeschlossen sollte dagegen sein, Sondergesetze gegen die Substanz einzelner Grundrechte zu erlassen. Die nächste Forderung ging dahin, daß überhaupt kein einfaches Gesetz mehr über ein Grundrecht sollte hinweggehen können, daß vielmehr nur noch die Verfassung selbst den Grundrechten Schranken setzen könne. Mit dem letzten Schritt schließlich kehrte man zu der Auffassung zurück, daß die Grundrechte auch durch Verfassungsgesetze nicht könnten eingeschränkt werden.

Dieses letzte Stadium der Entwicklung ist allerdings heute noch nicht durchgängig erreicht. Überwiegend gilt heute die Auffassung, daß die Grundrechte zwar nicht vollkommen unabänderlich seien, daß sie aber als Institution nicht aufgehoben werden können. Eine befriedigende Umschreibung des Rahmens, in den sich auch die Geltendmachung der Grundrechte einzuordnen hat, ist dabei allerdings noch nicht gelungen. Die Formel, daß die Grundrechte „im Rahmen der allgemeinen Rechtsordnung zu verstehen“ sind, muß einstweilen aushelfen. Sie wird in Art. 21 Abs. 3

Einordnung der Grundrechte in den Rahmen der allgemeinen Rechtsordnung

ausdrücklich verwendet. Die besonderen Einschränkungen, die den einzelnen Grundrechten beigelegt sind, sind an dieser Grundformel orientiert.

(2) Da es sich um die Planung des Grundgesetzes für eine bundesstaatliche Gemeinschaft handelte, sah sich der Konvent vor die Frage gestellt, ob das Grundgesetz unmittelbar alle staatlichen Organe des Bundesgebiets und alle seine Bewohner an bestimmte, im Grundgesetz zu verkündende Grundrechte binden solle oder ob das Grundgesetz sich damit begnügen könne, die Länder zu verpflichten, diese Grundrechte in ihre Verfassungen aufzunehmen. Der Konvent entschied sich dafür, das Grundgesetz solle selbst Grundrechte und nicht nur Grundrechtsanforderungen an die Landesverfassungen enthalten.

Abgesehen davon, daß die Mehrzahl der Länder der britischen Zone noch keine Landesverfassungen haben, war der Gedanke entscheidend, daß das Grundgesetz des Bundes in einem Zeitpunkt geschaffen wird, in dem die allgemeinen Menschenrechte immer noch schweren Bedrohungen ausgesetzt sind und daß deshalb ein gesamtdeutsches Bekenntnis zu diesen Rechten als der Grundlage des Gemeinschaftslebens notwendig erscheint.

Dagegen erschien es nicht notwendig, neben den grundlegenden Rechten der menschlichen Freiheiten alle irgendwie als Grundrechte bezeichneten Institutionen in einen umfassenden Katalog von Bundesgrundrechten aufzunehmen. Vielmehr muß es genügen und wird es zugleich eindrucksvoller sein, wenn die Zahl der Grundrechte im Grundgesetz beschränkt wird auf die wichtigsten Menschen- und Freiheitsrechte der einzelnen. Erwogen wurde, ob daneben auch Grundrechte der korporativen Ordnungen aufzunehmen seien. Dies wurde im Ergebnis verneint, insbesondere mit Rücksicht auf die vorläufige Natur des Grundgesetzes. Andere Institutionen eines freiheitlichen staatlichen Lebens, die in der Rechtslehre und in den Verfassungen gelegentlich gleichfalls als Grundrechte bezeichnet sind, wie der Schutz des Bürgers durch unabhängige Gerichte, das Recht auf Gehör im gerichtlichen Verfahren, das Verbot rückwirkender Strafgesetze, sind in anderen Abschnitten des Grundgesetzes, insbesondere in dem Abschnitt Rechtspflege, behandelt.

(3) An die Spitze der Aufstellung der Grundrechte hat der Konvent den Gedanken gestellt, daß der Staat dem Menschen zu dienen hat und daß die Würde des Menschen überall zu wahren ist. Dem folgen der Reihe nach die einzelnen Freiheitsrechte, die politischen Grundrechte, die Gleichheit vor dem Gesetz, das Grundrecht des Eigentums und schließlich einige weitere wichtige Individualrechte. Die letzten drei Artikel (19 bis 21) enthalten die Grenzen, die auch den Grundrechten gesetzt sind, nämlich die Pflicht zur Verfassungstreue, die Verwirkung der politischen Grundrechte durch den, der sie zum Kampf gegen die politische Freiheit mißbraucht, und die oben behandelte Einordnung der Grundrechte in den Rahmen der allgemeinen Rechtsordnung.

Im einzelnen ist zu den vorgeschlagenen Artikeln des Abschnittes „Grundrechte“ folgendes zu sagen:

Artikel 1 soll auch Privatpersonen verpflichten. Zu denken ist etwa daran, daß ein privater Unternehmer sich an der Arbeitsversklavung beteiligt. Die Verletzung der menschlichen Würde kann zwar als solche noch unter keine Sanktion gestellt werden, sie wird aber da, wo es auf die Rechtswidrigkeit des Verhaltens ankommt, nunmehr einen solchen Vorwurf begründen.

Artikel 2 hatte in der Weimarer Verfassung kein Vorbild. Es ist hierzu auf die allgemeine Umgrenzung der Freiheitsrechte durch die Artikel 19 bis 21 zu verweisen.

Zu Absatz 1 („Alle Menschen sind frei“) wurde die Auffassung vertreten, die eigentliche Bedeutung einer solchen Bestimmung sei, es sollten alle Menschen freigegeben werden. Deshalb sei es für uns zur Zeit nicht angemessen, einen solchen Satz auszusprechen, der nur in das Verfassungsprogramm eines mächtigen und zum Einsatz seiner Macht für die Befreiung der Menschen entschlossenen Staates passe.

Zu Abs. 2 wurde darauf hingewiesen, daß der Relativsatz wegleiben müsse, da ohnedies die Freiheit bestehe, innerhalb der Schranken der Rechtsordnung und der guten Sitten beliebig zu handeln, auch wenn man anderen dadurch schade. Man gehe daher mit der gewählten Formulierung hinter das Selbstverständliche zurück.

Artikel 3 gewährleistet die persönliche Bewegungsfreiheit im engeren Sinn. Er enthält die übliche Umgrenzung des Verhaftungsrechts der staatlichen Behörden. Er gewährt darüber hinaus auch Schutz vor außerstrafrechtlicher Beschränkung der persönlichen Freiheit, indem er beispielsweise die zwangsweise Unterbringung in einem Irrenhaus, die Schutzhaft, die Zwangsgestellung von Geschlechtskranken, die

Eigene Bundesgrundrechte, nicht nur Duktiven für die Landesverfassungen

Beschränkung in der Zahl der Bundesgrundrechte

Reihenfolge der Grundrechte

Würde des Menschen

Grundrecht der Freiheit

Persönliche Freiheit

Unterbringung von gefährdeten Jugendlichen einer richterlichen Kontrolle unterwirft.

Freiheit der Wohnung

Artikel 5 gewährt zusätzlich zu den bisher üblichen Formulierungen Schutz gegen ungesetzliche Beschlagnahmen von Wohnräumen.

Im Konvent wurde hierzu der Vorschlag gemacht, dem Artikel noch Bestimmungen hinzuzufügen, wie sie in Artikel 3 der amerikanischen Bill of Rights getroffen sind. Dieser Artikel lautet:

„In Friedenszeiten darf kein Soldat in irgendeinem Hause ohne Einwilligung des Hauseigentümers einquartiert werden; auch in Kriegszeiten darf dies nur in gesetzlich vorgeschriebener Weise geschehen.“

Dem Vorschlag wurde entgegengehalten, daß sich im Grundgesetz nirgends die Möglichkeit einer deutschen Wehrmacht abzeichne und daß gegen die Einquartierung von Soldaten einer fremden Wehrmacht ein deutsches Grundrecht keinen Schutz gewährt.

Pressefreiheit

Artikel 7 Abs. 2 gewährt der Presse einerseits das Recht, ohne Beschränkung über das öffentliche Leben zu berichten, bindet sie aber andererseits an die Pflicht zur Wahrheit.

Vereinigungsfreiheit

Zu Artikel 9 wurde der Vorschlag abgelehnt, daß niemand solle gezwungen werden dürfen, sich einer Vereinigung anzuschließen. Die Ablehnung gründet sich auf die möglicherweise bestehende Notwendigkeit, auch künftig Angehörige bestimmter Berufe in öffentlich-rechtlichen Organisationen verpflichtend zusammenzufassen. Ein Koalitionszwang im üblichen Sinn des Wortes sollte damit nicht anerkannt werden.

Gleichheit vor dem Gesetz

Artikel 14 schlichtet die alte Streitfrage, ob die Gleichheitsforderung auch den Gesetzgeber binde, in bejahendem Sinn.

Denazifizierung

Die einstweiligen Einschränkungen des Gleichheitssatzes, die zur vollständigen Befreiung vom Nationalsozialismus unerlässlich sind, werden in der Übergangsbestimmung des Artikels 146 geregelt.

**Gerechter Arbeitsertrag
Schutz vor Not**

Im Zusammenhang mit Absatz 3, der jedermann einen Anspruch auf gleiche wirtschaftliche Entwicklung zuspricht, wurde die Frage erörtert, ob eine Bestimmung aufgenommen werden solle, die den Schaffenden einen Anteil am Arbeitsertrag zusichert und etwa darauf hinweist, daß dies durch demokratische Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Betrieben gewährleistet werde. Es überwog aber die Meinung, daß diese Frage durch die Gesetzgebung über die Wirtschaftsordnung zu regeln sei. Ähnliches gilt für den ebenfalls erörterten Antrag, ein Recht auf Unterstützung bei unverschuldeter Not in die Grundrechte aufzunehmen.

Freie Arbeit

Artikel 16 bringt insofern eine wichtige Neuerung, als er jede Art von Zwangsarbeit verbietet, die sich nicht auf eine gerichtliche Entscheidung gründet. Die Bestimmung erschien geboten mit Rücksicht auf die schmerzliche Tatsache, daß in der Gegenwart die Gefahr der Arbeitsversklavung in der verschiedensten Form auch den deutschen Menschen bedroht.

Freizügigkeit

Die hierhergehörende Anregung, die Freizügigkeit zum Grundrecht zu erheben, wurde fallen gelassen, weil die gegenwärtigen Zustände der Durchführung unüberwindbare Hindernisse bereiten.

Sozialisierung

Das in Artikel 18 verlangte besondere Gesetz kann selbstverständlich auch eine ganze Gruppe gleichartiger Unternehmen erfassen.

Widerstandsrecht

Zu Artikel 19 wurde die Frage eines individuellen Widerstandsrechts gegen verfassungswidrig ausgeübte öffentliche Gewalt erörtert. Die Mehrheit lehnte die Aufnahme eines Widerstandsrechts wegen seiner unabsehbaren Tragweite ab.

Schranken der Grundrechte

Artikel 20 bringt die dringend notwendige Verwirkung der politischen Grundrechte durch den, der sie zum Kampf gegen die freiheitliche und demokratische Grundordnung mißbraucht. Es bedarf keiner Darlegung, daß jede Demokratie, die in diesem Punkt achtlos ist, in Gefahr steht, selbstmörderisch zu werden. Da andererseits die Waffe der Verwirkung politisch mißbraucht werden kann, wurde für diesen Fall die Verfassungsbeschwerde gegeben, deren Einführung im übrigen vom Konvent lediglich zur Erwägung gestellt wird.

In Artikel 21 wird der schon erörterte Gedanke, daß alle Grundrechte im Rahmen der allgemeinen Rechtsordnung zu verstehen sind (Abs. 3), durch Absatz 4 noch nach der Richtung ergänzt, daß eine gesetzliche Einschränkung der Grundrechte nur zulässig ist, wenn die öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit oder Gesundheit es zwingend erfordert. Daß auch diese Formel nicht voll befriedigend ist, muß einstweilen hingenommen werden. Der weitere Gedanke, daß kein einschränkendes Ge-

setz die Substanz des Grundrechts angreifen darf, ist im zweiten Satz des Abs. 4 ausgesprochen.

Die zeitweise Aufhebung der politischen Grundrechte und des Postgeheimnisses läßt sich für den Fall des Staatsnotstandes nicht umgehen. Die nähere Regelung wurde wegen des Zusammenhangs mit dem sonstigen Recht des Staatsnotstandes in den Abschnitt über die Gesetzgebung verwiesen (Art. 111 Abs. 3 bis 5). Die Voraussetzungen wurden dabei so streng als möglich gefaßt; ebenso wurde gegenüber der unglücklichen Regelung in der Weimarer Verfassung die Mitwirkung der demokratischen Organe so weit als möglich gesichert.

Eine Minderheit hielt an der Überzeugung fest, daß eine Suspension der Grundrechte nicht vorgesehen werden dürfe, weil die normalen polizeilichen Mittel zur Bekämpfung aller Gefahren ausreichend seien.

Im Zusammenhang mit der Suspension der Grundrechte wurde auf den Deutschlandbericht des Herter-Ausschusses des amerikanischen Kongresses hingewiesen. Nach diesem Bericht soll der Kongreß einen Ausschuß für alle besetzten Gebiete einsetzen, der mit den deutschen gesetzgebenden Körperschaften zusammenarbeiten soll, um ihnen bei der Herstellung einer arbeitsfähigen demokratischen Regierungsform Hilfe zu leisten. Hierbei ist für uns von besonderer Wichtigkeit der Vorschlag, ein interparlamentarisches Schiedsgericht zu bilden, das über Verletzungen der Grundrechte befindet. England und Frankreich sollen eingeladen werden, Vertreter in diesen interparlamentarischen Schiedsausschuß zu entsenden. Im Hinblick darauf schlägt der Konvent dem Parlamentarischen Rat vor, eine Petition an den amerikanischen Kongreß zu richten mit dem Antrag, den vom Herter-Ausschuß empfohlenen interparlamentarischen Schiedsausschuß sofort zu bilden, parlamentarische Vertreter Englands und Frankreichs in diesen Ausschuß einzubeziehen und ihn durch deutsche parlamentarische Vertreter zu erweitern. In der Petition sollte der Kongreß gebeten werden, zu beschließen, daß dem interparlamentarischen Schiedsausschuß für das Gebiet des Bundes deutscher Länder die Befugnis eines obersten Schiedsgerichts für Streitigkeiten zwischen Deutschen und Vertretern der Besatzungsmacht, welche die Verletzung von Grundrechten betreffen, übertragen wird.

Notstandsrecht

Internationale Gewährleistung der Grundrechte

ZWEITES KAPITEL

VÖLKERRECHTLICHE VERHÄLTNISSE DES BUNDES

Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts sollen integrierender Bestandteil des Bundesrechts sein, und zwar in der Weise, daß sie unmittelbar Rechte und Pflichten für alle Bewohner des Landesgebietes (Inländer und Ausländer) erzeugen sollen. Durch die gewählte, von Art. 4 der Weimarer Verfassung abweichende Fassung soll Streitfragen, die in der Weimarer Zeit eine verhängnisvolle Rolle gespielt haben, der Boden entzogen werden. Weiter soll durch diese Fassung zum Ausdruck gebracht werden, daß das deutsche Volk gewillt ist, im Völkerrecht mehr zu sehen als nur eine Ordnung, deren Normen lediglich die Staaten als solche verpflichten.

Es wird demgemäß die Aufnahme folgenden Artikels vorgeschlagen:

„Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts sind Bestandteil des Bundesrechts und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für alle Bewohner des Bundesgebietes.“

Das Grundgesetz soll ferner vorsehen, daß der Bund durch ein mit qualifizierter Mehrheit ergangenes Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen kann. Dadurch soll die Schaffung internationaler Organe erleichtert werden, die etwa geschaffen werden sollten, um mit Wirkung für die Gebiete der beteiligten Staaten Angelegenheiten zu besorgen, die bisher ausschließlich den verschiedenen nationalen Souveränitäten überlassen waren. Das deutsche Volk ist gewillt, künftighin auf den Krieg als Mittel der Politik zu verzichten und hieraus die Folgerungen zu ziehen. Um aber nicht wehrlos fremder Gewalt preisgegeben zu sein, bedarf es der Aufnahme des Bundesgebietes in ein System kollektiver Sicherheit, das ihm den Frieden gewährleistet. Nach der einmütigen Auffassung des Konvents muß der Bund bereit sein, im Interesse des Friedens und einer dauerhaften Ordnung der

Völkerrecht ist Bundesrecht

Eintritt des Bundes in ein Staatensystem

europäischen Verhältnisse in die sich aus einem solchen System ergebenden Beschränkungen seiner Hoheitsverhältnisse einzuwilligen. Zwar wird damit dem deutschen Volke eine Vorleistung zugemutet. Nach dem, was im Namen des deutschen Volkes geschehen ist, ist aber eine solche Vorleistung, die entsprechende Leistungen der anderen beteiligten Staaten im Gefolge hat, angebracht.

Einstimmig wird demgemäß folgender Artikel vorgeschlagen:

„Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.

Insbesondere kann er im Interesse der Aufrechterhaltung des Friedens sein Gebiet in ein System kollektiver Sicherheit einordnen und hierbei, unter der Voraussetzung der Gegenseitigkeit, in diejenigen Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, durch die eine friedliche und dauerhafte Ordnung der europäischen Verhältnisse erreicht und sichergestellt werden kann.

Ein solches Gesetz bedarf in Bundesrat und Bundestag einer Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl.“

Kriegsächtung

Schließlich glaubt der Konvent, daß das Grundgesetz einer Bestimmung bedürfe, wonach Handlungen unter Strafe zu stellen sind, die in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören; vor allem aber alle Handlungen, die in der Absicht unternommen werden, die Führung eines Krieges vorzubereiten. Das Recht des Bundes soll künftig die Möglichkeit bieten, Personen zur Rechenschaft zu ziehen, deren Tätigkeit mit Vorbedacht darauf gerichtet ist, von seinem Gebiet aus den Frieden in gefährlicher Weise zu gefährden, möge es sich um geheime Aufrüstung handeln oder um militaristische und nationalistische Verhetzung der Gemüter. Personen, die sich solcher Verbrechen schuldig machen, wären nach ihrer Verurteilung außerhalb des Schutzes bestimmter Grundrechte zu stellen.

Der hierzu vorgeschlagene Artikel hat folgenden Wortlaut:

„Handlungen, die mit der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Krieges vorzubereiten, sind unter Strafe zu stellen.“

Abtretung von Teilen des Bundesgebiets

Der Konvent war einmütig der Auffassung, daß in das Grundgesetz Bestimmungen aufgenommen werden sollten, die die Abtretung oder den Austausch von Teilen des Bundesgebiets betreffen. In Anlehnung an die französische Verfassung erschien es zweckmäßig, hierfür vorzusehen, daß Abtretung und Austausch nur zulässig sein sollen, wenn die betroffenen Bevölkerungen dies gutheißen. Darüber hinaus soll sowohl ein Bundesgesetz wie ein Gesetz der betroffenen Bundesländer für die Vollziehung erforderlich sein.

Diese Bestimmung kann sich nur auf den Teil des deutschen Staatsgebiets beziehen, in dem das Grundgesetz gilt, also auf das Gebiet des Bundes deutscher Länder. Es ergab sich folgende Formulierung:

„Abtretung und Austausch von Teilen des Bundesgebiets sind nur wirksam, wenn die Veränderung von den betroffenen Bevölkerungen gutgeheißen ist.

Ihre Vollziehung bedarf eines Gesetzes des Bundes und der betroffenen Länder.“

Die Hoheitssymbole

Mehrheitsvorschlag: Bundesflagge schon jetzt einzuführen

Die überwiegende Mehrheit ist der Ansicht, daß es trotz des provisorischen und fragmentarischen Charakters des Bundes aus technischen und auch aus politischen Gründen erforderlich sei, dem Bund eine Flagge zu geben. Da der Bund nichts anderes sein soll als der heute einzige in wenigstens relativer Freiheit nach dem Willen des deutschen Volkes organisierte Teil Deutschlands, kam die Schaffung einer „separaten“ Flagge für niemanden in Frage. Die Flagge des Bundes kann nur Farben führen, die in der gesamtdeutschen Tradition begründet sind. Für die Wahl der Farben Schwarz-Rot-Gold war entscheidend, daß diese Farben schon im alten Reichsschild geführt wurden und auch seit Beginn einer deutschen Einheits- und Freiheitsbewegung allgemein als die Embleme der Deutschen Republik gegolten haben. Der Vorschlag soll dagegen nicht zum Ausdruck bringen, daß das Grundgesetz des Bundes ein Ausfluß der Weimarer Verfassung sei.

Diese Erwägungen haben ihren Niederschlag in folgendem Artikel gefunden:

„Der Bund führt die schwarz-rot-goldene Flagge der Deutschen Republik. Das Nähere bestimmt ein Gesetz.“

Minderheitsvorschlag: Flaggenfrage verlagern

Auch die Minderheit ist der Meinung, daß der Bund eine Flagge zugewiesen bekommen solle; sie erhebt keine Einwendungen gegen die Farben Schwarz-Rot-Gold. Sie befürchtet jedoch, daß die Aufnahme des von der Mehrheit vorgeschlagenen Artikels in das Grundgesetz zum ungeeignetsten Augenblick einen verhängnisvollen Flaggenstreit heraufbeschwören könne. Im Zuge dieser Erwägungen schlägt sie vor,

auf die Aufnahme eines Flaggenartikels in das Grundgesetz zu verzichten und ein Flaggengesetz zu einem späteren Zeitpunkt zu erlassen.

Eine weitere Minderheit macht einen Vermittlungsvorschlag, der dahin geht, daß bis zur Regelung durch ein Gesetz die Farben Schwarz-Rot-Gold in beschränktem Umfange, nämlich von den Bundesbehörden, etwaigen künftigen Auslandsvertretungen und den Seeschiffen geführt werden sollen. Ihr Vorschlag ergibt folgende Fassung:

„Bis zur Regelung durch ein Gesetz führen die Bundesbehörden, Auslandsvertretungen und Seeschiffe die Farben Schwarz-Rot-Gold.“

Vermittlungsvorschlag: Vorläufige Regelung für Behörden, Auslandsvertretungen, Schifffahrt

DRITTES KAPITEL BUND UND LÄNDER

Das Gebiet des Bundes besteht vorläufig aus den Gebieten der elf Länder, die bei der Gründung beteiligt sind. Es soll jedoch jeder andere Teil Deutschlands auf seinen Wunsch in den Bund aufgenommen werden können, wofür ein einfaches Bundesgesetz genügen soll. Einverständnis bestand darüber, daß die Aufnahme so wenig erschwert werden solle als möglich.

Das vorläufige Bundesgebiet

Der aufgenommene Teil kann sich an ein schon bestehendes Land anschließen. Tut er es nicht, so bildet er ein eigenes Land, dessen Verfassung die Bevölkerung nach Maßgabe der für Länderverfassungen in diesem Grundgesetz allgemein vorgesehenen demokratischen Mindestanforderungen (Art. 29) selbst bestimmen kann.

Infolge der besonderen Stellung Groß-Berlins soll dieses Land jedoch schon heute weithin behandelt werden, als sei es ein Glied des Bundes. Zwar sollen die Bundesgesetze bis zur Aufnahme Groß-Berlins in den Bund dort nicht gelten. Die Stadt soll jedoch nach der einstimmigen Meinung des Konvents heute schon vollberechtigte Vertreter in die gesetzgebenden Organe des Bundes entsenden können. In Betracht kommen etwa 30 Abgeordnete zum Bundestag, dessen Mitgliederzahl sich damit auf 430 erhöhen würde, und zwei Bundesratsmitglieder. Die Mehrheit billigt den Berliner Vertretern auch das Stimmrecht, eine Minderheit nur beratende Stimme zu.

Einbeziehung von Groß-Berlin

Bei der Frage, ob das Grundgesetz Bestimmungen vorsehen solle, wonach das Bundesgebiet unter Veränderung der Gebiete der Länder solle neu gegliedert werden können, stehen sich mehrere Auffassungen gegenüber, über die keine Einigung erzielt werden konnte:

Innerdeutsche Umgliederung

1. Einige Mitglieder sind der Meinung, daß das Grundgesetz Bestimmungen über eine einmalige und damit endgültige Neubestimmung der Ländergebiete vorsehen solle; nach deren Durchführung sollten grundsätzlich keine größeren Veränderungen der Ländergrenzen mehr möglich sein. Dem wird entgegengehalten, daß nach der Erklärung der Militärgouverneure die bis zum 15. 10. 1948 von den Ministerpräsidenten zu bestimmende Änderung der Ländergrenzen bis zum Friedensschluß endgültige Zustände schaffen werde; das beabsichtigte Vorhaben sei demnach praktisch gegenstandslos.

Einmalige endgültige Umgliederung?

2. Andere Mitglieder vertreten die Auffassung, daß unter Zugrundelegung der bei Inkrafttreten des Grundgesetzes bestehenden Ländergrenzen im wesentlichen nur kleinere Grenzveränderungen im Wege der Vereinbarung der betroffenen Länder möglich bleiben sollen.

Künftig nur Zusammenschlüsse von Ländern möglich?

Im übrigen soll grundsätzlich — entsprechend der Verfassung der USA, die aber die Teilung von Staaten nicht unmöglich gemacht hat — auf dem Gebiet eines Einzelstaates kein neuer Staat gebildet werden können. Dagegen sollen sich mehrere Einzelstaaten zu einem neuen Einzelstaat zusammenschließen können. Falls die Bevölkerung eines Teiles eines Einzelstaates sich mit einem anderen Einzelstaat sollte vereinigen wollen, so solle hierüber auf Antrag der Selbstverwaltungskörper, die mindestens ein Drittel der Bevölkerung des Landesteils vertreten, durch Volksentscheid entschieden werden. Die vorgesehene Beschränkung des Antragsrechts auf die Selbstverwaltungskörper solle eine Sicherung gegen die Gefahr bieten, daß gewisse politische Parteien zeitweilige Mißstimmungen gewisser Bevölkerungsteile ausnützen, um einen unverantwortlichen Druck auf die Landesregierung auszuüben. Für die Aufnahme neugebildeter Einzelstaaten in den Bund solle ein einfaches Bundesgesetz genügen.

Diese Auffassung verdichtete sich zu folgendem Vorschlag eines Artikels:

„Auf dem Gebiet eines Einzelstaates des Bundes darf kein neuer Einzelstaat gebildet werden.“

Ein Einzelstaat kann sich mit einem anderen oder mehreren Einzelstaaten zu einem neuen Einzelstaat zusammenschließen. Das Verfahren für den Zusammenschluß richtet sich nach den Vorschriften der Landesverfassungen. Jedoch bedürfen Staatsverträge, die von den Landesregierungen darüber abgeschlossen worden sind, in jedem Falle der Form des Gesetzes.

Will sich die Bevölkerung eines Teils eines Einzelstaates mit einem anderen Einzelstaat oder mit einem Teil eines anderen Einzelstaates zu einem neuen Einzelstaat zusammenschließen, so bedarf es dazu eines Antrags der Selbstverwaltungskörper dieses Landesteils, die mindestens ein Drittel der Bevölkerung des Landesteils vertreten. Über den Antrag wird durch Volksabstimmung entschieden. Das weitere Verfahren richtet sich nach Abs. 2.

Die Aufnahme neuer Einzelstaaten in den Bund erfolgt durch einfaches Bundesgesetz.“

Für den Fall, daß es den Ministerpräsidenten bis zum Erlaß des Grundgesetzes nicht gelingen sollte, eine rationellen Gesichtspunkten gerechtwerdende Neugliederung des Bundesgebietes zustandezubringen, wurde folgende Übergangslösung vorgeschlagen:

„Dem deutschen Volke steht es frei, innerhalb des Bundesgebietes ohne Rücksicht auf die bisherigen Landesgrenzen neue Einzelstaaten zu errichten, soweit die Stammesart der Bevölkerung, die wirtschaftlichen Verhältnisse und die geschichtliche und gesellschaftliche Entwicklung die Bildung solcher Staaten erfordert. Keiner der neuerrichteten Einzelstaaten soll weniger als drei Millionen Einwohner umfassen. Ein Einzelstaat kann sich mit einem anderen oder mehreren Einzelstaaten zu einem neuen Einzelstaat zusammenschließen. Das Verfahren für den Zusammenschluß richtet sich nach den Vorschriften der gegenwärtigen Landesverfassungen. Jedoch bedürfen Staatsverträge, die von den Landesregierungen darüber abgeschlossen werden, in jedem Falle der Form des Gesetzes.

Sollen aus einem Einzelstaat und einem Teil eines anderen Einzelstaates oder aus Teilen mehrerer Einzelstaaten ein neuer Staat gebildet werden, so bedarf es dazu des Beschlusses der betroffenen Landtage über die Anordnung von Volksabstimmungen in dem betroffenen Landesteil. Beim Anschluß eines Landesteils an einen bestehenden Einzelstaat genügt die Abstimmung des Einzelstaates, dem der Landesteil bis dahin angehört. Das weitere Verfahren regelt ein einfaches Bundesgesetz.“

Beide Vorschläge wurden nach gründlicher Erörterung zurückgezogen, werden hier aber erwähnt, um eine volle Übersicht über die Möglichkeiten zu geben.

Künftige Umgliederung zulässig?

3. Eine andere Meinung ging dahin, trotz der Erklärung der Militärgouverneure in das Grundgesetz Bestimmungen aufzunehmen, die ohne Beschränkung auf einen bestimmten Zeitraum weitgehende Berichtigungen der Ländergrenzen und darüber hinaus die grundlegende Neugliederung des Bundesgebietes ermöglichen sollen. Dies müsse vor allem deshalb geschehen können, weil ein echtes föderatives System gegeneinander richtig abgewogene Länder erfordere; die heutigen Länder entsprächen diesem Ideal keineswegs. Im übrigen sei es durchaus möglich, daß die Militärgouverneure ihren Standpunkt bezüglich der Endgültigkeit des bei Inkrafttreten des Grundgesetzes bestehenden Zustandes ändern.

Hiefür ist in Anlehnung an den Beschluß erster Lesung des Verfassungsausschusses der Weimarer Nationalversammlung folgender Vorschlag gemacht worden, der die Zustimmung der Mehrheit gefunden hat:

„Die Gliederung des Bundes in Länder soll im Sinne der wirtschaftlichen und kulturellen Höchstleistung unter möglichster Berücksichtigung des Willens der beteiligten Bevölkerung erfolgen.

Die Neubildung von Ländern oder die Änderung ihres Gebietes durch Vereinigung oder Abtrennung von Gebieten kann durch Bundesgesetz erfolgen, wenn sie durch den Willen der Bevölkerung gefordert wird oder ein überwiegendes Allgemeininteresse sie erheischt.

Der Wille der Bevölkerung ist durch die Abstimmung der wahlberechtigten Einwohner festzustellen, die auf Antrag eines Viertels der Stimmberechtigten oder der politischen oder kommunalen Vertretungen eines Viertels der beteiligten Bevölkerung durch die Bundesregierung anzuordnen ist. Entstehen bei der Vereinigung oder Abtretung Streitigkeiten über die Vermögensauseinandersetzung, so entscheidet hierüber auf Antrag einer Partei das Bundesverfassungsgericht.“

4. Die grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten betrafen vor allem die Frage, ob die Veränderung der Ländergebiete Sache des Bundes oder ausschließlich Sache der betroffenen Länder sein solle. Im ersteren Falle bestand Einverständnis darüber, daß — außer bei besonderen Notständen — nicht gegen den Willen der betroffenen Bevölkerung vorgegangen werden dürfe; im anderen Falle war man sich darüber einig, daß auch von den Ländern unternom-

Umgliederung Bundes- oder Landessache?

mene Gebietsveränderungen — mit Ausnahme kleinerer Grenzberichtigungen — der Sanktion durch den Bund bedürftig sein sollten.

Die Vertreter der Ansicht, daß Veränderungen der Ländergrenzen nur Sache der betroffenen Länder selbst sein dürfen, sehen durch eine Gliederungs-Kompetenz des Bundes dessen föderativen Charakter in Frage gestellt. Nach der Gegenmeinung macht umgekehrt gerade der föderative Charakter, der dem Bund eigen sein soll, die Neugliederung des Bundesgebietes nach rationellen Gesichtspunkten zur gebieterischen Notwendigkeit. Diese könne aber nur eine gesamtdeutsche Aufgabe sein, da schon die bisherigen Erfahrungen zeigten, daß die Länder selbst nicht imstande seien, die einer vernunftgemäßen Lösung entgegenstehenden partikularen Egoismen zu überwinden. Während die Vertreter dieser Meinung hinsichtlich der Schaffung der Voraussetzungen für eine tragfähige föderative Gestaltung des Bundesgebietes den Mut zur Neuerung befürworteten, sind sie einmütig der Überzeugung, daß der dann geschaffene Zustand im wesentlichen unveränderlich bleiben soll.

Der Konvent hat in Anbetracht dieser Meinungsverschiedenheit einmütig beschlossen, zur Neugliederungsfrage keinen artikulierten Vorschlag zu machen, sondern sich auf die Darlegung der Kontroverse zu beschränken.

Im Konvent besteht Einmütigkeit darüber, daß die Länder frei sein sollen, die Formen und Inhalte ihres staatlichen Lebens zu bestimmen, daß aber einerseits die Länderverfassungen eine gewisse Homogenität mit der Bundesverfassung aufweisen und andererseits als demokratische Mindestforderungen folgende Elemente enthalten müssen:

1. Die Verfassungen der Länder müssen demokratisch, also auf die allgemeine rechtliche Freiheit und Gleichheit aller Bürger gegründet sein.
2. Die Länder müssen weiter eine Volksvertretung haben, die aus allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahlen hervorgehen muß. Außerdem müssen sie ausreichende Gewähr dafür bieten, daß das Wahlrecht frei, d. h. ohne unmittelbaren oder mittelbaren Druck ausgeübt werden kann.
3. Es darf in keinem Land das Einparteiensystem erlaubt sein. Bei jeder Wahl zu einer Volksvertretung müssen mindestens zwei, nicht nur organisatorisch, sondern auch politisch und innerlich voneinander unabhängige Parteien mit eigenen Programmen und Kandidaten sich um die Mandate bewerben können.
4. In gewissen Ländern hat sich das System herausgebildet, daß eine Partei unter der Tarnung demokratischer Verfassungen praktisch das Einparteiensystem errichtet hat. Das geschieht dadurch, daß die Parteileitungen mehr oder weniger gewaltsam für die Dauer zu einheitlichen Beschlüssen veranlaßt werden, die dann in den Volksvertretungen von allen Fraktionen einheitlich ausgeführt werden müssen. Dieses System soll von Bundes wegen in den Ländern verboten sein. Die üblichen Koalitionsabreden sollen dadurch nicht verboten werden.
5. Von den Wahlen und Abstimmungen dürfen Parteien nur dann ausgeschlossen werden, wenn in einem geordneten gerichtlichen Verfahren in Anwendung des für alle geltenden Gesetzes festgestellt worden ist, daß sie die Beseitigung der Freiheitsrechte und die Gewaltherrschaft anstreben. Dies schließt nicht aus, daß die Erlangung eines Sitzes in der Volksvertretung in den Wahlgesetzen von der Erreichung eines Mindesthundertsatzes der Wählerstimmen abhängig gemacht werden.
6. Die Verwaltung in den Ländern muß rechtsstaatlich sein; sie darf also ausschließlich auf Grund der Gesetze erfolgen. Dazu gehört, daß jedermann der Schutz unabhängiger Gerichte, die nur an das Gesetz gebunden sind, gegen den Mißbrauch der Staatsgewalt zustehen muß.
7. Die Verfassungen der Länder müssen die im Grundgesetz des Bundes vorgesehenen Grundrechte sichern. Es ist den Ländern unbenommen, weitere Grundrechte aufzustellen und ihre Gewährleistung dem Bundesrecht gegenüber zu verstärken, insbesondere auf dem Gebiet der Gemeinschaftsordnungen.
8. Die Freiheit der Person ist nur in einem Staate voll und dauerhaft gewährleistet, der auf dem Prinzip der Teilung und des Gleichgewichtes der Gewalten aufgebaut ist. Darum müssen auch in den Ländern Gesetzgebung, ausführende Gewalt und Rechtsprechung von Organen ausgeübt werden, die einander gleichgeordnet sind und sich so die Waage halten können. Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierungen ist mit diesem Prinzip durchaus vereinbar, ebenso gewisse überkommene Einrichtungen der Hansestädte, die für Deputationen der Bürgerschaft Verwaltungsbefugnisse vorsehen.

Dem Erfordernis der Homogenität der Länderverfassungen mit dem Grundgesetz des Bundes ist nicht damit Genüge getan, daß die Länderverfassungen demokratische Grundsätze aussprechen. Die Homogenität muß effektiv sein. Der Bund hat darum zu gewährleisten, daß die Verfassungswirklichkeit, d. h. das staatliche Leben in den Ländern, den beschlossenen Verfassungen entspricht. Wo das nicht der Fall

Anforderungen an die Länderverfassungen

Freiheit und Gleichheit

Volksvertretung

Kein Einparteiensystem

Kein Blocksystem

Parteienkontrolle

Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

Sicherung der Grundrechte

Teilung der Gewalten

Bundeskontrolle erstreckt sich auf Verfassungswirklichkeit

**Kein Genehmigungsvorbehalt
für Länderverfassungen**

ist, hat er den Rechtszustand in der Wirklichkeit des staatlichen Lebens herzustellen.

Die Aufsicht des Bundes über die Länderverfassungen soll nicht bis zu einem Genehmigungsvorbehalt des Bundes für Verfassungen und Verfassungsänderungen der Länder ausgebaut werden. Entspricht eine Landesverfassung oder eine Änderung derselben nicht den oben dargelegten Grundsätzen, so ist ein Streit darüber vom Verfassungsgericht des Bundes zu entscheiden.

Das Ergebnis der vorstehenden Erwägungen hat in folgendem Artikel seinen Niederschlag gefunden:

„Die Verfassungen der Länder müssen auf die allgemeine rechtliche Freiheit und Gleichheit aller Bürger gegründet sein. Die Länder müssen eine Volksvertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgeht, bei denen sich mindestens zwei voneinander unabhängige Parteien mit eigenen Programmen und Kandidaten bewerben können. Die Verwaltung darf ausschließlich auf Grund der Gesetze erfolgen. Jedermann muß der Schutz unabhängiger Gerichte gegen den Mißbrauch der Staatsgewalt zustehen. Die Länder müssen die in diesem Grundgesetz vorgesehenen Grundrechte sichern.

Gesetzgebung, ausführende Gewalt und Rechtsprechung müssen unbeschadet einer Verantwortlichkeit der Regierungen gegenüber den Landtagen durch gleichgeordnete Organe ausgeübt werden. Parteien dürfen von Wahlen und Abstimmungen nur ausgeschlossen werden, wenn in einem geordneten gerichtlichen Verfahren festgestellt worden ist, daß sie die Beseitigung der Freiheitsrechte und die Gewalt-herrschaft anstreben.

Abreden der Parteien, durch die die Abgeordneten in ihrer Stimmabgabe so gebunden werden, als ob nur eine Partei in einem Landtage vertreten sei, sind unzulässig.

Die Verfassungsmäßigkeit des staatlichen Lebens in den Ländern wird vom Bunde gewährleistet und geschützt.“

Zuständigkeit zur Gesetzgebung

Da die Gesetzgebung den Ländern zusteht, soweit sie nicht dem Bund zugesprochen ist, müssen die Zuständigkeiten des Bundes im Grundgesetz in einem Katalog einzeln aufgezählt werden. Im Zusammenhang mit der Aufstellung dieses Katalogs ergeben sich grundsätzliche Fragen, die hier vorweg erörtert werden.

Die Gruppen der Bundesgesetzgebung

Die Gesetzgebungszuständigkeit war in der Weimarer Verfassung in vier Gruppen gegliedert:

- in die ausschließliche Gesetzgebung,
- in die konkurrierende Gesetzgebung,
- in die Bedarfsgesetzgebung und
- in die Grundsatzgesetzgebung.

Im Konvent besteht Einigkeit darüber, die beiden letzten Gruppen nicht gesondert in den Entwurf eines Grundgesetzes aufzunehmen, vielmehr von der Viergliederung abzugehen. Allerdings sind dennoch vom Konvent in den Kreis der konkurrierenden Gesetzgebung bewußt einzelne Ziffern aufgenommen worden, bei denen die Worte „Grundsätze“ verwendet sind (Art. 36 Ziff. 6b, 8, 10, 11, 26; darüber siehe unten).

**Zwei Hauptgruppen:
Ausschließliche und Vorrang-
gesetzgebung**

Der Konvent hat erwogen, ob die beiden ersten Gruppen, nämlich die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung, wie bisher getrennt werden sollten, oder ob nicht vielmehr der Unterschied zwischen den beiden Gruppen fallengelassen werden soll. Werden sie auseinandergelassen, so wird zu prüfen sein, ob nicht die Bezeichnung „konkurrierend“ durch ein gleichbedeutendes besseres Wort ersetzt werden kann; der Konvent hat hierfür das Wort „Vorranggesetzgebung“ gewählt.

Zugunsten der Zweigliederung ist geltend gemacht worden: Für die Würde des Bundes habe es eine starke symbolische Kraft, einzelne Gesetzgebungszuständigkeiten völlig der Ländergesetzgebung zu entziehen und dadurch gegenüber sonstigen Zuständigkeiten herauszuheben. Es handelt sich hierbei um Gebiete wie die auswärtigen Angelegenheiten, die Staatsangehörigkeit, das Münzwesen usw., für die ihrem Charakter nach eine Zuständigkeit des Landes ohnehin ausscheidet. In diese Gruppe sollten tunlichst Zuständigkeiten von geringerer Integrationswirkung nicht aufgenommen werden. Dies Gruppe brauche daher keineswegs umfangreich zu sein. Ein völliger Verzicht auf die Unterscheidung zwischen den beiden Gruppen sei indessen nicht empfehlenswert.

Demgegenüber wird von anderer Seite betont, daß unerfreuliche Lücken für die Gesetzgebung entstehen könnten, falls die Landesgesetzgebung von einem Gebiet schlechthin ausgeschlossen sei, die Ausschließlichkeit somit lediglich als Sperre gegen-

über der Landesgesetzgebung wirke. Eine notwendig werdende Rechtseinheit könne unschwer durch die Vorranggesetzgebung gesichert werden; denn Vorranggesetzgebung bedeute ja Möglichkeit des Bundes, die Landesgesetzgebung schlechthin zu verdrängen. Der Bund könne mit anderen Worten alle Gefahren dadurch bannen, daß er den Stoff selbst regle. Zum Wesen der Vorranggesetzgebung gehöre ja nicht, daß dem Gesetzgeber des Landes in jedem Fall ein Raum für seine Gesetzgebung übrigbleiben müsse. In diesem Bereich bestehe also nicht eine substantielle Gewährleistung zugunsten des Landes; jedenfalls sei sie nicht aus dem Begriff der Vorranggesetzgebung zu folgern.

Der Konvent hat sich für die Zweigliederung in ausschließliche und Vorranggesetzgebung entschieden.

Im Hinblick auf die Zweifelsfragen, die sich aus den Begriffen der ausschließlichen und der Vorranggesetzgebung ergeben, empfiehlt der Konvent, eine geprägte Formel in das Grundgesetz aufzunehmen, in der eine Begriffsbestimmung der ausschließlichen und der Vorranggesetzgebung gegeben wird. Als solche Formel wird der jetzt in Art. 33 und 34 enthaltene Text gewählt.

Einig ist sich der Konvent darüber, daß auf dem Gebiete der ausschließlichen Gesetzgebung dann — allerdings auch nur dann — Landesgesetze erlassen werden dürfen, wenn ein Bundesgesetz selbst eine Ermächtigung an das Land zur Regelung enthalte, wie es z. B. bereits in § 3 des Freizügigkeitsgesetzes der Fall sei. Diese Übertragung kann durch einfaches Bundesgesetz erfolgen; es ist kein verfassungsänderndes Bundesgesetz erforderlich. Ferner ist sich der Konvent darüber einig, daß Ausführungsgesetze der Länder zu Bundesgesetzen beider Gruppen erlassen werden dürfen, soweit sie sich auf den bloßen Vollzug beschränken, ohne dabei dem Inhalt der Bundesgesetze zu widersprechen. Schließlich besteht darüber Einigkeit, daß die schon bestehenden Ländergesetze in ihrem Bestand unberührt bleiben, auch wenn ein Stoffgebiet durch das Grundgesetz der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes unterstellt wird. Nicht schon die Aufnahme eines Stoffes in den Katalog der ausschließlichen Gesetzgebung hebt ein Landesgesetz auf, sondern erst ein wirklich ergehendes Bundesgesetz, nicht schon der Umstand also, daß ein Stoff nur vom Bund geregelt werden darf, sondern erst die Tatsache, daß er geregelt worden ist. Diese Auffassung entspricht auch der Auslegung der ausschließlichen Gesetzgebung in der Weimarer Zeit.

Zulässige Landesgesetze

Die Zuweisung im Zuständigkeitskatalog muß ausdrücklich erfolgen. Es genügt nicht der bloße Sachzusammenhang mit einem aufgeführten Stoff; sonst würde die Aufzählung ihren Sinn verlieren. Man würde dann ebensogut weitgefaste Generalklauseln aufstellen können, dadurch aber den Zuständigkeitskatalog seines Zweckes berauben. Gerade das aber suchte der Konvent zu vermeiden, wie es überhaupt sein Ziel war, möglichst klare Verhältnisse für die Zuständigkeitsabgrenzung zu schaffen. In den Beratungen nur angeklungen ist die sogenannte Zuständigkeit aus der Natur der Sache. Man ist sich jedenfalls darüber klar, daß die Verfassung und die Symbole des Bundes, sowie das Recht des Bundes, seine eigene Behördenorganisation und sein Bundesdienstrecht zu regeln, auch ohne Erwähnung im Grundgesetz nach der Natur der Sache ausschließliche Bundesangelegenheit seien.

Enge Auslegung des Zuständigkeitskatalogs

Der Katalog der Zuständigkeiten regelt nur die Abgrenzung der Gesetzgebungszuständigkeit zwischen Bund und Ländern. Er enthält weder ein politisches Programm, noch auch eine Aufforderung an den Bund, die genannten Gebiete durch Bundesgesetze zu regeln; er gibt dem Bunde nur die formale Möglichkeit, Gesetze zu erlassen, begründet aber keine Pflicht für ihn. Er begrenzt ferner nicht den stofflichen Gehalt der Bundesgesetze, außer im Verhältnis zur Landesgesetzgebung. Er gibt den Bundesgesetzen auch keine inhaltliche Tendenz. Vielmehr ist er sozusagen neutral. Aus diesem Grunde hat der Konvent versucht, schon aus der Wortprägung der Aufzählung alles fernzuhalten, was so gedeutet werden könnte, als solle damit eine politische Wertung getroffen werden. Wo allerdings die Tendenz ersichtlich unpolitisch ist, sind solche Formulierungen vom Konvent unbedenklich zugelassen worden, z. B. in den Worten „Maßnahmen gegen Pflanzenkrankheiten“. Eine einzige scheinbare Ausnahme, über die aber im Konvent völlige Einigkeit besteht, liegt in der Ziffer 25 des Art. 36 mit der Formulierung „Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung“ vor.

Tragweite des Zuständigkeitskatalogs

Mit den vorstehenden Erwägungen soll nicht in Zweifel gesetzt werden, daß es auch stoffliche Grenzen der Gesetzgebung des Bundes gibt. Aber sie stehen nicht im Zuständigkeitskatalog. Sie können sich aus anderen Teilen des Grundgesetzes ergeben, z. B. aus den Grundrechten. Der Zuständigkeitskatalog ist keine Wertordnung: er ist auch keine verschleierte Wirtschafts- und Sozialordnung. Auch hier wird

Durch die Aufzählung im Katalog zum Inhalt von Bundesgesetzen keine Stellung genommen. Die Aufnahme in den Katalog läßt den Inhalt der Bundesgesetze vollkommen offen und greift dem Gesetzgeber in keiner Weise vor. Umgekehrt werden sich aus den Formulierungen der Grundrechte im Grundgesetz keine Zuständigkeitsverteilungen zwischen Bund und Ländern ergeben können.

Grundsatzgesetzgebung

In der Weimarer Verfassung wurde unterschieden zwischen der unbedingten und der bedingten Gesetzgebungszuständigkeit des Reichs. Bei der unbedingten Gesetzgebung konnte das Reich ohne besondere Hemmungen oder Erschwerungen Reichsgesetze erlassen. Bedingt war die Gesetzgebung in zwei Fällen: Einmal in der Bedarfsgesetzgebung, insofern das Reich nur im Falle eines Bedürfnisses Gesetze erlassen konnte; sodann in der Grundsatzgesetzgebung, insofern das Reich auf den entsprechenden Gebieten nur Grundsätze aufstellen durfte. Wie schon berichtet, sind diese beiden Gruppen zwar nicht mehr als besondere Zuständigkeitsgruppen in das Grundgesetz aufgenommen worden. Auch ist der Scheinbegriff einer „Bedarfs“-kompetenz durchaus fallen gelassen worden. Wohl aber findet sich an fünf Stellen des Katalogs der Vorranggesetzgebung, nämlich in den Ziffern 6b, 8, 10, 11 und 25 die Beschränkung der Gesetzgebung auf „Grundsätze“. Im Konvent ist die rechtliche Bedeutung dieser Einschränkung erörtert worden. Eine einhellige Stellungnahme über ihre Tragweite ist aber nicht ausgesprochen worden. Es ist insbesondere darüber gesprochen worden, ob der Begriff „Grundsätze“ ein Rechtsbegriff ist, oder ob er nur Ermessensfragen anzeigt, wobei es im Ermessen des Bundes läge, den Spielraum des Ermessens abzugrenzen. Schon in der Weimarer Zeit wurde diese Frage unterschiedlich beantwortet. Im Konvent besteht darüber Einigkeit, daß auf jeden Fall vermieden werden muß, politische Entscheidungen in die Form von Gerichtsurteilen einzukleiden. Eine weitergående Einigung über den Sinn des Begriffs „Grundsätze“ ist indessen nicht sichtbar geworden. Ferner ist in diesem Zusammenhang die Frage behandelt worden, ob die Grundsätze im Sinne der Vorranggesetzgebung an die Adresse der Länder gerichtet sind, also lediglich den Landesgesetzgeber binden, oder ob sie unmittelbar anwendbares Recht für den Bürger schaffen können. Der Ausschuß war der Auffassung, daß Grundsätze Bindungen und Schranken nur für den Landesgesetzgeber aufstellen.

Zuständigkeit zur Behörden- einrichtung

Durch Einräumung einer Gesetzgebungszuständigkeit an den Bund erhält dieser noch nicht die Befugnis, den Vollzug eines Bundesgesetzes an vorhandene oder neu-zuschaffende bundeseigene Behörden zu übertragen. Vielmehr bemißt sich die Zuständigkeit zum Vollzug der Bundesgesetze durch Bundesbehörden oder Landesbehörden nach den im Grundgesetz enthaltenen oder auf Grund des Grundgesetzes erlassenen besonderen Vorschriften über die Ausführung der Bundesgesetze. Hierbei spricht die Vermutung für die Ausführung des Bundesgesetzes durch Landesbehörden, und zwar in der Form der landeseigenen Verwaltung. Vgl. Art. 42.

Innerdeutsche Vereinbarungen der Länder

Im Kapitel der Staatsverträge unterscheidet der Konvent zwischen den innerdeutschen Vereinbarungen der Länder einerseits, und ihren Verträgen mit auswärtigen Mächten andererseits. Es bestehen keine Bedenken gegen innerdeutsche Vereinbarungen zwischen den Ländern. Falls ein Bedürfnis für einheitliche oder gleichmäßige Regelung vorhanden sein sollte, ohne daß die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes sich hierauf erstreckt oder ohne daß der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat, ist der gegebene Weg zur Beseitigung des Bedürfnisses der Vereinbarungen unter den Ländern. Eine Mitwirkung des Bundes ist in diesen Fällen nicht vorgesehen. Hiernach ist die Fassung des Art. 40 gewählt worden.

Amts- und Rechtshilfe

Keiner besonderen innerdeutschen Vereinbarung bedarf die Festlegung der Amtshilfe zwischen den Behörden der Länder. In der Weimarer Verfassung war die Amtshilfe zwischen Behörden als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 7 Ziff. 3) aufgeführt, und zwar im Zusammenhang nur mit dem gerichtlichen Verfahren. Es empfiehlt sich, sowohl eine besondere Gesetzgebung wie auch innerdeutsche Vereinbarungen der Länder entbehrlich zu machen, und zwar durch Ausdehnung der Amts- und Rechtshilfe auf alle Gebiete und Behörden. Dementsprechend ist Art. 39 Abs. 1 gefaßt worden.

Die Bestimmung des Art. 39 Abs. 2 beruht auf einem unabweisbaren Bedürfnis nach einheitlicher Regelung im ganzen Bundesgebiet.

Staatsverträge mit auswärtigen Staaten

Die Zuständigkeit, Verträge mit auswärtigen Staaten zu schließen, richtet sich im Verhältnis zwischen Bund und Ländern nach der Zuständigkeit zur Gesetzgebung. Auf dem Gebiete der ausschließlichen Gesetzgebung kann also nur der Bund Verträge schließen, wobei von etwa bereits bestehenden Staatsverträgen der Länder das

gleiche gilt wie von bereits bestehenden Landesgesetzen. Auf dem Gebiete der Vorranggesetzgebung (konkurrierenden Gesetzgebung) ist die Zuständigkeit zum Abschluß von Staatsverträgen sowohl für den Bund wie auch für die Länder begründet, und zwar mit Vorrang des Bundes. Die besondere Eigenart auswärtiger Verträge erfordert indessen bei der Vertragsschließung eine weitergehende Mitwirkung des Bundes als bei der Vorranggesetzgebung. Deshalb ist in Aussicht genommen, den Ländern die Verpflichtung aufzuerlegen, vor dem Abschluß des Staatsvertrages die Zustimmung des Bundes einzuholen. Darüber hinaus soll es aber bereits vor Einleitung von Verhandlungen mit auswärtigen Staaten den Ländern auferlegt werden, die vorherige Einwilligung des Bundes zur Aufnahme von Verhandlungen mit auswärtigen Staaten einzuholen, weil es vom Standpunkt der allgemeinen politischen Situation aus unerwünscht sein kann, daß ein Land mit einem bestimmten auswärtigen Staat oder über einen bestimmten Gegenstand in Vertragsverhandlungen tritt. Dies gilt sowohl für die Verträge auf dem Gebiete der Vorranggesetzgebung, für die später vor dem Abschluß des Vertrages außerdem noch die Zustimmung des Bundes zum Vertrag erforderlich ist, wie auch für Verträge auf Gebieten der Landesgesetzgebungszuständigkeit, bei denen zur Einleitung der Verhandlungen, nicht aber für den Inhalt und Abschluß des Vertrages eine Mitwirkung des Bundes vorgesehen ist. Alle von den Ländern geschlossenen Verträge sind aber zur Kenntnis des Bundes zu bringen.

Kurz erwähnt worden ist die Frage, ob Konkordate der Länder unter die Staatsvertragsvorschriften des Grundgesetzes fallen. Die Frage ist verneint worden, da der Vatikan kein auswärtiger Staat sei.

Es ist möglich, daß der Bund in Vertragsverhandlungen mit auswärtigen Staaten tritt über Gegenstände, an denen Länder wirtschaftlich beteiligt sind. Es wird angeregt (Art. 41 Abs. 3), in solchen Fällen die Länder an den Verhandlungen des Bundes zu beteiligen, allerdings ohne ihnen ein Mitbestimmungs- oder Mitabschlußrecht einzuräumen. Regelmäßig wird es genügen, die Verhandlungsbeteiligung zu beschränken auf Verhandlungen mit Nachbarstaaten des Bundes, und zwar in diesem Falle auf die angrenzenden Länder. In ganz besonderen Fällen wird darüber hinaus eine Beteiligung von Ländern an Verhandlungen mit einem ausländischen Staat in Betracht kommen.

Die Aufzählung der einzelnen Gesetzgebungs-Zuständigkeiten schließt sich auf vielen Gebieten dem Katalog der Weimarer Verfassung an. Zu berücksichtigen war indessen, daß die innere Verwaltung und das Kulturwesen künftig Länderaufgaben sein sollen. Einige Ziffern des Weimarer Katalogs können gestrichen werden, weil sie überholt oder in anderen Bereichen aufgegangen sind. An einigen Stellen erwies sich eine Vermehrung des Katalogs wegen der fortgeschrittenen und fortschreitenden wirtschaftlichen und technischen Entwicklung als nötig. Auch die Formulierungen sind, wo es zugänglich war, aus der Weimarer Verfassung übernommen worden, zumal Rechtsprechung und Verwaltung mit übernommenen und abgeklärten Fassungen leichter arbeiten als mit völlig neuen. Der Konvent hat sich bemüht, unklare Generalklauseln möglichst zu vermeiden. Über die Einschaltung der Gerichte bei der Auslegung von Abgrenzungsbegriffen wird im Zusammenhang mit der Rechtsprechung zu berichten sein.

Ausschließliche Gesetzgebung (Art. 35).

In der Weimarer Verfassung war außer den vom Ausschuß vorgeschlagenen Ziffern noch eine Ziffer „Wehrverfassung“ vorgesehen. Diese Ziffer ist nicht aufgenommen worden. Der Konvent ist sich aber darüber einig, daß nur die Gesetzgebung des Bundes zuständig sein könne, falls sich überhaupt Aufgaben wehrrechtlicher Art für deutsche Behörden ergeben können, z. B. Angelegenheiten der militärischen Entwertung. Lediglich um Mißverständnisse anderer Art von vornherein zu vermeiden, hat der Konvent von einer Ziffer „Wehrverfassung“ oder „Wehrfragen“ abgesehen.

Zu Ziffer 2:

Hinsichtlich der Staatsangehörigkeit sind im Konvent zwei Meinungen vertreten worden. Die eine will dem Bund die ausschließliche Zuständigkeit über die Bundesangehörigkeit und die Vorranggesetzgebung über die Grundsätze der Landesangehörigkeit geben. Nach der anderen Meinung soll der Bund wie in Artikel 6 Ziffer 3 der Weimarer Verfassung die ausschließliche Gesetzgebung über die „Staatsangehörigkeit“ haben.

Bei dieser zweiten Lösung erübrigt sich die Vorranggesetzgebung des Bundes über die Grundsätze der Landesangehörigkeit.

*Die einzelnen Ziffern des Katalogs**

Weimarer Katalog teils vermehrt, teils vermindert

Wehrrecht

Bundes- und Landesangehörigkeit

Zu Ziffer 6:

Funkwesen

Der Konvent ist der Auffassung, daß das Rundfunkwesen einschließlich der Rundfunktechnik nicht zum Fernmeldewesen gehört.

Vorranggesetzgebung: (Art. 36).

Zu Ziffer 2:

Strafrecht; diese Kompetenz kein Lückenbüßer

Das Verwaltungsrecht bleibt den Ländern vorbehalten; das Strafrecht ist als ein Gebiet mit materiell bestimmt begrenztem Inhalt zu verstehen. Nicht jedes Gesetz, das eine allgemeine Androhung einer öffentlichen Strafe enthält, gehört zum Strafrecht. Strafrecht ist vielmehr nur das echte Kriminalrecht mit bestimmtem ethischen Gehalte. Es wäre unzulässig, auf dem Wege über die Zuständigkeit für Strafrecht die Sphäre der Zuständigkeit der Landesgesetzgebung mittelbar auszuweiden.

Zu Ziffer 3:

Gerichtsverfassung

Auf Gebieten, die der Landesgesetzgebung zustehen, z. B. auf dem Gebiete der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit, soll auch die Gerichtsverfassung und das Gerichtsverfahren von der Landesgesetzgebung geregelt werden.

Zu Ziffer 4:

Binnenschifffahrt

Unter Binnenschifffahrtsrecht ist die zivilrechtliche Seite des Schiffsverkehrs verstanden, z. B. das Frachtrecht, das Schadensrecht usw. Dagegen ist die Zuständigkeit der öffentlich-rechtlichen Seite der Binnenschifffahrt in die Ziffer 33 der Vorranggesetzgebung aufgenommen.

Zu Ziffer 10:

Bevölkerungspolitik gestrichen

Die Bevölkerungspolitik (vergl. Artikel 7 Ziffer 7 der Weimarer Verfassung) ist gestrichen worden. Über die Streichung besteht im Konvent Einigkeit, weil der Begriff zu wenig faßbar ist und weil die Ziele der Bevölkerungspolitik auf einzelnen Gebieten zu verwirklichen sind, deren Zuständigkeit anderweit geregelt ist, z. B. auf dem Gebiet des Finanzwesens (Begünstigung kinderreicher Familien).

Zu Ziffer 23:

Wirtschaftslenkung

Über diese Ziffer hat sich eine längere Aussprache entsponnen. Sie führte schließlich zu zwei Fassungen. Auf der einen Seite wurde angestrebt, die Zuständigkeit weit auszudehnen und sie auch auf die Preisbildung zu erstrecken, dabei aber über die Gegenstände des täglichen Bedarfs hinaus, auch andere wirtschaftliche Güter und Leistungen zu erfassen (Fassung a). Auf der anderen Seite wurde darauf abgezielt, die Eingriffe in die Wirtschaft zu beschränken auf die Sicherung der Erzeugung und den Schutz der Verbraucher (Fassung b). In dieser Fassung soll auch die Möglichkeit einer Preisüberwachung enthalten sein.

Zu Ziffer 24:

Sozialisierung

Da Sozialisierung kein Rechtsbegriff ist, ist der rechtliche Inhalt des Zuständigkeitsbereiches mit dem Wort „Gemeineigentum“ wiedergegeben, weiter ist diese Stelle besonders eindringlich daran zu erinnern, daß es sich nur um die Verteilung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern in Bezug auf die Gesetzgebung, nicht um ein Programm handelt. Es war dabei auch die Meinung vertreten, man solle die Angelegenheit in den Art. 35 über die ausschließliche Gesetzgebung aufnehmen.

Zu Ziffer 26:

Bodenreform

Die vorgeschlagene Formulierung erscheint dem Konvent empfehlenswerter als die Formulierung in Artikel 10 Ziffer 4 der Weimarer Verfassung. Insbesondere ist der Konvent der Ansicht, daß die „Bindung des Grundbesitzes“ keine aktuelle Bedeutung für eine Regelung durch die Gesetzgebung mehr habe, und daß die „Bevölkerungsverteilung“ ein zu unbestimmter Begriff für eine Aufnahme in den Zuständigkeitskatalog darstelle.

Zu Ziffer 28:

Keine Bundeszuständigkeit für Landwirtschaft

Zum Gewerbe gehört auch die Industrie und das Handwerk. Dagegen fallen nicht darunter Landwirtschaft und Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei.

Berufsvertretungen

Die Einrichtung beruflicher Vertretungen (Artikel 7 Ziffer 10 der Weimarer Verfassung) ist gestrichen. Im Konvent bestand keine Klarheit darüber, was damit gemeint sei. Es besteht aber Einigkeit über die Streichung. Soweit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen darunter fallen würden, ergibt sich die Regelung aus der Koalitionsfreiheit. In der Weimarer Nationalversammlung war noch an eine verfassungsmäßige Sicherung des berufsständischen Systems gedacht, das den Ansatzpunkt für eine sogenannte erste Kammer bilden sollte. Die ganze seinerzeitige Regelung ist heute überholt.

Zu Ziffer 37:

Der Begriff des Arbeitsrechts soll hier in weitem Sinne verstanden werden, also nicht nur im Sinne von Arbeitsvertragsrecht, sondern auch von öffentlichem Arbeitsrecht einschließlich der Arbeitsgerichtsbarkeit und des Betriebsräterechts. Zum Ausschluß von Zweifeln sind überdies noch die Worte „einschließlich Arbeitsschutz und Arbeitslenkung“ beigefügt.

Arbeitsrecht

Zu Ziffer 38:

Unter Sozialversicherung ist die gesamte soziale Versicherung (Kranken-, Unfall-, Rentenversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung, der Knappschaftsversicherung und der Angestelltenversicherung) zu verstehen. Welche Teile der Sozialversicherung auf Bundesebene als bundesunmittelbare Selbstverwaltung zu organisieren sind, welche auf Landesebene unter Aufsicht der Länder, ergibt sich aus Art. 116 Abs. 3.

Sozialversicherung

Der Konvent betrachtet es als sein besonderes Anliegen, die deutsche Rechtseinheit auf all den Gebieten zu wahren oder herzustellen, auf denen das Bedürfnis nach gleichmäßigem Inhalt der Rechtsnormen im Bundesgebiet vordringlich erscheint. Ferner war es das Anliegen des Konvents, bei der Zuständigkeitsverteilung möglichst einfache, klare und bekannte Begriffe zu verwenden, um dadurch Zweifelsfragen weitgehend zu vermeiden und Reibungsflächen auszuschließen. Freilich wird immer ein ungeklärter Rest bleiben, der zu Meinungsverschiedenheiten führen kann. Für diesen Rest ist aber zu bedenken, daß zum Wesen des Bundesstaates die Verfassungstreue des Bundes und die Bundestreue der Glieder gehört.

Grundsätze der Formulierung

Verhältnis von Bund und Ländern in der Finanzwirtschaft.

Der in Art. 37 des Entwurfs ausgesprochene Grundsatz

„Bund und Länder führen eine gesonderte Finanzwirtschaft“

Gesonderte Finanzwirtschaft in Bund und Ländern

stellt den Gedanken der Selbstverantwortung sowohl des Bundes als auch der Länder in ihrer Einnahmen- wie in ihrer Ausgabenwirtschaft in den Vordergrund. Dabei ist davon auszugehen, daß die Gegenüberstellung von Bund und Ländern in jedem Falle auf Seiten der Länder auch die Gemeinden und Gemeindeverbände einschließt, für die ebenfalls der Grundsatz der selbstverantwortlichen Haushaltsführung im Rahmen der Bundes- und Landesgesetze gelten muß. Die zentrale Finanzwirtschaft des sogenannten Dritten Reiches, die aus Art. 8 der Weimarer Verfassung entwickelt worden ist, hat die selbstverantwortliche Finanzführung der Länder und Gemeinden schließlich durch eine einheitliche Verwaltung der „Finanzmasse“ und deren mehr oder minder schematische Verteilung an die „Bedarfsträger“, die Länder und Gemeinden, ersetzt und das Finanzwesen bis zur letzten Gemeinde zu lenken versucht. Dabei hat sie aber den wirklichen und berechtigten Finanzbedarf an Ort und Stelle doch niemals zu ergründen versucht.

Selbstverantwortliche Haushaltsführung auch der Gemeinden und Gemeindeverbände

Die Höhe der Ausgaben des Bundes einerseits, der Länder und ihrer Gemeinden andererseits wird je durch den Umfang ihrer Aufgaben bestimmt. Der Aufgabenbereich des Bundes wird durch das Grundgesetz festgelegt. Die Abgrenzung des Aufgabenbereichs der Länder und der Gemeinden ist nicht möglich; denn ihnen obliegt die Erfüllung aller Aufgaben, die nicht durch das Grundgesetz dem Bund zugewiesen sind, unter Einschluß der neu auftretenden Aufgaben, deren Auswirkungen sich nicht von vornherein übersehen lassen.

Bestimmung der Höhe der Ausgaben des Bundes durch den Umfang des Aufgabenbereichs

Aus der Beschränkung des Aufgabenbereiches und des daraus resultierenden Finanzbedarfs des Bundes ergibt sich folgerichtig sowohl eine Beschränkung des Bundes auf bestimmte umrissene, aber für die Erfüllung der gemeinschaftlichen Aufgaben ausreichende Einkünfte als auch die Notwendigkeit, den Ländern die für ihren Bedarf und den Bedarf der Gemeinden erforderlichen Einnahmequellen zu gewährleisten. Im Bund und in den Ländern, aber auch in den Gemeinden muß gelten, daß die Vertretungsorgane, welche die Ausgaben bewilligen, auch die Bereitstellung der hierzu erforderlichen Einnahmen in eigener Verantwortung beschließen sollen. Das setzt voraus, daß die Länder und Gemeinden nicht auf bloße Dotationen im Rahmen eines Finanzausgleichs verwiesen werden.

Beschränkung des Bundes auf bestimmte, aber ausreichende Einkünfte. Gewährleistung der erforderlichen Einnahmequellen für die Länder und Gemeinden

Ebensowenig wie die Länder auf die Gnade des Bundes, darf der Bund auf die Gnade der Länder angewiesen sein. Wenn Bund und Länder leben sollen, muß jeder Teil über das verfügen können, was er für seine Lebenshaltung benötigt. Allerdings läßt sich wegen der wechselnden Höhe der notwendigen Ausgaben die Aufteilung der Deckungsmittel zwischen Bund und Ländern nicht starr festlegen. Soweit der Finanzbedarf des Bundes durch die ihm zugewiesenen quellenmäßigen Einkünfte nicht gedeckt werden kann, müssen die Länder für die Deckung des Bedarfs auf-

Länder nicht Kostgänger des Bundes, Bund nicht Kostgänger der Länder

Keine starre Aufteilung der Deckungsmittel zwischen Bund und Ländern

kommen, sei es, daß der Ausgleich durch Beitragsleistungen der Länder oder durch eine jährlich festzulegende Aufteilung einer gemeinsamen Einnahme des Bundes und der Länder erfolgt. Auf der anderen Seite ist dafür zu sorgen, daß Einnahmen, die der Bund zur Deckung seines Finanzbedarfes nicht oder nicht mehr benötigt, den Ländern und Gemeinden zugänglich gemacht werden.

Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit der Finanzmaßnahmen der Länder

Gleichwohl erfordert das Gesamtinteresse eine gewisse Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit der Maßnahmen der Länder auf finanziellem Gebiet. Über das hierfür erforderliche Maß der Vereinheitlichung ist eine einmütige Auffassung nicht erzielt worden (vgl. die Ausführungen zu Art. 38, 122 und 123).

Die Richtigkeit des in Art. 37 ausgesprochenen Grundsatzes ist allgemein anerkannt worden. Wie er zu verwirklichen sei, darüber sind die Meinungen teilweise auseinander gegangen.

Die Rechtsetzung des Bundes auf dem Gebiet des Finanzwesens*)

Ausschließliche Bundesgesetzgebung über die Zölle

Hinsichtlich der Gesetzgebung auf dem Gebiet der Finanzen bestand im Verfassungskonvent Einmütigkeit darüber, daß der Bund die Gesetzgebung über die Zölle haben soll. Hier handelt es sich um eine ausschließliche Gesetzgebung des Bundes. Dies entspricht dem Vorbild der Weimarer Verfassung, in der gleichfalls die Gesetzgebung über das Zollwesen — und nur diese — zum Bereich der ausschließlichen Reichsgesetzgebung gehörte. Für alle übrigen bundesrechtlich zu regelnden Steuern ist, wie in der Weimarer Verfassung, Vorranggesetzgebung vorgesehen. Dies gilt auch für das Gebiet der Verbrauchssteuern; es ist unbedenklich, die Gesetzgebung über Verbrauchssteuern vom örtlich begrenzten Wirkungsbereich, für deren Erhebung insbesondere die Gemeinden in Frage kommen (z. B. Schlachtsteuer, Getränkesteuer), den Ländern zu überlassen, sofern eine bundesrechtliche Regelung nicht vorliegt. Das gleiche gilt für die Besteuerung von Umsatz und Verkehr (z. B. Vergnügungssteuer, andere Luxus- und Aufwandsteuern) und die Personalbesteuerung (z. B. Einwohnersteuer, Bürgersteuer).

Vorranggesetzgebung des Bundes für Steuern

Bei der Abgrenzung der Vorranggesetzgebung des Bundes überwog im Verfassungskonvent die Auffassung, daß der Bund grundsätzlich die Gesetzgebung über die Verbrauchssteuern und die Steuern vom Umsatz und Verkehr sowie die Rahmengesetzgebung über die Steuern vom Einkommen und Vermögen haben solle. Im einzelnen ergaben sich jedoch folgende Meinungen:

Auseinandergehende Meinungen über den Umfang der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes:

a. hinsichtlich der Biersteuer

a) Eine Minderheit des Verfassungskonvents vertrat den Standpunkt, daß bei der Biersteuer nicht die Bundesgesetzgebung, sondern die Landesgesetzgebung zuständig sein solle. Diese Minderheit und einer der Sachverständigen legten im Ausschuß eingehend dar, daß die Biersteuer für Bayern angesichts des hohen Anteils Bayerns am Bierverbrauch auf Grund altherkömmlicher Verbrauchsgewohnheiten und angesichts der historischen Bedeutung der Biersteuer im bayerischen Staatshaushalt eine ganz besondere, mit den Verhältnissen in den übrigen Ländern nicht ohne weiteres vergleichbare Bedeutung hat. Ein bayerisches Gutachten zur Frage der Biersteuer ist diesem Bericht beigelegt. Die Mehrheit des Verfassungskonvents hat sich bei aller Würdigung der Bedeutsamkeit der vorgebrachten Argumente diesem Standpunkt nicht angeschlossen.

b. hinsichtlich der Erbschafts- und Schenkungssteuer, der Grunderwerbs- und Wertzuwachssteuer

b) Auch für die Erbschaft- und Schenkungssteuer, die Grunderwerbsteuer und die Wertzuwachssteuer vertrat eine Minderheit den Standpunkt, daß nicht die Bundesgesetzgebung, sondern die Landesgesetzgebung zuständig sein solle.

c. hinsichtlich der Steuern vom Einkommen und Vermögen

c) Bezüglich der Steuern vom Einkommen und Vermögen bestanden bei Beginn der Erörterung folgende Meinungen:

Die Mehrheit war im Ausschuß zunächst der Auffassung, daß die Gesetzgebung über diese Steuern zur Zuständigkeit des Bundes gehören solle mit dem Zusatz:

„Die Bestimmung der Steuer- und Hebesätze und der Freigrenzen kann innerhalb eines bundesgesetzlich festzusetzenden Rahmens den Ländern überlassen werden.“

Die Minderheit vertrat den Standpunkt, daß lediglich

„die Grundsätze über die Bewertung des Vermögens bei der Erhebung der Steuern vom Einkommen und Vermögen“

durch die Bundesgesetzgebung festgesetzt werden sollen, während im übrigen für die Steuergesetzgebung bei dieser Materie die Länder zuständig sein sollen.

Man einigte sich schließlich mit weit überwiegender Mehrheit auf den Vermittlungsvorschlag, die Gesetzgebung auf diesem Gebiet mit folgender Einschränkung dem Bunde vorzubehalten:

*) Vgl. Art. 38 des Entwurfs.

„Bei den Steuern vom Einkommen und Vermögen ist die Bestimmung der Steuer- und Hebesätze und der Freigrenzen innerhalb eines bundesgesetzlich festzulegenden Rahmens den Ländern zu überlassen.“

Lediglich zwei Mitglieder des Verfassungskonvents sprachen sich gegen diese Einschränkung und für eine einheitliche Bundeseinkommensteuer mit bloßem Zuschlagsrecht der Länder aus.

Einstimmigkeit bestand im Verfassungskonvent ferner darüber, daß dem Bund die Vorranggesetzgebung zustehen soll über

die Grundsätze über die Bewertung des Vermögens bei der Erhebung von Steuern vom Grundbesitz und vom Gewerbebetrieb durch die Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände);

die Vermeidung oder Beseitigung von Doppelbesteuerungen;

den Ausgleich der Kriegs- und Nachkriegsschadenschulden

sowie die Aufbringung der hierfür erforderlichen Mittel;

den finanziellen Ausgleich unter den Ländern;

den Aufbau der Steuerverwaltungsbehörden der Länder und das von ihnen anzuwendende Verfahren.

Die Vorranggesetzgebung des Bundes über den Aufbau der Steuerverwaltungsbehörden der Länder setzt allerdings voraus, daß die Finanzverwaltung Sache der Länder ist (vgl. die Ausführungen zu Art. 123).

Einstimmigkeit über Vorranggesetzgebung des Bundes hinsichtlich bestimmter Gebiete

VIERTES KAPITEL

DER BUNDESTAG

1. Es bestand keine Meinungsverschiedenheit darüber, daß in Form des Bundestags wieder ein echtes Parlament zu schaffen sei, welches unmittelbar vom deutschen Volk und nicht etwa von den Landtagen gewählt wird. Dieses Parlament soll den Hauptanteil an der Gesetzgebung erhalten und die Regierung soll von ihm abhängig sein. Es wirkt außerdem bei der Wahl des Bundespräsidenten mit.
2. Gegen die Gefahr, die ein arbeitsunfähiges Parlament bedeutet, sind folgende Sicherungen vorgesehen worden:
 - a. Eine Hauptsicherung muß die Wahlreform bringen. Der Ausschuß wollte insoweit die Entscheidung für die Mehrheitswahl zwar nicht vorweg nehmen, sie ist aber dadurch angebahnt, daß die Wahl der Abgeordneten fest bestimmt ist. Auch soll das Wahlgesetz vorsehen können, daß Parteien, die weniger als 5 % der Stimmen erhielten, keinen Sitz erhalten und daß auf zusammengerechnete Reststimmen nicht mehr Sitze entfallen, als die Partei in den Wahlkreisen errungen hat.
 - b. Die Parteien sind im Grundgesetz als Organe der politischen Willensbildung anerkannt. Ein besonderes Gesetz über ihre Rechtsverhältnisse wird vorgesehen. Das Grundgesetz selbst erklärt die Bildung von Parteien für frei. Nur das Verfassungsgericht kann Parteien, die sich nach der Art ihrer Tätigkeit die Beseitigung der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung zum Ziel gesetzt haben, für verfassungswidrig erklären; dabei kann es auch durch einstweilige Anordnungen einzelne beschränkende Maßnahmen treffen oder dazu ermächtigen. Ohne verfassungsgerichtliche Entscheidung können die Behörden gegen eine Partei nicht wegen Verfassungswidrigkeit einschreiten.
 - c. Einem etwaigen Versagen des Parlaments in der Gesetzgebung kann für die Regel nicht vorgebeugt werden. Es muß eben dann mit den vorhandenen Gesetzen ausgekommen werden. In Notfällen muß das Notverordnungsrecht aushelfen. Dieses ist aber nicht mehr dem Bundespräsidenten, sondern dem vom Parlament abhängigen Bundeskanzler zusammen mit dem Bundesrat anvertraut. Notverordnungen ergehen stets unter dem Vorbehalt der Bestätigung durch das Parlament.
 - d. Einem Versagen des Parlaments bei der Regierungsbildung wird dadurch entgegengewirkt, daß der Befugnis des Parlaments, bei Erledigung des Bundeskanzleramts den neuen Bundeskanzler zu bestimmen, zeitliche Grenzen gesteckt sind. Hierin war sich der Konvent einig. Während aber eine Minderheit bei fruchtlosem Fristablauf das Parlament kraft Gesetzes aufgelöst sein und diesen

Echtes Parlament

Sicherungen gegen arbeitsunfähige Parlamente

Wahlreform

Parteiengesetz

Notverordnungen

Zeitliche Begrenzung des Rechts zur Regierungsbildung

Vorgang sich gegebenenfalls beliebig oft wiederholen läßt, will die Mehrheit alsdann dem Bundespräsidenten die Möglichkeit geben, auf Vorschlag des Bundesrats, der eine Art Legalitätsreserve darstellt, eine vollgültige Regierung zu bilden: Ob der Präsident dies tun oder lieber die geschäftsführende Regierung weiter arbeiten lassen will, steht bei ihm. Auch eine vom Bundesrat vorgeschlagene Regierung ist in ihrem Fortbestand vom Parlament abhängig.

Nur konstruktive, keine obstruktiven Mißtrauensvoten

- Die Abhängigkeit des Fortbestehens einer Regierung vom Parlament wird in einem entscheidenden Punkt ihrer Gefährlichkeit entkleidet. Das Parlament kann zwar jederzeit durch Mißtrauensvotum den Bundespräsidenten zwingen, den Kanzler zu entlassen. Bedingung ist aber, daß es gleichzeitig einen Nachfolger benennt. Eine bloße obstruktive oder Protestmehrheit ist also gezwungen, sich zunächst in eine konstruktive Mehrheit zu verwandeln.

Eine Minderheit hält es nicht für möglich, das Mißtrauensvotum in dieser Weise an die gleichzeitige Benennung des Nachfolgers zu binden. Das durch irgend ein Ereignis ausgelöste Mißtrauen müsse sich spontan auswirken können. Es lasse sich auch schwerlich eine Persönlichkeit zum Nachfolger vorschlagen, so lange der alte Kanzler noch vollgültig im Amt sei. Statt dessen wird empfohlen, das Mißtrauensvotum seine Wirkung verlieren zu lassen, wenn das Parlament nicht binnen bestimmter Frist einem neuen Kanzler sein Vertrauen ausspreche. Dem wird aber entgegengehalten, daß das nachträgliche Unwirksamwerden des Mißtrauensvotums eine juristische Fiktion sei, die gegenüber der Tatsache, daß die Regierung einmal vor der Öffentlichkeit gestürzt und ihr in aller Form das Mißtrauen bescheinigt worden ist, nicht ins Gewicht falle.

Eine kleine Minderheit verwirft die parlamentarische Abhängigkeit der Regierung ganz und wünschte ihre grundsätzliche Unabsetzbarkeit für die ganze Amtsperiode lediglich mit einer dem Art. 44 Abs. 3 S. 2 der bayerischen Verfassung entsprechenden Einschränkung.

Verstärkter Einfluß des Parlaments auf die Bildung der Regierung, verringerter Einfluß auf den Sturz der Regierung, verglichen mit der Weimarer Verfassung

- Allgemein ist hinsichtlich der Abhängigkeit der Regierung vom Parlament hervorzuheben, daß nach der vorgeschlagenen Lösung ein arbeitsfähiges Parlament allein über die Besetzung des Kanzleramts verfügt und nicht wie nach der Weimarer Verfassung in der Durchsetzung seines Willens noch vom Bundespräsidenten abhängt. Noch weniger hat der Präsident die Möglichkeit, wie im Weimarer System von sich aus einen Kanzler zu ernennen und ihn ohne das Vertrauen des Parlaments im Amt zu halten. Das Vertrauen der Parlamentsmehrheit ist ausreichend, aber auch unerlässlich für die Berufung zum Kanzler. Nach dem Weimarer System war es weder ausreichend noch unerlässlich. Statt dessen hatte das Weimarer System die destruktive Befugnis des Parlaments zum Sturz der Regierung übertrieben ausgedehnt. Für die nachträgliche Erkenntnis lag hierin einer seiner Hauptfehler.

Beschränkung des Auflösungsrechts

- Die Selbstauflösung des Parlaments ist nicht vorgesehen. Auch die Auflösung durch den Bundespräsidenten soll nur in einem einzigen Fall möglich sein, nämlich dann, wenn das Parlament bei der Regierungsbildung versagt und hierauf der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundesrats eine Regierung berufen hat. Nach dem Minderheitsvorschlag tritt, wie erwähnt, bei fruchtlosem Ablauf der Frist zur Regierungsbildung im Falle der Erledigung des Bundeskanzleramtes automatische Auflösung des Parlaments ein.

Rechtskontrolle über die Untersuchungsausschüsse

Besonders erörtert wurden die Untersuchungsausschüsse, Art. 57. Ihre Feststellungen können, da sie in einem gerichtsähnlichen Verfahren getroffen werden, für den zur Verantwortung gezogenen Minister oder Beamten oder einen sonstigen Betroffenen empfindliche Wirkungen haben. Die Sachlichkeit eines solchen Ausschusses erscheint andererseits nicht immer gewährleistet, zumal da auch Untersuchungsausschüsse anteilig besetzt sind, also einer destruktiven Mehrheit extremer Parteien anheimfallen können. Der Konvent hält daher eine Rechtskontrolle für unerlässlich. Sie muß allerdings, um das Ansehen des Parlaments und die Funktionsfähigkeit der Untersuchungsausschüsse zu wahren, auf ein Minimum beschränkt bleiben. In Betracht kommen etwa grobe Verletzungen des Rechts auf Gehör, Druck auf Zeugen, willkürliche Beweisabschneidungen, Verletzung der Denkgesetze bei den vom Ausschuss gezogenen Folgerungen. Zur Entscheidung kann nur das Bundesverfassungsgericht berufen sein. Hält es die Rechtsbeschwerde für begründet, so kann es selbstverständlich weder eine nochmalige Verhandlung im Ausschuss anordnen noch selbst in der Sache entscheiden. Es hätte vielmehr lediglich darauf zu erkennen, daß die Feststellungen des Ausschusses nicht nach Vorschrift der Gesetze getroffen sind.

Eine Minderheit glaubte, denselben Zweck auch durch eine Bestimmung erreichen zu können, wonach Untersuchungsausschüsse lediglich „zur Sammlung und

Prüfung von Materialien für die Gesetzgebung und zur Kontrolle der Gesetzmäßigkeit und Lauterkeit von Verwaltungsmaßnahmen von Bundesbehörden“ eingesetzt werden können.

FÜNFTES KAPITEL

BUNDESRAT ODER SENAT

Es bestand Einigkeit darüber, daß neben dem Parlament eine weitere Kammer bestehen soll, durch die im bundesstaatlichen Gefüge das Element Land zur Geltung kommt. Keine Einigkeit bestand darüber, ob diese Kammer ein Bundesrat sein soll, d. h. eine Kammer aus Mitgliedern der Länderregierungen, oder ein Senat, d. h. eine Kammer aus unabhängigen Einzelpersonen, die von den Landtagen gewählt sind. Eine Überbrückung der Meinungsverschiedenheit war immerhin in zweierlei Hinsicht möglich. Einerseits wollen es die Vertreter des Senatsgedankens den Ländern ermöglichen, durch Landesgesetz einen engen Kontakt zwischen der Landesregierung und den Senatoren des Landes herzustellen. In Betracht käme hier wohl sogar ein Recht der Senatoren, an den Kabinettsitzungen teilzunehmen. Andererseits sollen nach der Bundesratslösung nur Regierungsmitglieder der Länder, also gleichfalls Vertrauenspersonen der Landtage, nicht etwa Länderbeamte, Bundesratsmitglieder und Stellvertreter von solchen sein können, und es ist außerdem darauf verzichtet, sie ausdrücklich an Instruktionen zu binden.

*Zweikammersystem
Die beiden Lösungen*

Im Einzelnen wurde Folgendes geltend gemacht:

A. Für die Lösung Bundesrat:

1. Eine Verfassung darf nicht an den vorhandenen Machtfaktoren vorbeigebaut werden. Die Länder, repräsentiert durch ihre Regierungen, sind Machtfaktoren. Sie müssen zur Willensbildung des Bundes herangezogen werden. Nur dann kommt der Bundeswille kraftvoll zur Erscheinung und ist einer innerlich mitgehenden Ausführung in den Ländern sicher, die man andernfalls als ungefragte Befehlsempfänger der hinreichend bekannten Bundesverdrossenheit überläßt. In einem Bundesstaat, in dem die Ausführung der Bundesgesetze Sache der Länder ist, gewährleistet allein die Bundesratslösung einen arbeitsfähigen Gesamtstaat.

*Einbeziehung der Länder in die
Willensbildung des Bundes*

2. In der Zusammensetzung des Bundesrats kommen, ebenso wie in einem Senat, die politischen Kräfte des Volkes zum Ausdruck. Während aber der Senat denselben Querschnitt wie das Parlament, nur auf höherer Ebene, darstellt, kommt der Bundesrat gewissermaßen durch Längsschnitte zustande. Soweit in den Ländern Koalitionsregierungen bestehen, leuchtet das unmittelbar ein. Aber auch wo nur eine Partei die Regierung stellt, werden die Entschließungen dieser Regierung doch von dem objektiven Gesetz ihrer Stelle geprägt, und die von ihr entsandten Mitglieder werden in Distanz zur Tagespolitik ihrer Partei die politischen Gesamtkräfte ihres Landes und seine dauernden Interessen zum Ausdruck bringen. Das Bundesratssystem sichert daher eine höhere Objektivität der zweiten Kammer gegenüber der laufenden Parteipolitik, als sie durch Senatoren gewährleistet sein könnte, auch wenn man deren individuelle Autorität und Unabhängigkeit hoch in Anschlag bringt.

*Bundesrat, im Unterschied zum
Senat, keine bloße parteigespal-
tene Parallele zum Parlament*

3. Das Bundesratssystem sichert der Gesetzgebung den Sachverstand der Landesregierungen und über die Ausschüsse, die nicht mit Regierungsmitgliedern besetzt zu sein brauchen, denjenigen ihrer Beamtenschaft.

*Bundesrat als Sachverständigen-
gremium*

4. Ein Bundesrat ist in einem Bundesstaat, in dem die Länder die Bundesgesetze ausführen, das unentbehrliche Vermittlungsorgan zwischen Bund und Ländern. Hier werden die Ausführungsbestimmungen zu den Bundesgesetzen beraten und beschlossen. Hier bringt die Bundesregierung Mängel zur Sprache, die bei der Ausführung allgemein hervorgetreten sind oder die sie in einem einzelnen Land festgestellt, aber in unmittelbarem Benehmen mit diesem nicht hat bereinigen können. Hier endlich wird schlimmstenfalls der Beschluß gefaßt, ein Land, das hartnäckig seine Bundespflichten versäumt, im Wege des Bundeszwanges zu ihrer Erfüllung anzuhalten. Ein Senat ist für diese Aufgaben einer geduldigen Staatsweisheit ungeeignet, da der für ihn geforderte senatoriale Typ sich zweifellos in erster Linie durch Leistungen auf dem Gebiete der Eloquenz wird legitimieren müssen.

*Bundesrat als Organ der föde-
rativen Vermittlung*

5. Schließlich kann in einem armen Land nicht damit gerechnet werden, daß genügend unabhängige Persönlichkeiten für die Tätigkeit im Senat abkömmlich sein

*Abkömmlichkeit und Ausstat-
tung von Senatoren nicht ge-
währleistet*

werden. Die Tätigkeit wird den Senator voll in Anspruch nehmen. Er wird darum seinen Beruf insoweit aufgeben müssen. Mit der Vergütung für ihn selbst ist es nicht getan. Er muß bei der Kompliziertheit der heutigen Gesetzgebung und der sonstigen politischen Aufgaben auch einen kleinen Arbeitsstab finanzieren können. Auch wenn der Gesamtaufwand hierfür im Rahmen der sonstigen öffentlichen Aufgaben nicht ins Gewicht fallen würde, kann doch, nachdem diese Frage selbst in den Vereinigten Staaten nicht voll befriedigend gelöst ist, eine solche Lösung im gegenwärtigen Deutschland erst recht nicht erwartet werden. — Bei der Bundesratslösung steht dagegen den Bundesratsmitgliedern der Verwaltungsapparat ihrer Länder ohne weiteres zur Verfügung, so daß die gezeigte Schwierigkeit nicht entsteht.

6. Weiter wurde geltend gemacht:

Demokratische Legitimation des Bundesrats

Politischer, nicht bürokratischer Charakter des Bundesrats

Wahrung der Vorzüge des senatorischen Prinzips im Bundesrat

Geschichtliche Bewährung des Bundesratsprinzips

Demokratischer oder bürokratischer Stil

Qualifikation des Senators

- a. Die Vertretung der Länder durch Mitglieder der Landesregierung ist durchaus demokratisch, da die Regierung aus der vom Volke gewählten Volksvertretung hervorgegangen ist und der ständigen Kontrolle der Volksvertretung unterliegt.
- b. Der aus Mitgliedern der Länderregierungen gebildete Bundesrat ist keine bloße „Abstimmungsmaschine weisungsgebundener Ministerialbürokraten“. Die in dem Bundesrat entsandten Mitglieder der Landesregierungen stimmen nach ihrer freien Gewissensüberzeugung, aber aus der einheitlichen politischen Gesamtlinie heraus, die sie im Kabinett immer wieder selbst miterarbeiten und tragen, so daß die Freiheit ihrer Entschließung lediglich durch die kollegiale Zusammenarbeit im Kabinett, durch die innere Verpflichtung, den Landeswillen als solchen zu repräsentieren und das Bewußtsein der Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung ihres Landes begrenzt wird.
- c. In ihrer Entschließung prinzipiell freie, lediglich durch ihre Gliedstellung im Organismus ihrer Regierung und ihres Landes, nicht aber befehlsmäßig gebundene Mitglieder des Bundesrats besitzen alle potentiellen Vorzüge des senatorischen Typs und sind zweifellos geeignet, an einer Versachlichung und Niveausteigerung des deutschen politischen Lebens in gleicher Weise wie echte Senatoren mitzuarbeiten. In dieser Weise werden die von echten senatorischen Kräften ausgehenden politischen Wirkungen in vollem Umfange erzielt, ohne daß die gerade unter dem Gesichtspunkt der institutionellen und funktionellen Verzahnung zwischen Bund und Ländern durch das Bundesratssystem gegebenen Vorzüge preisgegeben und die Gefahren einer parteipolitischen Gleichschaltung eines Senats mit dem Bundesparlament in Kauf genommen zu werden brauchen.
- d. Es besteht bei allen Kennern der Verhältnisse Einmütigkeit darüber, daß sowohl der Bundesrat des Bismarckreichs als auch der Reichsrat der Weimarer Republik eine qualitativ hochwertige, vom Willen absoluter Sachlichkeit bestimmte Arbeit geleistet haben. Als der Reichstag im Jahre 1930 bereits funktionsunfähig geworden und weder zur Bildung einer parlamentarischen Regierung noch zur Durchführung seiner legislativen Aufgaben imstande war, war der Reichsrat noch voll arbeitsfähig und ist es bis zu seiner Auflösung im Jahre 1933 geblieben.

B. Für die Lösung Senat:

1. Das Bundesratssystem entspricht der deutschen verfassungsrechtlichen Entwicklung vom Bundestag der Wiener Kongreßakte zum Bundesrat der Bismarckschen Verfassung. Immer war die Ländervertretung eine Vertretung der Regierungen. Man darf jedoch nicht übersehen, daß sich in diesem System der instruierten Gesandtenversammlung eine gewisse Nachwirkung des monarchischen Prinzips manifestiert, die durchaus nicht demokratisch ist.

Die Entscheidung für das Senatssystem ist dagegen eine Entscheidung für den echten demokratischen Lebensstil, für die Regierung des Volkes durch das Volk. Wenn das Volk auf der Stufe des Landes durch den instruierten Beamten oder den Landesminister vertreten wird, so liegen hierin zwar viele Vorteile administrativer Natur (insbesondere qualifizierte Arbeit und Funktionsfähigkeit des Systems), aber auch der entscheidende Nachteil, daß in das demokratische System wieder ein bürokratisches Element hineingetragen wird, das bisher die echte freie Entfaltung und Konstituierung eines demokratischen Weltgefühls in Deutschland weithin verhindert hat. Das gilt auch für den vom Landesparlament gewählten Minister, der dem Bundesrat letzten Endes — nach allen bisherigen Erfahrungen — nicht mehr sein wird als der Advokat, der den Standpunkt seiner Bürokratie vertritt.

2. Durch das Bundesratssystem wird mehr der sachverständige Beamte — im weitesten Sinne des Wortes — zur Geltung kommen, durch das senatoriale

System dagegen an Stelle der Bürokratie der freie, innerlich gegenüber Staats- und Parteibürokratie unabhängige Bürger, der ältere Staatsmann, der auf lange Erfahrungen im Parteiwesen und in der parlamentarischen Regierungsmaschine zurückblicken kann und imstande ist, die politischen Probleme auf einer höheren Ebene miteinander zu verbinden. Werden für den Senator ein höheres Alter und bestimmte landesgesetzlich zu regelnde Qualifikationen (frühere Zugehörigkeit zum Landtag, zur Regierung usw.) verlangt und ein inniger Kontakt zur Landesregierung (durch gegenseitige Informationspflicht) hergestellt, so dürften alle sachlichen Voraussetzungen für ein Funktionieren des Senatssystems gegeben sein. So wird der Senator befähigt, nach eigenem Wissen und Gewissen die Vertretung des Elementes „Land“ im Bund zu übernehmen, ohne durch ein Mißtrauensvotum des Landtages gezwungen zu sein, seine Haltung im Gesetzgebungsverfahren des Bundes im Landtag vertreten zu müssen. Es wird damit eine Entwicklung vermieden, für die im Länderrat in Frankfurt schon deutliche Anzeichen hervorgetreten sind. Es erscheint aber kaum erträglich, wenn die Maßnahmen der Bundesgesetzgebung in den einzelnen Parlamenten der Länder erneut durchberaten werden müßten und hierdurch eine weitere Komplikation und Belastung des öffentlichen Apparates herbeigeführt werden würde.

3. Der Senat wird in sehr viel mehr Fällen gegen eine Gesetzesvorlage Einspruch einlegen und damit gegenüber der Regierung eine weit gewichtigere Kontrolle ausüben als ein Bundesrat, der als ein Kollegium von Ministern immer darauf bedacht sein wird, den Lauf der Geschäfte nicht zu stören und auf die innere Koalition in den Ländern Rücksicht zu nehmen. Gerade durch diese Rücksichtnahme auf die Koalition könnte aber das sachliche Element, das durch den Bundesrat so sehr gewährleistet erscheint, durch ein parteipolitisches Element eine außerordentliche Trübung erfahren. Der Senator wird dagegen weniger auf diese Funktionsfähigkeit als auf die Sache selbst Bedacht nehmen und sich auch nicht aus jenen Erwägungen davon abhalten lassen, wirklich Einspruch zu erheben. Es wird daher durch die Figur des Senators ein echteres dynamisches Verhältnis entstehen, als wenn sich Volksrat und Bundesrat gegenüberstehen. Es entspricht aber mehr der Würde eines Volkes, sich dafür zu entscheiden, daß es vielleicht etwas weniger reibungslos regiert wird, sich dafür aber mehr selbst regieren kann.

4. Für einen Konfliktfall in prinzipiellen Fragen scheint das Senatssystem ein funktionsfähigerer Apparat zu sein als der Bundesrat, da dieser eine Repräsentation der Teile gegen das Ganze ist, während der Senat eine Repräsentation des Ganzen vom Teile her, also eine Vertretung des Volkes auf der Stufe des Landes, des Elementes „Land“ und nicht der einzelnen Länder als Gegenspieler des Ganzen darstellt.

5. Das Senatssystem wird ein Mittel zur Personalisierung des Politischen sein und im Ergebnis einen traditionsgebundenen Personentyp schaffen, der durch die Wahl auf einen längeren Zeitraum nicht nur gegenüber der Staatsbürokratie, sondern auch gegenüber den Landtagen und den Parteien eine wirkliche innere Unabhängigkeit erhält und damit in einem echten dialektischen oder polaren Gegensatz zur Parteibürokratie steht und letzten Endes zu einer Reform des deutschen Parteiwesens und des politischen Lebensstils überhaupt führen kann. Damit wird ein Typ geschaffen, der für die deutsche Politik besonders nützlich ist und gegenüber der Besatzungsmacht mit einer Autorität auftreten kann, die auf Grund des persönlichen Gewichts des Einzelnen ein Stück über die rein formal gegenüber der Besatzungsmacht zugestanden Autorität hinausgeht.

6. Für die Geltungsdauer des Grundgesetzes soll — als Übergangslösung — noch nicht die volle Gleichberechtigung beider Kammern hergestellt werden, sondern das Veto des Senats durch eine qualifizierte Mehrheit des Bundestags überstimbar sein.

7. Wenn nach einer zu bildenden Tradition die Mitglieder des Senats in dem Kreis von Männern gesucht werden, die sich um das öffentliche Wohl bereits verdient gemacht und durch öffentliche Leistung ausgewiesen haben, und wenn weiterhin für die Auswahl nach Landesgesetz bestimmte besondere Qualifikationen aufgestellt werden, wird auch die Gefahr vermieden, daß der Senat ein Abbild des Bundestages ist und eine parteipolitische Gleichschaltung beider Häuser herbeigeführt wird. Um alle derartige Bedenken zu beseitigen, könnte erwogen werden, einen „ewigen“ Senat zu bilden, der in regelmäßigen Abschnitten eine Teilerneruerung, etwa zu einem Drittel oder zur Hälfte, erfährt und für eine besondere Wahlperiode gewählt wird.

Bundesrat parteipolitisch mehr gebunden als Senat

Senat vertritt nicht Länder, sondern das Element Land

Der senatoriale Typ

Bloßes Veto als Übergangslösung

Ewiger Senat

**Einzelfragen zur
Bundesratslösung
Stimmzahl der Länder**

An Einzelfragen wurden zur Bundesratslösung erörtert:

1. Im Bundesrat ist die verschiedene Stärke der einzelnen Bundesmitglieder dadurch berücksichtigt, daß die Länder je nachdem 1, 2 oder 3 Mitglieder entsenden und die entsprechende Stimmzahl haben. Die Verschiedenheit ist also geringer als nach der Weimarer Verfassung. Die Stimmzahl liegt nicht endgültig fest, sondern es wird auch künftig jedes Land, das die Bevölkerungszahl von zwei Millionen überschreitet, eine zweite Stimme und nach Überschreiten der vierten Million eine dritte Stimme erhalten.

Die Gleichbehandlung aller, auch der kleinsten Länder, erschien schon deshalb nicht angezeigt, weil gleichen Rechten auch die gleiche Mitarbeit in den Ausschüssen entsprechen sollte, und kleine Länder dem nicht gewachsen sein können.

**Nur Mitglieder von Landes-
regierungen als Bundesratsmit-
glieder**

2. Mitglieder und stellvertretende Mitglieder des Bundesrats müssen Minister ihres Landes sein. Den Ländern bleibt es überlassen, ob sie Fachminister oder Sonderminister für Bundesangelegenheiten entsenden oder gegebenenfalls ein gemischtes System wählen wollen. Länder, in denen Staatssekretäre Regierungsmitglieder sind, können auch solche entsenden.

Bundesratspräsident

3. Über das Amt des Bundesratspräsidenten ergaben sich zwei verschiedene Meinungen. Die eine legt Wert darauf, das Amt möglichst wenig zu akzentuieren. Nach ihr soll den Vorsitz eines der Mitglieder des Bundesrats führen, das Präsidium soll jährlich wechseln, sofortige Wiederwahl nicht zulässig sein. Die laufenden Geschäfte in der Bundeshauptstadt hätte ein Generalsekretär wahrzunehmen. Nach der anderen Meinung bedarf das Element Land der Vertretung durch eine Persönlichkeit, die vom Einzelinteresse eines Landes losgelöst ist und ständig in der Bundeshauptstadt wohnt. Nur dann kann der Bundesratspräsident eine Rolle spielen, die der des Bundespräsidenten, Bundestagspräsidenten und Bundeskanzlers gleichwertig ist. Insbesondere erscheint es dieser Meinung unerträglich, daß der Bundesratspräsident durch das Mißtrauensvotum seines heimischen Landtags gestürzt werden kann. Es soll daher der Bundesratspräsident nicht nur aus der Zahl der Bundesratsmitglieder, sondern auch durch Zuwahl gewählt werden können, und ein zum Präsidenten gewähltes Bundesratsmitglied soll damit als Vertreter seines Landes und Mitglied der heimischen Landesregierung ausscheiden. Beide Lösungen sind als Varianten in den Text der Hauptfassung aufgenommen.

Sofern das Amt des Bundespräsidenten dauernd oder einstweilen vom Bundesratspräsidenten oder einem Kollegium, dem er angehört, wahrgenommen werden sollte, kommt nur die zweite Lösung in Betracht, da selbstverständlich das Bundesoberhaupt oder ein Teil desselben keinesfalls durch das Mißtrauensvotum eines Landtags darf gestürzt werden können.

Volle Einigkeit bestand darüber, daß die Lösung der Weimarer Verfassung, die dem Reichsrat das eigene Präsidium vorenthielt und den Vorsitz einem Reichsminister überließ, nicht mehr angemessen erscheint.

**Mitwirkung bei der Gesetz-
gebung**

4. Bei der Gesetzgebung muß der Bundesrat nach der Auffassung der Mehrheit innerhalb der Vertreter der Bundesratslösung dem Bundestag gleichberechtigt sein. Bei Gesetzen, die das föderative System verschieben, wird erhöhte Mehrheit verlangt. Gesetze, die einen bundeseigenen Verwaltungsunterbau einführen, sind nur bei einstimmiger Annahme im Bundesrat zulässig. Erst recht bedarf es der einstimmigen Annahme im Bundesrat bei solchen Gesetzen, die das Grundgesetz abändern und dabei seine föderative Grundlage verlassen.

Nach der Variante tritt der Bundesrat gegenüber dem Bundestag zurück. Er ist auf ein überwindbares Veto beschränkt. Sofern er allerdings sein Veto mit Zweidrittelmehrheit beschließt, kann es auch im Bundestag nur mit Zweidrittelmehrheit überwunden werden. Hierin deckt sich der Entwurf mit der Empfehlung des Deutschen Volksrats.

Bei Gesetzen, die das föderative System verschieben, ist dem Bundesrat das volle Zustimmungsrecht vorbehalten. Bei solchen Gesetzen, die durch Einführung eines bundeseigenen Verwaltungsunterbaues das föderative System besonders stark berühren, wird qualifizierte Mehrheit, bei solchen, die es ganz aufgeben, einstimmige Annahme im Bundesrat verlangt. Letzterenfalls treten die sonstigen Erfordernisse einer Verfassungsänderung hinzu.

Notverordnungen

5. Bei Notverordnungen steht der Bundesrat im Vordergrund, da hier von der Situation auszugehen ist, daß der Bundestag entweder arbeitsunfähig oder nicht versammelt ist und seine Einberufung nicht abgewartet werden kann oder überhaupt auf Schwierigkeiten stößt. Die Regierung bedarf demgemäß zu einer Not-

verordnung der Zustimmung des Bundesrats, während es dem Bundestag überlassen ist, sie durch positiven Beschluß wieder außer Kraft zu setzen.

6. Bei der Ausführung der Bundesgesetze, soweit sie Ländersache ist, ist der Bundesrat in erster Linie beteiligt, wie dies seiner schon erörterten besonderen Eignung gerade für diese Aufgabe entspricht. Außerdem wurde die Meinung vertreten, daß der Bundesrat auch dann ein Zustimmungsrecht zu Durchführungsverordnungen und allgemeinen Anweisungen der Bundesregierung haben müsse, wenn die Ausführung der Gesetze Sache einer bundeseigenen Verwaltung sei. Auch eine Gesetzesanwendung durch solche Behörden spiele sich in den Ländern ab und könne deren Interessen auf das tiefste berühren.

7. Bei der Regierungsbildung kommt der Bundesrat nur als Legalitätsreserve zum Zug, wenn der Bundestag bei der Wiederbesetzung des erledigten Bundeskanzleramtes versagt hat. Ein Benennungsrecht wie dem Bundestag steht dem Bundesrat nicht zu; der Bundespräsident ist an seinen Vorschlag für das Kanzleramt nicht gebunden.

8. Bei der Wahl des Bundespräsidenten ist der Bundesrat gleichberechtigt mit dem Bundestag beteiligt. Tritt hierbei die besondere Versammlung aus beiden Häusern zusammen (Art. 75, Abs. 2), so stimmen dort die mehreren Bundesratsmitglieder eines Landes unabhängig voneinander ab.

Ausführung der Bundesgesetze

Mitwirkung bei der Regierungsbildung

Mitwirkung bei der Wahl des Bundespräsidenten

SECHSTES KAPITEL

BUNDESPRÄSIDENT ODER BUNDESPRÄSIDIUM

Die Mehrheit spricht sich für den Bundespräsidenten als Institution aus, wenn sie auch größtenteils der Ansicht ist, daß das Amt des Bundespräsidenten wegen der Beschränkung des neuen Gebildes auf die westlichen Besatzungszonen sowie im Hinblick auf die gegenwärtige Form der Besatzungsherrschaft vorläufig noch nicht besetzt werden kann. Für die Übergangszeit schlägt die Mehrheit daher vor, daß die Funktionen des Bundespräsidenten vorübergehend von dem Präsidenten des Bundesrats wahrgenommen werden. Demgegenüber war freilich auch die Ansicht vertreten, daß gerade das Besatzungsregime eine baldige Besetzung des Bundespräsidentenamtes besonders erwünscht erscheinen lasse.

Die Erwägungen des Konvents

Es wird vorgeschlagen, daß die Funktionen des Bundespräsidenten zunächst durch den Präsidenten des Bundesrats wahrgenommen werden (Art. 143). Gegenüber dieser Ansicht der Mehrheit hat sich eine Minderheit überhaupt gegen einen Bundespräsidenten ausgesprochen. Nach ihrem Vorschlag sollen die sonst einem Staatsoberhaupt zukommenden Funktionen durch ein Dreierkollegium ausgeübt werden, das aus den Präsidenten des Bundesrats und des Bundestags sowie dem Bundeskanzler besteht.

Die Vorschläge

Wenn die Mehrheit sich für die Institution des Bundespräsidenten ausgesprochen hat, so glaubt sie doch, daß der Bundespräsident auf keinen Fall die starke Position haben darf, die der Reichspräsident der Weimarer Verfassung gehabt hat. Sie hält es jedoch andererseits nicht für vertretbar, den Bundespräsidenten allein auf eine Wahrnehmung der mehr formalen Funktionen des Staatsoberhauptes zu beschränken. Mit dem Entwurf wird vielmehr der Vorschlag unterbreitet, den Bundespräsidenten als ein echtes *pouvoir neutre* in die Lage zu versetzen, eine ausgleichende Wirkung zwischen den verschiedenen Organen des Verfassungsaufbaus auszuüben.

Kein plebiszitärer, aber auch kein rein repräsentativer Bundespräsident

Von dem Reichspräsidenten der Weimarer Verfassung unterscheidet sich der nach dem Entwurf vorgesehene Bundespräsident dadurch, daß er nicht durch das Volk gewählt wird, daß ihm kein bestimmender Einfluß auf die Regierungsbildung eingeräumt ist und daß er auch nur in einem einzigen Fall das Recht zur Auflösung des Bundestags haben soll (Art. 88 Abs. 3). Darüber hinaus soll er weder ein Notverordnungsrecht haben noch bei der Bundesexekution mitwirken.

Unterschied gegenüber der Weimarer Verfassung

Die für den Bundespräsidenten nach dem Entwurf vorgesehenen typischen Funktionen eines Staatsoberhauptes bestehen in der völkerrechtlichen Vertretung (Art. 81), in der Ernennung und Entlassung der Bundesbediensteten und Bundesrichter (Art. 82) sowie in der Ausübung des Begnadigungsrechts (Art. 83).

Typische Funktionen des Staatsoberhauptes

Um dem Bundespräsidenten auch ohne eine Wahl durch das Volk gegenüber den anderen Organen eine möglichst unabhängige Stellung zu geben, soll er durch den Bundestag und den Bundesrat gewählt werden. Dem gleichen Zweck dient die Bestimmung, daß seine Amtsdauer fünf Jahre beträgt und auf diese Weise nicht mit der Wahlperiode des Bundestags zusammenfällt. Einmalige Wiederwahl soll zulässig sein. Nach Ansicht einer Minderheit soll die Wiederwahl unbegrenzt erfolgen

Möglichst unabhängige Stellung des Bundespräsidenten

können. Der auf diese Weise möglichst unabhängig gestaltete Bundespräsident soll in der Lage sein, erforderlichenfalls sowohl bei der Regierungsbildung wie bei der Gesetzgebung eine ausgleichende Wirkung auszuüben.

Ernennung des Bundeskanzlers

Die Ernennung des vom Bundestag benannten Bundeskanzlers durch den Bundespräsidenten ist an sich als ein bloßer Formalakt vorgesehen. Trotzdem soll der Bundespräsident — wenn auch nur mit einer aufschiebenden Wirkung — die Möglichkeit haben, Bedenken gegen die Person des vorgeschlagenen Bundeskanzlers auszusprechen. Hierfür ist die Form einer formellen Botschaft an den Bundestag vorgesehen. Der Bundestag soll jedoch in der Lage sein, auch gegenüber diesen Bedenken seinen Vorschlag durchzusetzen (Art. 87 Abs. 2).

Mitwirkung bei der Regierungsbildung

Für den Fall, daß sich im Bundestag keine Mehrheit für eine Regierungsbildung findet, ist ein Vorschlagsrecht des Bundesrats vorgesehen. Im Gegensatz zu der für den Bundespräsidenten verbindlichen Benennung eines Bundeskanzlers durch den Bundestag ist jedoch der Bundespräsident an diesen Vorschlag des Bundesrats nicht gebunden. In diesem Fall wird es dem Bundespräsidenten vielmehr überlassen, ob er den Kandidaten des Bundesrats zum Bundeskanzler ernennt oder ob er dem Bundestag bei seinen Bemühungen um eine Regierungsbildung weiter eine Chance geben will (Art. 88).

Recht zur Auflösung des Bundestages

Ernennt der Bundespräsident den Bundeskanzler auf Grund eines Vorschlages des Bundesrats, so soll er das Recht haben, den Bundestag, der sich als unfähig zur Regierungsbildung erwiesen hat, aufzulösen. Hierdurch sollen im Wege einer Neuwahl die parlamentarischen Spielregeln durch die Schaffung neuer Mehrheitsverhältnisse wieder hergestellt werden.

Ausfertigung der Gesetze

Bei der Gesetzgebung ist eine Mitwirkung des Bundespräsidenten zunächst in der Weise vorgesehen, daß die Gesetze durch ihn ausgefertigt werden. Wenn es sich hier auch im wesentlichen um einen Formalakt handelt, so wird dem Bundespräsidenten damit doch die erste Prüfung jedes Gesetzes auf sein verfassungsmäßiges Zustandekommen übertragen (Art. 109).

Mitwirkung bei der Gesetzgebung

Für den Fall der Variante des bei der Gesetzgebung völlig gleichberechtigten Bundesrats ist darüber hinaus eine nicht unwesentliche Mitwirkung des Bundespräsidenten bei der Gesetzgebung vorgesehen. Bei nicht übereinstimmendem Beschluß von Bundestag und Bundesrat soll der Bundespräsident hiernach die Möglichkeit haben, einen Konvent aus Vertretern beider Häuser einzuberufen. Auf Grund der Beratung in diesem Konvent hat dann in beiden Häusern eine nochmalige Beschlußfassung stattzufinden (Art. 104 Abs. 2).

Recht zur Einberufung des Bundestages

Eine weitere Einflußmöglichkeit auf das politische Leben des Bundes ist dem Bundespräsidenten schließlich durch das Recht eingeräumt, daß er die Einberufung des Bundestages verlangen kann (Art. 56 Abs. 2).

Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler

Anordnungen des Bundespräsidenten bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder den zuständigen Bundesminister (Art 80).

Anklage vor dem Bundesverfassungsgericht

Wenn damit auch die Verantwortung für die Anordnungen des Bundespräsidenten übernommen wird, so ist doch vorgesehen, daß der Bundespräsident von dem Bundestag oder dem Bundesrat wegen vorsätzlicher Verletzung des Grundgesetzes oder eines anderen Bundesgesetzes vor dem Bundesverfassungsgericht angeklagt werden kann (Art. 85).

Vertretung

Die Vertretung des Bundespräsidenten soll ähnlich wie nach der Weimarer Verfassung dem Präsidenten des Verfassungsgerichts zustehen. Statt dessen wurde auch die Vertretung durch den Bundesratspräsidenten vorgeschlagen. Die erstgenannte Lösung kann zu Schwierigkeiten führen, wenn es zur Anklage des Präsidenten kommen sollte. Gerade bei einem solchen politischen Rechtsfall ersten Ranges würde dann der oberste Verfassungsrichter an der Ausübung seines Richteramtes verhindert sein, weil er nicht wohl bei einem Spruch (Urteil oder einstweilige Anordnung) mitwirken kann, durch den er selbst zum Nachfolger des Angeklagten wird.

Gegenvorschlag: Dreierkollegium statt Bundespräsident

Für den Vorschlag der Minderheit, die Funktionen des Staatsoberhauptes durch ein Dreierkollegium wahrnehmen zu lassen, das aus den Präsidenten des Bundestages und des Bundesrats sowie dem Bundeskanzler besteht, wurden folgende Gesichtspunkte geltend gemacht:

- 1) Praktisch verträgt es sich nicht mit dem provisorischen Charakter der zu schaffenden staatlichen Ordnung, sie mit einem Staatsorgan auszustatten, das vorwiegend die Aufgabe der Repräsentation nach außen hat. Eine solche kann nicht stattfinden, weil die auswärtige Politik wenigstens vorläufig Sache der Alliierten ist.
- 2) Grundsätzlich ist der Gedanke des *pouvoir neutre* überholt. Abgesehen davon, daß es in Krisenzeiten gefährlich nahe der Idee des *Chef d'Etat* liegt, haben die

Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit bewiesen, daß in Grenzsituationen der Politik kein Präsident neutral über den kämpfenden Parteien stehen kann.

3) Konstruktiv ist es deshalb besser, die Dynamik des Staatslebens auch an der obersten Spitze klar zum Ausdruck zu bringen. Deshalb ist es am besten, die drei Präsidenten der obersten Staatsorgane, denen eine gewisse Objektivität der Amtsführung zukommt, zu einem Kollegium zu vereinigen und unter einem regelmäßig wechselnden Vorsitzenden die staatsoberhauptlichen Funktionen wahrnehmen zu lassen.

Dieses Kollegium ist ein neues demokratisches Organ, das sich durch die Funktionen, die die Mitglieder hauptamtlich zu tragen haben, selbst kontrolliert. Es bedarf darum auch keiner Übernahme der parlamentarischen Verantwortlichkeit durch den Ministerpräsidenten oder einen Minister.

SIEBENTES KAPITEL DIE BUNDESREGIERUNG

Die Bundesregierung besteht aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern. In der Gestaltung der inneren Struktur der Bundesregierung folgt der Entwurf weitgehend der Weimarer Verfassung. Wie diese lehnt er die verschiedenen extremen Möglichkeiten der Organisation eines Regierungskörpers ab. Die Bundesregierung soll nicht wie in der Bismarckschen Verfassung durch eine absolut überwiegende Stellung des Bundeskanzlers bestimmt, aber auch weder auf dem reinen Kollegialprinzip der Schweizer Verfassung noch auf dem in verschiedenen deutschen Einzelstaaten vor 1918 üblichen Grundsatz der Selbständigkeit der Fachminister (Ressortprinzip) beruhen. Der Entwurf versucht vielmehr, im Anschluß an die Weimarer Verfassung diese drei Prinzipien in einer fruchtbaren Weise zu kombinieren. Danach soll der Bundeskanzler die Stellung eines Premierministers haben. Er — nicht die gesamte Bundesregierung — wird von dem Bundestag „benannt“ und vom Bundespräsidenten ernannt und schlägt dann seinerseits die Mitglieder seines Kabinetts dem Bundespräsidenten verbindlich vor. Vor allem soll er, wie der Reichskanzler der Weimarer Verfassung, die Richtlinien der Politik bestimmen. Damit erhält er „die Stellung eines nicht für die Einzelheiten, sondern für das Ganze verantwortlichen leitenden Staatsmannes“ (Anschütz). Durch diese Prerogative des Bundeskanzlers soll die Festigkeit in der Führung der Politik des Bundes auch verfassungsmäßig verbürgt werden. Neben diesem als notwendig erachteten Vorrang des Bundeskanzlers soll die Bundesregierung nach dem Entwurf jedoch auch als Kollegium handeln (Art. 94 Abs. 2), und jeder einzelne Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung leiten.

Eine bestimmende Einflußnahme des Bundespräsidenten auf die Regierungsbildung, wie sie der Reichspräsident der Weimarer Verfassung hatte, wurde einmütig abgelehnt. Es bestand vielmehr Einigkeit darüber, daß die Bundesregierung in ein möglichst enges Verhältnis zum Bundestag gebracht werden müsse und es daher zweckmäßig sei, den Bundeskanzler vom Bundestag wählen zu lassen. Eine Minderheit machte darüber hinaus geltend, daß der Bundesrat auch bei der Regierungsbildung dem Bundestag gleichberechtigt sein sollte.

Die Bundesregierung soll jedoch nicht nur in dieser Weise auf Grund einer Wahl des Bundeskanzlers durch den Bundestag gebildet werden, sondern grundsätzlich vom Vertrauen der Mehrheit des Bundestages abhängig bleiben. Der Ausschuß hat sich in seiner Mehrheit gegen den Gedanken einer Regierung auf Zeit ausgesprochen. Er verkennt dabei nicht die Gesichtspunkte, die von den Befürwortern einer Regierung auf Zeit gegenüber den Schwächen des parlamentarischen Systems geltend gemacht werden. Er ist jedoch der Ansicht, daß gerade für die deutschen Verhältnisse eine Regierung auf Zeit mit nicht geringen Nachteilen verbunden wäre, vor allem aber in Deutschland die Voraussetzungen nicht gegeben sind, die in den Staaten bestehen, die bisher gute Erfolge mit einer auf Zeit bestellten Regierung gemacht haben.

Wenn der Ausschuß sich daher auch grundsätzlich für das parlamentarische System ausgesprochen hat, so ist er doch der Ansicht, daß von diesem Grundsatz dann abgewichen werden muß, wenn die parlamentarischen Spielregeln selbst versagen. Zu diesem Zweck hat er zwei Korrekturen des reinen parlamentarischen Systems vorgeschlagen: Wenn im Bundestag binnen einer bestimmten Frist keine

Bundeskanzler und Bundesregierung

Wahl des Bundeskanzlers durch den Bundestag

Keine Regierung auf Zeit

Korrekturen des parlamentarischen Systems

Mehrheit für eine Regierungsbildung zustande kommt, dann soll das Recht, dem Bundespräsidenten einen Bundeskanzler zur Ernennung vorzuschlagen, auf den Bundesrat übergehen. (Art. 88). Andererseits soll der Bundestag eine im Amt befindliche Regierung durch sein Mißtrauensvotum nur in der Form stürzen, daß er den Bundespräsidenten unter gleichzeitiger Benennung eines Nachfolgers ersucht, den bisherigen Bundeskanzler zu entlassen (Art. 90). Mit beiden Bestimmungen wird der Versuch unternommen, den zwei Hauptschwächen des parlamentarischen Systems abzuwehren, die besonders in der letzten Zeit der Weimarer Republik besonders in Erscheinung getreten sind.

Sicherung der Regierungsbildung

Mit Art. 88 des Entwurfs wird das Ziel einer Sicherung der Regierungsbildung verfolgt. Diese Bestimmung soll dazu beitragen, daß das Ansehen des neuen Bundestages nicht wieder in der gleichen Weise beeinträchtigt wird, wie es bei früheren deutschen Parlamenten infolge des immer wiederkehrenden Versagens bei der Regierungsbildung weitgehend der Fall gewesen ist. Nach dieser Bestimmung soll der Bundestag nur eine zeitlich begrenzte Chance zur Regierungsbildung haben. Ist er nicht in der Lage, diese Chance auszunutzen, dann soll auf die „Legalitätsreserve“ des Bundesrats zurückgegriffen werden.

Sicherung der Regierungsexistenz

Mit Art. 90 des Entwurfs wird der Versuch unternommen, aus den Erfahrungen der Weimarer Republik zu einer Sicherung der Regierungsexistenz beizutragen. Die Praxis des parlamentarischen Systems der Weimarer Verfassung war dadurch gekennzeichnet, daß die Regierungsgeschäfte während langer Zeiträume durch geschäftsführende Regierungen wahrgenommen werden mußten. Dabei beruhten die Mehrheiten, die diesen Regierungen jeweils ihr Mißtrauen ausgesprochen hatten, überwiegend auf einer bloßen Übereinstimmung im Negativen und konnten daher nicht die — notwendigerweise positive — Grundlage für eine neue Regierungsbildung abgeben. Die Erfahrungen der Weimarer Zeit legen daher den Gedanken nahe, zur Wiederherstellung der echten parlamentarischen Spielregeln in das Grundgesetz Bestimmungen aufzunehmen, die eine Anwendung des Mißtrauensvotums nur durch eine zu konstruktiver Arbeit bereite Mehrheit zulassen, mit anderen Worten, den Mißtrauensbeschluß als einen Akt bloßer Obstruktion auszuschalten.

Bisherige Versuche in den Länderverfassungen

Zur Verwirklichung dieses Gedankens sind in den neuen deutschen Länderverfassungen bereits verschiedene Versuche unternommen worden. Nach einigen dieser Verfassungen soll der Rücktritt einer Regierung, der der Landtag das Mißtrauen ausgesprochen hat, erst rechtswirksam werden, wenn er einer neuen Regierung das Vertrauen ausspricht. Nach einer anderen Verfassung muß die Regierung bei Annahme eines Mißtrauensantrages zwar sofort zurücktreten; doch verliert das Mißtrauensvotum und damit der Rücktritt der Regierung seine Wirksamkeit, wenn nicht binnen 21 Tagen eine Neuwahl der Regierung erfolgt ist.

Kritik dieser Versuche

Das Problem ist hier zweifellos richtig gesehen worden. Es bleibt jedoch fraglich, ob es auch schon in einer befriedigenden Form gelöst ist. Nach den erwähnten Länderverfassungen kann die nur im Negativen übereinstimmende Mehrheit des Parlaments nach wie vor die Waffe des Mißtrauensvotums anwenden. Es ist lediglich vorgesehen, daß der Rücktritt, den die Regierung auf Grund eines solchen Mißtrauensvotums erklären muß, erst mit der Bildung einer neuen Regierung rechtswirksam wird bzw. seine Wirksamkeit verliert, wenn es nicht innerhalb einer bestimmten Frist zu einer Neubildung der Regierung kommt. Der Unterschied gegenüber der Weimarer Verfassung scheint sich hiernach allein in einer begrifflichen Formulierung zu erschöpfen. Auch nach den erwähnten Länderverfassungen muß eine in aller Form „gestürzte“ Regierung die Geschäfte weiterführen. Es wurde daher in den Beratungen des Konvents mit Recht die Frage gestellt, in welcher Weise die Stellung einer solchen Regierung gegenüber der geschäftsführenden Regierung der Weimarer Zeit allein durch die Klausel eines nicht rechtswirksam werdenden bzw. seine Wirksamkeit wieder verlierenden Regierungsrücktritts eine ins Gewicht fallende Stärkung erfahren könne.

Keine geschäftsführende Regierung mehr

Während einige Mitglieder auf die Möglichkeit eines spontanen Mißtrauensvotums nicht glauben verzichten zu können, hat die Mehrheit den Vorschlag gebilligt, der in Art. 90 des Entwurfs enthalten ist. Darnach soll nur eine positive Mehrheit, die einen neuen Bundeskanzler benennen kann, in der Lage sein, dem im Amte befindlichen Bundeskanzler ihr Mißtrauen auszusprechen. Nach diesem Vorschlag würde es keine „geschäftsführende“ Regierung mehr geben. Eine einmal ernannte Regierung würde vielmehr solange als vollkommen „intakte“ Regierung im Amte bleiben, bis sie von einer neuen Regierung abgelöst wird, die sich wieder auf eine echte Mehrheit im Bundestag stützen kann. Gegen diese Lösung wurde von einer Seite eingewendet, daß es nicht wohl möglich sei, einen neuen Bundeskanzler zu benennen, solange der alte noch im Amte sei. Ein solches Verfahren begünstige nur das politische Intrigenspiel.

Die mit dem Entwurf vorgeschlagene Regelung läßt sich abschließend folgendermaßen charakterisieren: Die Bundesregierung kommt auf echt parlamentarische Weise zustande und kann, soweit eine zu konstruktiver Arbeit bereite Mehrheit vorhanden ist, auch jederzeit nach parlamentarischem Brauch gestürzt werden. Solange jedoch in dem Bundestag keine positive Mehrheit vorhanden ist und damit die parlamentarischen Spielregeln auch nicht funktionieren können, würde die mit dem Entwurf vorgeschlagene Bundesregierung im Ergebnis die Stellung einer Regierung auf Zeit haben. Damit stellt der in dem Entwurf gemachte Vorschlag den Versuch dar, das Prinzip einer parlamentarischen Regierung mit den Vorzügen einer auf Zeit bestellten Regierung zu verbinden, ohne jedoch einer konstruktiven Mehrheit, die sich in Opposition zu der im Amte befindlichen Regierung bildet, die Möglichkeit zum Sturze dieser Regierung und zur Übernahme einer neuen Regierung zu nehmen.

Der Entwurf sieht vor, daß der Bundeskanzler und die Bundesminister zurücktreten können. Der Rücktritt des Bundeskanzlers erfolgt durch Erklärung gegenüber dem Bundespräsidenten, der Rücktritt eines Bundesministers durch Erklärung gegenüber dem Bundeskanzler. Um jedoch zu verhindern, daß Mitglieder der Bundesregierung ohne weiteres ihr Amt im Stich lassen, ist vorgesehen, daß der zurücktretende Bundeskanzler oder Bundesminister verpflichtet ist, die Geschäfte bis zur Ernennung seines Nachfolgers weiterzuführen, wenn er durch den Bundespräsidenten bzw. den Bundeskanzler darum ersucht wird (Art. 95).

Andererseits muß der Bundeskanzler die Möglichkeit haben, die Entlassung eines Bundesministers herbeizuführen, der sich nicht an die von ihm festgelegten Richtlinien der Politik hält oder mit dem auf andere Weise Meinungsverschiedenheiten entstehen, die innerhalb des Kabinetts nicht beigelegt werden können. Um hier jedoch jede Willkür des Bundeskanzlers auszuschalten, sieht Art. 89 Abs. 3 vor, daß der Bundeskanzler, der dem Bundespräsidenten die Entlassung eines Bundesministers ohne dessen Antrag vorschlagen will, der Zustimmung des Bundestags bedarf. Selbstverständlich kann die Initiative zu der Entlassung eines einzelnen Bundesministers aber auch von dem Bundestag ausgehen. Maßgebend ist jedoch auch in diesem Fall die Entscheidung des Bundeskanzlers. Der Bundestag kann also zwar durch Benennung eines neuen Bundeskanzlers die gesamte Regierung stürzen (Art. 90), er soll jedoch nicht die Möglichkeit haben, einen einzelnen Minister aus der Regierung „herauszuschießen“.

Die Ministerklage hat sich als eine Einrichtung des konstitutionellen Regimes entwickelt, die in einem System mit parlamentarischer Verantwortlichkeit ihren eigentlichen Sinn verloren hat. Im Gegensatz zu dem Bundespräsidenten, gegen den nach dem Entwurf eine Anklage vor dem Verfassungsgerichtshof vorgesehen ist, hat der Ausschuß daher auf die Ministeranklage verzichtet.

Charakterisierung der Bundesregierung des Entwurfs

Rücktritt von Bundeskanzler und Bundesministern

Entlassung von Bundesministern

Keine Ministeranklage

ACHTES KAPITEL

DAS BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

Der Konvent hält es für angebracht, die Vorschriften über das Bundesverfassungsgericht zusammenzufassen. Dadurch soll die grundsätzliche Bedeutung dieser Institution hervorgehoben und die Gleichberechtigung dieses höchsten Organs der dritten Gewalt gegenüber den anderen Gewalten sichtbar gemacht werden.

Über die Frage, ob die Bundesverfassungsgerichtsbarkeit als Teil der obersten Bundesgerichtsbarkeit von einem einheitlichen obersten Bundesgericht ausgeübt oder ob für Verfassungsfragen ein besonderes Verfassungsgericht geschaffen werden soll, besteht keine einheitliche Meinung; diese Frage ist deshalb ausdrücklich offengelassen. Die im Konvent vertretenen Meinungen und die für sie angeführten Gründe sind wegen des Sachzusammenhangs in Kapitel XII im einzelnen festgehalten.

Im Vergleich zum Staatsgerichtshof der Weimarer Verfassung soll das Bundesverfassungsgericht erweiterte Zuständigkeiten erhalten. Es ist oberste Instanz in Fragen des Bundesstaatsrechts und damit „Hüter der Verfassung“ in wahrhaftem Sinn

Es erscheint zweckmäßig, einen umfangreichen Katalog, der keine neuen Zuständigkeiten schafft, sondern die im Grundgesetz verstreuten Bestimmungen über

Bundesverfassungsgericht als Teil der dritten Gewalt

Besonderes Verfassungsgericht oder einheitliches oberstes Gericht?

Erweiterung der Zuständigkeiten gegenüber der Weimarer Verfassung

Zuständigkeitskatalog

die Möglichkeiten der Anrufung des Bundesverfassungsgerichts systematisch zusammenfaßt, aufzustellen, der folgende Fälle enthält:

Die Entscheidung über Anklagen gegen den Bundespräsidenten, über Verfassungstreitigkeiten zwischen obersten Bundesorganen oder in dem Grundgesetz mit eigenen Rechten ausgestatteten Teilen von solchen (z. B. Bundestagsmehrheit und -minderheit), über öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern und zwischen den Ländern, über die Gültigkeit von Gesetzen auf Antrag eines Gerichts, über Meinungsverschiedenheiten, die im Gesetzgebungsverfahren entstehen können, über die Verfassungswidrigkeit von politischen Parteien, über die Gültigkeit von Wahlen zum Bundestag und über den Verlust der Mitgliedschaft beim Bundestag, über Beschwerden wegen Verletzung der durch das Grundgesetz gewährleisteten Grundrechte (sog. Verfassungsbeschwerden), über die Verwirkung bestimmter Grundrechte sowie über Beschwerden gegen einen parlamentarischen Untersuchungsausschuß. Darüber hinaus soll der Bundesgesetzgebung die Möglichkeit eröffnet werden, weitere Fälle dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung zuzuweisen.

Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und seine zu ihrer Durchführung erlassenen Anordnungen sollen entsprechend der überragenden Stellung des Gerichts für alle Gerichte und sonstigen Behörden bindend sein. Soweit seine Entscheidungen die Nichtigkeit eines Gesetzes oder eines Teiles eines solchen feststellen, sollen sie Gesetzeskraft haben und wie Gesetze verkündet werden. Bestimmungen hierüber müssen nach Ansicht des Konvents unmittelbar geltendes Recht sein.

Im übrigen wird das Grundgesetz seiner Natur nach nur die wichtigsten Einzelheiten zu regeln haben. Als solche werden angesehen: Die Bestellung der Richter und des Vorsitzenden unter Wahrung der Gleichberechtigung von Bundestag und Bundesrat, die paritätische Besetzung der Senate, der Ausschluß der Doppelmitgliedschaft beim Bundesverfassungsgericht und einem sonstigen höchsten Bundes- oder Länderorgan und schließlich das Erfordernis bestimmter Qualifikationen für den Vorsitzenden und mindestens die Hälfte der Richter. Die weiteren Bestimmungen sollen durch ein Bundesgesetz getroffen werden, das sich insbesondere auch mit der Einrichtung des Gerichts und der näheren Ausgestaltung des Verfahrens zu befassen hat.

NEUNTES KAPITEL DIE GESETZGEBUNG

Der Vorbehalt des Gesetzes

Im Hinblick auf die Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit hält der Ausschuss es für erwünscht, an den Anfang des Abschnitts über die Gesetzgebung einen ausdrücklichen Vorbehalt des Gesetzes zu stellen. Der erste Artikel dieses Abschnitts beginnt daher mit den Worten: „Jede Ausübung der Staatsgewalt bedarf der Grundlage im Gesetz“. Dieser Artikel bestimmt dann weiter, daß Rechte und Pflichten der Bürger nur durch Gesetz begründet werden können. Um die Mitwirkung des Gesetzgebers bei der Haushaltsgebarung zum Ausdruck zu bringen, ist in diesem Artikel auch noch die Vorschrift aufgenommen worden, daß der Bundeshaushalt durch Gesetz festgestellt wird (Art. 101).

Keine Übertragung der Gesetzgebungsbefugnis

Der Mißbrauch der Ermächtigungsgesetze hat es nahe gelegt, unmittelbar im Anschluß an die Bestimmung, daß die Bundesgesetzgebung durch Bundestag und Bundesrat (bzw. Senat) ausgeübt wird, ein ausdrückliches Verbot der Übertragung der Gesetzgebungsbefugnis in das Grundgesetz aufzunehmen. Mit diesem Verbot soll jedoch nur die Ermächtigung zum Erlaß von Gesetzen im eigentlichen Sinn ausgeschlossen werden. Es war daher festzusetzen, daß die Bundesregierung durch Gesetz ermächtigt werden kann, Rechtsverordnungen zu erlassen, sofern sicher- gestellt ist, daß Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung ausreichend im Gesetz bestimmt sind (Art. 102).

Träger der Bundesgesetzgebung

Es bestand Einigkeit darüber, daß Bundestag und Bundesrat (bzw. Senat) bei der Gesetzgebung des Bundes zusammenzuwirken haben. Lediglich hinsichtlich der Form dieses Zusammenwirkens standen sich zwei Ansichten gegenüber. Während die eine in dem Bundestag den eigentlichen Träger der Gesetzgebung sieht und sich für eine Mitwirkung des Bundesrats an der Gesetzgebung in Anlehnung an die Form aussprach, die der Reichsrät nach der Verfassung von Weimar gehabt

hat, verlangte die andere die völlige Gleichberechtigung beider Gesetzgebungsorgane.

Es bestand jedoch Einigkeit zwischen beiden Richtungen, daß die Gesetzesinitiative bei der Bundesregierung, dem Bundestag und dem Bundesrat (bzw. dem Senat) liegen solle (Art. 103). Soweit es sich um Gesetzesvorlagen der Bundesregierung handelt, werden diese nach Beschlussfassung in der Bundesregierung vom Bundeskanzler eingebracht. Dabei bestimmt die Bundesregierung darüber, ob ihre Vorlagen zuerst in einem der Häuser oder gleichzeitig in beiden beraten werden sollen. In die 3. Variante war noch die Bestimmung aufzunehmen, daß der Bundesrat seine Vorlagen mit einfacher Mehrheit beschließt, sofern nicht nach den folgenden Bestimmungen eine höhere Mehrheit erforderlich ist.

Nach der 1. Variante kommt ein Bundesgesetz allein durch übereinstimmenden Beschluß beider Häuser zustande. Für den Fall, daß kein übereinstimmender Beschluß erzielt wird, ist hier die bereits begründete Möglichkeit vorgesehen, daß der Bundespräsident eingreift und eine Versammlung von Vertretern beider Häuser einberuft, nach deren Beratung dann in beiden Häusern eine neue Beschlussfassung stattzufinden hat.

Die 3. Variante sieht ein Gesetzgebungsverfahren vor, nach dem dem Bundesrat lediglich ein Einspruchsrecht gegenüber den vom Bundestag beschlossenen Gesetzen zusteht (Art. 104). Dieser Einspruch hat zunächst nur die Natur eines bloß aufschiebenden Vetos. Hat der Bundesrat seinen Einspruch jedoch mit zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl gefaßt, so kann der Einspruch im Bundestag auch nur mit zwei Dritteln der gesetzlichen Stimmenzahl überstimmt werden. Ein Unterschied gegenüber der 1. Variante liegt auch noch darin, daß nach der 3. Variante die Gesetzesinitiative nur „vom“ Bundesrat, nach der 1. Variante „aus seiner Mitte“, also von jedem Bundesratsmitglied ergriffen werden kann.

Auch bei der Senatslösung (2. Variante) ist nur ein überwindbares Veto der zweiten Kammer vorgesehen.

Außer den normalen Gesetzen unterscheidet der Entwurf:

- 1) Systemverschiebende Gesetze,
- 2) Gesetze, die das Grundgesetz ändern,
- 3) Gesetze, durch die von der bundesstaatlichen Grundordnung abgegangen wird,
- 4) Gesetze, durch die die freiheitliche und demokratische Grundordnung beseitigt würde.

Unter systemverschiebenden Gesetzen versteht der Entwurf Gesetze, durch die das bundesstaatliche Gefüge eine grundlegende Änderung erfährt. Die hier in Betracht kommenden Fälle werden erschöpfend aufgezählt (Art. 105):

- 1) Neuschaffung von Bundesoberbehörden,
- 2) Neuschaffung einer bundesunmittelbaren Selbstverwaltung,
- 3) Neuschaffung einer Weisungsbefugnis des Bundes gegenüber den Ländern,
- 4) Übernahme von Ausgaben für neue Zwecke auf den Bundeshaushalt,
- 5) Neuschaffung eines bundeseigenen Verwaltungsunterbaus.

Bei Erlaß systemverschiebender Gesetze erfährt die Stellung des Bundesrats gegenüber seiner Mitwirkung bei der normalen Gesetzgebung in den Varianten 1 und 3 eine wesentliche Verstärkung. Dabei ist im Hinblick auf die besonders starke Beeinträchtigung der Länder durch die Neuschaffung eines bundeseigenen Verwaltungsunterbaus bei der vorstehenden Ziff. 5 eine noch weitergehende Qualifizierung vorgesehen. Der Grad der Qualifizierung ist in beiden Vorschlägen verschieden. Nach der Variante 1, bei der schon das normale Gesetz nur durch übereinstimmenden Beschluß von Bundestag und Bundesrat zustande kommt, wird bei Ziff. 1—4 eine Zweidrittelmehrheit und bei Ziff. 5 die Einstimmigkeit des Bundesrats vorgesehen. Die Variante 3, die für die normale Gesetzgebung nur das Einspruchsrecht des Bundesrats vorsieht, verlangt bei den Ziffern 1—4 die Zustimmung der Mehrheit und bei Ziff. 5 die Zustimmung von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl.

Bei der Behandlung von Gesetzen, die das Grundgesetz ändern, stimmen die Varianten 1 und 3 wieder überein. Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit in beiden Häusern und außerdem der Annahme durch Volksentscheid. Beim Volksentscheid genügt jedoch nicht die bloße Mehrheit. Es wird vielmehr verlangt, daß am Volksentscheid mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten teilgenommen und die Mehrheit der Abstimmenden sowohl insgesamt wie auch in der Mehrzahl der Länder für die Annahme gestimmt hat (Art. 106).

Gesetzesinitiative

Der Gang der Gesetzgebung
a) bei Gleichberechtigung von Bundestag und Bundesrat

b) bei der abgeschwächten Bundesratslösung

c) bei der Senatslösung

Ausnahmen von der normalen Gesetzgebung

Systemverschiebende Gesetze

Gesetze, die das Grundgesetz ändern

Gegen diese starke Erschwerung von Änderungen des Grundgesetzes sind von einigen Mitgliedern erhebliche Bedenken geltend gemacht worden. Vorgeschlagen wurde insbesondere, die Zweidrittelmehrheit in beiden Häusern oder den Volksentscheid je für sich genügen zu lassen, oder beim Volksentscheid wenigstens das Erfordernis, daß auch noch in der Mehrzahl der Länder die Mehrheit erreicht sein müsse, fallen zu lassen. Dieser Vorschlag erscheint jedoch mit dem Dokument I unvereinbar.

Vorherige Änderung des Textes des Grundgesetzes

Um einer Wiederholung der Praxis von verfassungsdurchbrechenden Gesetzen ohne formelle Änderung des Textes des Grundgesetzes, die nicht unwesentlich zur Entwertung der Weimarer Verfassung beigetragen hat, zu verhindern, ist in den Entwurf eine ausdrückliche Bestimmung übernommen worden, daß Anträge auf Gesetze, die mit dem Grundgesetz unvereinbar sind, erst dann zulässig sind, wenn zuvor ein besonderes Gesetz verkündet ist, das den Text des Grundgesetzes entsprechend ändert (Art. 106 Abs. 2).

Änderung der bundesstaatlichen Grundordnung

Gesetze, durch die von der bundesstaatlichen Grundordnung abgegangen wird, also etwa die Länder durch Provinzen ersetzt werden, sollen nach überwiegender Ansicht des Konvents durch den Entwurf nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Das für grundgesetzändernde Gesetze vorgesehene Verfahren wird hier aber auch von der Mehrheit nicht für genügend erachtet. Es wird vielmehr vorgeschlagen, daß solche Gesetze darüber hinaus der einstimmigen Annahme im Bundesrat bedürfen (Art. 106).

Keine legale Abänderung der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung

Mit allem Nachdruck befürwortet der Konvent, daß solche Anträge auf Änderung des Grundgesetzes, die praktisch das Grundgesetz als solches vernichten würden, überhaupt für unzulässig erklärt werden. Unter Beiseitelassung des föderativen Grundelements, für das dieser letztgültige Rang nicht beansprucht werden soll, wird hierfür die Formulierung gewählt, daß Anträge auf Änderungen des Grundgesetzes, durch die die freiheitliche und demokratische Grundordnung beseitigt würde, unzulässig sind (Art. 108).

Entscheidung über das dem Grundgesetz gemäße Zustandekommen von Gesetzen

Meinungsverschiedenheiten darüber, ob ein Gesetz gemäß dem Grundgesetz zustande gekommen ist, sowie darüber, unter welche der eben erwähnten Bestimmungen ein Gesetzesantrag fällt, entscheidet das Bundesverfassungsgericht (Art. 110).

Gesamtwürdigung

Im Vergleich zum Üblichen ist in dem hier gemachten Vorschlag die Gesetzgebung stärker nach Gesetzesarten und den entsprechenden Zustimmungserfordernissen differenziert. Eine Minderheit sieht hierin eine Quelle von Verwirrungen und lehnt eine solche Mathematisierung schon aus Gründen der Faßlichkeit ab. Eine andere Minderheit hat dagegen noch eine zusätzliche Differenzierung vorgeschlagen, indem sie bestimmte Aufgaben zur unentziehbaren Länderangelegenheit erklärt sehen will. Es würde damit die Auffassung der Mehrheit, daß nur die freiheitliche und demokratische, nicht aber auch die föderative Grundordnung überpositives Recht ist, verlassen. Die Mehrheit glaubt, daß der von ihr vorgeschlagene Grad der Differenzierung eine brauchbare Mitte zwischen Starrheit und Labilität innehält, durch die das bundesstaatliche System gewährleistet ist, praktisch gebotene Verschiebungen innerhalb desselben aber nur mehr oder weniger schwer gemacht, nicht jedoch ausgeschlossen werden.

Ausfertigung von Gesetzen

Die gemäß dem Grundgesetz zustande gekommenen Gesetze sollen vom Bundespräsidenten ausgefertigt und auf seine Anordnung im Bundesgesetzblatt verkündet werden. Auch Rechtsverordnungen, die bisher oft unauffindbar waren, sind künftig im Gesetzblatt zu verkünden (Art. 109).

Notstandsrecht

Nach gründlicher Diskussion hat sich die Mehrheit für die Beibehaltung eines Notverordnungsrechts und für die Suspendierbarkeit der politischen Grundrechte durch Gesetz, äußerstenfalls auch durch Notverordnung ausgesprochen. Der gemachte Vorschlag bindet aber die Notstandsbefugnisse an enge Voraussetzungen, sichert tunlichst die Mitwirkung der demokratischen Organe und beugt Mißständen, die sich leicht mit der Notverordnungspraxis verknüpfen, nach Möglichkeit vor.

Voraussetzungen

Die Voraussetzungen für Notverordnungen sind wie üblich formuliert. Die Voraussetzungen für die Suspendierung der Grundrechte durch Gesetz oder Notverordnung sind gegenüber denjenigen für sonstige Notverordnungen dahin verschärft, daß der Bestand der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung oder diejenige des Bundes in Frage gestellt sein muß.

Zuständigkeit für Notverordnungen

Die Zuständigkeit ist dem Staatsoberhaupt (Bundespräsident) ganz entzogen. Eine Rückkehr zum System der Präsidialverordnungen vor 1933, die zuletzt von Kanzlern gegengezeichnet waren, die nie das Vertrauen des Parlaments erhalten hatten, verbot sich von selbst. Zuständig soll vielmehr die Bundesregierung sein,

die der Zustimmung des Bundesrats, gegebenenfalls einer qualifizierten Zustimmung, bedarf. Abgelehnt wurde ein Vorschlag, auch noch die Zustimmung des ständigen Ausschusses des Bundestags zu verlangen. Dagegen wurde einstimmig gutgeheißen, daß die Notverordnungen nicht nur auf Verlangen des Bundestags außer Kraft zu setzen sind, sondern daß sie positiv der nachträglichen Zustimmung des Bundestags oder seines ständigen Ausschusses bedürfen, andernfalls nach einem Monat von selbst außer Kraft treten. Damit soll dem Aufkommen einer Denkweise im Parlament vorgebeugt werden, die die Regierung notwendige unpopuläre Maßnahmen treffen läßt, ohne selbst auch nur nachträglich die ausdrückliche Verantwortung zu übernehmen.

Die Suspension der Grundrechte kann von vornherein nur befristet erfolgen. Auch vor Ablauf der Frist kann zudem der Bundestag oder sein ständiger Ausschuss suspendierende Notverordnungen jederzeit außer Kraft setzen, auch wenn er sie zunächst für notwendig gehalten und ihnen daher seine nachträgliche Zustimmung erteilt hat.

Suspension der Grundrechte nur befristet

Suspendierbar sind nur noch die politischen Grundrechte und das Postgeheimnis. Nicht mehr suspendierbar ist dagegen vor allem das Grundrecht der persönlichen Freiheit. Schutzhaftgesetze oder gar Schutzhaftverordnungen, die die richterliche Kontrolle über Festnahmen aufheben, sind also auch bei Staatsnotstand nicht mehr zulässig.

Die fünf suspendierbaren Grundrechte

Die Regelung des Notstandsrechts muß sich auf die Länder erstrecken. Es ist zwar Sache der Landesverfassungen, einschlägige Bestimmungen zu treffen. Für ein Notverordnungsrecht der Landesregierungen, das der vom Grundgesetz vorgeschriebenen Gewaltenteilung widerspricht, bedarf es aber der Zulassung im Grundgesetz selbst. Ebenso kann nur das Grundgesetz die Länder ermächtigen, Bundesrecht zu suspendieren. Die Ermächtigung ist in Form einer unmittelbaren Regelung erteilt, nach der ausschließlich die Landesregierungen zu einer auf 14 Tage befristeten Suspension befugt sind. Die Bundesregierung kann solche Suspensionen auch schon vorher aufheben.

Notstandsrecht in den Ländern

Die Suspension von Grundrechten der Länderverfassungen, die nicht zugleich Bundesgrundrechte sind, wird von der Regelung im Grundgesetz nicht berührt.

Besondere Gefahr droht von der ungenügenden Verlautbarung des Notstandsrechts. Es ist daher nicht nur für die Verhängung, sondern auch für die Bestätigung, die Außerkraftsetzung und das automatische Außerkrafttreten in erster Linie die Verkündung im Gesetzblatt vorgeschrieben. Freilich muß anerkannt werden, daß das nicht immer möglich ist. Für diese Fälle wird auch eine andere Form der Bekanntgabe zugelassen, sofern sie gewährleistet, daß der genaue Wortlaut festgehalten wird. Es dürfen also die ausführenden Organe und die Bevölkerung z. B. nicht auf bloße Inhaltswiedergaben im Rundfunk angewiesen sein. Es sind vielmehr bei Funkverlautbarungen wörtliche mehrmalige Wiedergaben zum Nachschreiben und entsprechende Formen bei der Bekanntgabe durch Lautsprecher, durch den ländlichen Ausrufer usw. zu verlangen. Die Verkündung im Gesetzblatt ist unverzüglich nachzuholen. Der Selbstkontrolle der Regierenden und der Kontrollierbarkeit durch das Volk dient schließlich die Vorschrift, daß suspendierte Grundrechte sowohl namentlich wie nach der Artikelzahl im Gesetzes- oder Verordnungstext aufzuführen sind.

Verlautbarung der Notstandsmaßnahmen

Eine zwingende Folgerung aus der Suspension der politischen Grundrechte ist das Unterbleiben von Wahlen während dieses Ausnahmezustandes. Es besteht Veranlassung, diese Folgerung ausdrücklich in das Gesetz aufzunehmen.

Keine Wahlen während der Grundrechtssuspension

ZEHNTES KAPITEL

DIE AUSFÜHRUNG DER BUNDESGESETZE UND DIE BUNDESVERWALTUNG

1. Für die Ausführung der Bundesgesetze stehen vier Formen zur Verfügung, nämlich:

a) die Ausführung durch die Länder (Landesbehörden) als eigene Angelegenheit — landeseigene Verwaltung —;

b) die Ausführung durch die Länder (Landesbehörden) als vom Bund übertragene Angelegenheit mit Weisungsrecht des Bundes (der Bundesregierung) — Landesverwaltung nach Weisung —;

c) die Ausführung durch den Bund (Bundesbehörden) — bundeseigene Verwaltung —;

Die 4 Formen der Ausführung der Bundesgesetze

d) die Ausführung in Selbstverwaltung (durch Selbstverwaltungskörper des öffentlichen Rechts als Verwaltungsträger), die in unserem Jahrhundert sehr wichtig gewordene, in Deutschland reich entwickelte Form der Dezentralisation durch Übertragung oder Überlassung öffentlicher (staatlicher) Verwaltungsaufgaben, hier von Bundesaufgaben, auf Körperschaften, Anstalten oder auch Stiftungen des öffentlichen Rechts, die unter Aufsicht des Bundes stehen — bundesunmittelbare Selbstverwaltung —.

Ausführung sonstigen Bundesrechts

2. Was für die Ausführung von Gesetzen des Bundes gilt, gilt auch für die Ausführung von Verordnungen des Bundes und sonstigen Bundesrechts.

Landeseigene Verwaltung

3. Die Ausführung von Bundesgesetzen ist grundsätzlich, soweit nicht das Grundgesetz anderes bestimmt oder zulässt, eigene Angelegenheit der Länder. Für die landeseigene Verwaltung sollen folgende Grundsätze gelten:

Durchführungsverordnungen zu Bundesgesetzen bedürfen der Zustimmung des Bundesrats (Senats).

Die Länder regeln die Organisation der Behörden und das allgemeine Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgerichtsverfahren. Die Regelung des Verwaltungsverfahrens schließt auch die Regelung der Zuständigkeit in sich; daß gegen Verfügungen oder Entscheidungen der Verwaltungsbehörden mindestens eine übergeordnete Verwaltungsbehörde oder ein Verwaltungsgericht (oder ein Gericht) angerufen werden kann, ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz des Verwaltungsrechts. Die landeseigene Verwaltung darf grundsätzlich weder durch Schaffung einer bundesunmittelbaren Selbstverwaltung noch mittels des sogenannten Dotationssystems ausgeschaltet werden, insbesondere muß die Einheit der allgemeinen und inneren Verwaltung gewahrt bleiben.

Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder wird vom Bund überwacht (Bundesaufsicht). Bei der landeseigenen Verwaltung beschränkt sich die Bundesaufsicht auf die Gesetzmäßigkeit der Ausführung (Nichtanwendung oder unrichtige Anwendung von Bundesrecht). Dabei zählt sowohl die verfassungsmäßige Grundpflicht der Länder, die die staatsrechtliche Tradition als Pflicht zum bundesfreundlichen Verhalten bezeichnet, als auch die Einhaltung der Grenzen des Ermessens zu den gesetzlichen Maßstäben der Aufsicht.

In Ausübung der Bundesaufsicht kann der zuständige Bundesminister auch Beauftragte zu den obersten Landesbehörden und mit ihrer Zustimmung zu anderen Landesbehörden entsenden. Sollte den Ländern die Abgabenverwaltung im Bereich des Bundes zugewiesen werden, so wäre dem Bund hierfür ein erweitertes Bundesaufsichtsrecht in dem Sinne einzuräumen, daß das Bundesfinanzministerium zur Entsendung von Beauftragten zu den der obersten Landesbehörde untergeordneten Zoll- und Steuerbehörden keiner Zustimmung der obersten Landesbehörde bedarf. Dies müßte jedenfalls zulässig sein für Zölle und diejenigen Steuern, deren Aufkommen dem Bund zusteht. Es wäre dies aber auch ernsthaft zu erwägen für die weiteren Steuern, für die dem Bund nur das Recht der Gesetzgebung zusteht. Mängel, über die sich Bund und Länder nicht unmittelbar einigen, sind folgendermaßen zu behandeln: Der zuständige Bundesminister kann ohne weiteres die Landesregierung auffordern, den Mangel abzustellen. Er kann aber auch den Bundesrat mit der Sache befassen und von ihm eine Entscheidung darüber verlangen, ob die Mängelrüge berechtigt war oder nicht und gegebenenfalls dann die Landesregierung zur Abstellung des Mangels auffordern. In beiden Fällen bleibt das Recht beider Teile unberührt, das Bundesverfassungsgericht anzurufen.

Landesverwaltung nach Weisung

4. Die Landesverwaltung nach Weisung bringt eine gewisse Verwischung der Zuständigkeitsgrenzen zwischen Bund und Ländern und bedeutet zudem eine erhebliche Herabminderung der staatlichen Selbständigkeit der Länder. Diese Verwaltungsform ist daher im Entwurf des Grundgesetzes nur für die Fälle besonderen Bedürfnisses vorgesehen, insbesondere für die Verwaltung der vormaligen Reichswasserstraßen und unter Umständen für die Verwaltung der dem Bund zufließenden Abgaben. Die Schaffung einer neuen Landesverwaltung nach Weisung bedarf der Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit des Bundesrats. Für die Landesverwaltung nach Weisung sollen folgende Grundsätze gelten:

Durchführungsverordnungen zu Bundesgesetzen bedürfen der Zustimmung des Bundesrats (Senats).

Die Länder regeln die Organisation der Behörden im Rahmen der Bundesgesetze; dem Bund steht also das Organisationsrecht nur im Weg der Gesetzgebung, nicht der Organisationsverordnung der obersten Bundesbehörden zu.

Der Bund (das zuständige Bundesministerium) hat hier statt der beschränkten Bundesaufsicht ein Weisungsrecht gegenüber den obersten und den ihnen nachgeord-

neten Landesbehörden. Das Bundesministerium kann nicht in die Besetzung der Landesbehörden eingreifen und hat keine Dienststrafgewalt. Im Entwurf des Grundgesetzes ist aber die Möglichkeit eines Eingreifens des Bundes zur Wahrung seiner Belange im Dienststrafverfahren und auch im Straf- und Verwaltungsgerichtsverfahren nach Maßgabe eines besonderen Gesetzes vorgesehen.

5. Die Verwaltungsform, die die Selbständigkeit der Länder auf dem Gebiet der Verwaltung ganz verdrängt, ist die bundeseigene Verwaltung. Sie soll nur aus zwingenden Gründen zur Anwendung kommen. Der Entwurf des Grundgesetzes sieht eine bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau nur für die Verwaltung auswärtiger Angelegenheiten sowie der Eisenbahnen und der Post vor. Außerdem sollen, abgesehen von den Bundesministerien, selbständige Bundesoberbehörden nur für bestimmte Verwaltungsaufgaben errichtet werden können. Entweder wäre ein Verzeichnis dieser Behörden dem Grundgesetz als Anlage beizugeben oder es wäre zu bestimmen, daß solche Behörden im Falle des Bedarfs für Angelegenheiten errichtet werden können, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht. Die Schaffung neuer bundeseigener Verwaltungseinrichtungen bedarf der Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit des Bundesrats. Für die bundeseigene Verwaltung sollen folgende Grundsätze gelten:

Bundeseigene Verwaltung

Durchführungsverordnungen erläßt die Bundesregierung oder der einzelne Bundesminister.

Die Bundesregierung oder der einzelne Bundesminister regelt die Organisation durch Verordnung. Eine nachdrücklich vertretene Auffassung geht, hievon abweichend, dahin, daß zum mindesten solche Organisationsverordnungen der Zustimmung des Bundesrats (Senats) bedürfen sollen und daß der Aufbau und die Zuständigkeit von Bundesbehörden im grundsätzlichen durch Gesetz geregelt werden müsse; daß die Einrichtung der Bundesbehörden im einzelnen Sache der Bundesregierung sei, bestreitet auch diese Auffassung nicht. In diesem Zusammenhang ist aber auch noch auf die Einwirkungsmöglichkeiten hinzuweisen, die der Entwurf des Grundgesetzes auf dem Gebiet der Verwaltung eigens bietet: a) In der Mitwirkung des Bundesrats (Senats) bei der Aufstellung des Bundeshaushalts und der Prüfung der Bundesregierung, b) in der Verpflichtung der Bundesminister, den Bundesrat (Senat) über die Durchführung der Bundesgeschäfte auf dem laufenden zu halten und zur Beratung über wichtige Gegenstände den zuständigen Ausschuß des Bundesrats (Senats) zuzuziehen. Dazu kommt noch, daß der Bundespräsident zur Ernennung und Entlassung der Bundesbediensteten der Zustimmung des Bundesrats (Senats) bedarf.

Für die Verwendung von Dienstkräften in der bundeseigenen Verwaltung soll außer der Übernahme des Art. 16 der Weimarer Verfassung mit einer bestimmten Einschränkung bestimmt werden, daß im Dienste des Bundes Beamte und sonstige Bedienstete aus den Ländern im angemessenen Verhältnis zu verwenden sind. Diese Bestimmung spricht eigentlich etwas Selbstverständliches aus. Ihre Aufnahme ist aber dadurch geboten, daß in der Vergangenheit nicht danach verfahren wurde.

6. Bei der bundesunmittelbaren Selbstverwaltung ist in erster Linie an bestimmte Träger der Sozialversicherung gedacht. Die Neuschaffung solcher Selbstverwaltungen bedarf besonderer Aufmerksamkeit der Länder, da sie ihr Recht auf Ausführung der Bundesgesetze praktisch außer Kraft setzt (vgl. hierzu oben die Ausführungen über Ausschaltung der landeseigenen Verwaltung durch Schaffung einer bundesunmittelbaren Selbstverwaltung). Die Schaffung einer neuen bundesunmittelbaren Selbstverwaltung bedarf daher der Zustimmung des Bundesrats (Senats). Für die bundesunmittelbare Selbstverwaltung gelten folgende Grundsätze:

Bundesunmittelbare Selbstverwaltung

Durchführungsverordnungen zu Bundesgesetzen bedürfen der Zustimmung des Bundesrats (Senats).

In diesem Zusammenhang ist auch eine für das Grundgesetz vorgeschlagene Bestimmung zu erwähnen, wonach Festsetzungen nicht nur der bundeseigenen oder vom Bund zu beherrschenden Verwaltungen und Unternehmen, die Tarife und Preise, Benützung- und Belieferungsbedingungen regeln, sondern auch Festsetzungen bundesunmittelbarer Selbstverwaltungen über Beiträge und Leistungen und über die Voraussetzungen der Zugehörigkeit, der Zustimmung des Bundestags und des Bundesrats (Senats) oder von Ausschüssen derselben bedürfen, soweit die Festsetzungen nicht im Wege der Gesetzgebung getroffen werden.

7. Bei hartnäckiger Weigerung eines Landes, seine Bundespflichten zu erfüllen, muß gegebenenfalls Bundeszwang gegen das Land stattfinden. Die Einleitung des Bundeszwangs ist Sache der Bundesregierung. Sie bedarf der Zustimmung des Bundesrats (Senats). Erwogen wurde, ob in der Sitzung des Bundesrats, in der ein solcher Beschluß zu fassen ist, der Bundespräsident selbst den Vorsitz führen solle. Die Zustimmung des Bundesrats erschien um so mehr erforderlich, als der Bund einstweilen

Bundeszwang

waffenlos ist und daher zur Durchführung des Bundeszwangs, sei es im Wege von Sperren oder des Einsatzes von Polizeikräften, der Mitwirkung der Länder bedarf. Da der einmal beschlossene Bundeszwang keinesfalls schwächlich durchgeführt werden darf, ist dem Bund im Rahmen des Bundeszwangs das Weisungsrecht gegenüber allen Ländern und ihren Behörden zugestanden.

Es war auch erwogen worden, ob nicht die besondere Regelung des Bundeszwanges vermieden werden kann, da doch alle Fälle von Meinungsverschiedenheiten und Streit zwischen Bund und Ländern in ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht münden und die Vollstreckung seiner Entscheidungen, notfalls eine einstweilige Verfügung derselben, zum gleichen Erfolg wie der Bundeszwang führen würde.

Ergänzende Bundesaufsicht durch die Bundesrechtspflege

8. Die bisher behandelte Form der Bundesaufsicht wird ergänzt durch die dem Bund eingeräumte Möglichkeit, solche Fälle von bundeswidrigem Verhalten, die sich wegen der Weitläufigkeit des Tatbestandes oder aus anderen Gründen dafür eignen, im gerichtlichen Einzelverfahren zum Austrag zu bringen. Zu diesem Zweck kann eine Bundesbehörde die Befugnisse der Anklagebehörde oder des Vertreters des öffentlichen Interesses vor den Gerichten der Länder ganz oder teilweise übernehmen und eine Streitsache, namentlich eine Dienststrafsache wegen Dienstvergehen gegen den Bund, im letzten Rechtszug vor das oberste Bundesgericht bringen. Hierdurch kann eine Entlastung der gewöhnlichen Bundesaufsicht und eine politische Neutralisierung der betreffenden Fälle, unter Umständen auch eine wirksamere Beruhigung der Öffentlichkeit, erreicht werden. Die Regelung tritt jedoch nicht schon vermöge des Grundgesetzes in Kraft, sondern bedarf noch eines besonderen Bundesgesetzes.

Schadenersatz bei Amtspflichtverletzungen

9. Als Artikel 120 ist den Bestimmungen über die Ausführung der Bundesgesetze ein dem Artikel 131 der Weimarer Verfassung nachgebildeter Artikel angefügt, wonach für Amtsverschulden der Bundesbediensteten der Bund schadenersatzpflichtig ist. Die Einbeziehung dieser Vorschrift auch in das neue Grundgesetz erschien sachgemäß, da ihr immerhin ein grundrechtartiger Charakter zukommt. Zu erwägen wäre, ob die Haftung des Bediensteten selbst gegenüber dem Verletzten nicht daneben bestehen bleiben sollte, da gerade in der persönlichen Haftbarkeit des Beamten gegenüber dem Bürger z. B. in den Vereinigten Staaten eine Hauptsicherung gegen Amtsmissbrauch erblickt wird.

Tragung der Verwaltungskosten

10. Die Frage der Tragung der Verwaltungskosten ist von wesentlicher Bedeutung bei der landeseigenen Verwaltung und bei der Landesverwaltung nach Weisung. Die Frage, ob und inwieweit eine Deckung oder Erstattung von Verwaltungskosten der Länder, die durch die Ausführung von Bundesgesetzen erwachsen, seitens des Bundes in Betracht kommt, insbesondere wenn für die Länder durch eine Neuregelung in einem Bundesgesetz recht beträchtliche Verwaltungskosten neu entstehen, konnte noch nicht näher geprüft werden. Der Entwurf hat eine solche Regelung der Kostenerstattung lediglich für die Landesverwaltung nach Weisung in positivem Sinn im Abschnitt über das Finanzwesen getroffen, obwohl gerade für das etwaige Hauptgebiet der Landesverwaltung nach Weisung, die Finanzverwaltung, eine Sonderregelung in den Bestimmungen über die Finanzverwaltung enthalten ist. Die Regelung der Kostenerstattung hätte daher im Bereich der Landesverwaltung nach Weisung zunächst nur Bedeutung für die Verwaltung der vormaligen Reichswasserstraßen, wenn und soweit diese den Ländern übertragen werden sollte.

Eine ganz andere Frage von noch größerer finanzieller Tragweite für Länder und Gemeinden ist es, ob nicht im Grundgesetz die Zuweisung zusätzlicher Aufgaben oder Lasten an die Länder oder Gemeinden im Wege der Bundesgesetzgebung an die Voraussetzung geknüpft werden soll, daß den Ländern oder Gemeinden gleichzeitig die notwendigen Mittel zu erschließen sind.

ELFTES KAPITEL DAS FINANZWESEN

Die Verteilung der finanziellen Aufgaben und Lasten zwischen Bund und Ländern*)

A. Aufgaben, deren Finanzierung dem Bund obliegt, sollen nach dem Vorschlag des Verfassungskonvents insbesondere die folgenden sein:

1. die Kosten der Bundesverwaltung einschließlich der Kosten für eine Verwaltung, die die Länder nach den Weisungen des Bundes führen;
2. die Kosten der Besatzung und die sonstigen äußeren und inneren Kriegsfolgenlasten;
3. die Lasten der Sozialversicherung mit Einschluß der Arbeitslosenversicherung und die Lasten der Arbeitslosenfürsorge, soweit die Sozialversicherungsträger Mittel des öffentlichen Haushalts in Anspruch nehmen müssen.

Es wurde angeregt, in Art. 122 das Wort „insbesondere“ zu streichen und statt dessen zu versuchen, einen erschöpfenden Katalog der Aufgaben, die der Bund finanziert, zu erstellen.

B. Im einzelnen wurden folgende, zum Teil voneinander abweichende Auffassungen vertreten:

a) Es wurden Bedenken erhoben, die Deckung von Verwaltungskosten durch den Bund an die Länder auf den Fall einer nach Weisungen des Bundes von den Ländern besorgten Verwaltung zu beschränken. In diesem Zusammenhang wäre noch zu erwägen, ob nicht durch eine Bestimmung des Grundgesetzes die Zuweisung zusätzlicher Aufgaben oder Lasten an die Länder oder Gemeinden im Wege der Bundesgesetzgebung an die Voraussetzung geknüpft werden soll, daß den Ländern oder Gemeinden gleichzeitig die notwendigen Mittel zu erschließen sind (vgl. Art. 124 Abs. 6 des Entwurfs).

b) Eine Minderheit äußerte Bedenken, ob die Kosten der Besatzung im vollen Umfang vom Bund getragen werden sollten. Es wäre besser, wenn diese Last von den Ländern getragen und der Bund nur für den Spitzenausgleich sorgen würde. Dadurch würde sichergestellt, daß nach Abminderung oder Wegfall der Besatzungskosten die finanzielle Entlastung unmittelbar den Ländern zugute kommt. Die Darlegungen unter c) gehen von der Voraussetzung aus, daß entsprechend der Auffassung der Mehrheit die Besatzungskosten im vollen Umfang vom Bund getragen werden.

c) Der Vorschlag des Ausschusses ist auf Grund einer eingehenden Erörterung mit den Sachverständigen gemacht worden. Die Sachverständigen hatten dabei folgende Schätzung der dem Bund zufallenden Lasten vorgelegt, und zwar zunächst nur für das Gebiet der Bizone:

1. Kosten der Bundesverwaltung	DM. 400 Mill.
2. Besatzungs- und Reparationskosten	DM. 3 500 Mill.
3. Zuschüsse zur Sozialversicherung	DM. 300 Mill.
	DM. 4 200 Mill.

Dazu würden die aus den Erträgen des Lastenausgleichs zu finanzierenden, bisher von den Ländern getragenen Aufwendungen für kriegsursächliche Fürsorgekosten kommen, nämlich: die Renten der Körperbeschädigten, die Versorgungsbezüge der verdrängten Beamten, eines bestimmten Kreises der Wehrmachtsangehörigen usw., die Sozialrenten der Flüchtlinge, die Zuschüsse an Fürsorgeverbände zum Unterstützungsaufwand für Flüchtlinge und die Kleinrentnerfürsorge. Diese sind im Laufe der Diskussion von den Sachverständigen auf weitere 1 800 Mill. DM. jährlich geschätzt worden. Dazu kämen als ebenfalls aus dem Lastenausgleich zu finanzierende einmalige Entschädigung die Ansprüche der politisch Verfolgten (soweit die Mittel der Sonderfonds nicht ausreichen) sowie der Fliegergeschädigten. Die Sachverständigen schätzten diese Ansprüche ganz unverbindlich auf einen einmaligen Betrag von 2 000 Mill. DM.

Ein Teil des Verfassungskonvents hielt diese Schätzungen der aus den Erträgen des Lastenausgleichs zu finanzierenden kriegsursächlichen Fürsorgekosten für zu niedrig, desgleichen die Schätzung der Zuschüsse zur Sozialversicherung in Höhe von 300 Mill. DM. Andererseits wurde zu der Frage, ob die laufenden kriegsbedingten Fürsorgeausgaben tatsächlich in den Lastenausgleich

Finanzierungsaufgaben des Bundes

Abweichende Auffassungen

Bedenken gegen Beschränkung des Ersatzes der Verwaltungskosten der Länder durch den Bund auf den Fall der Auftragsverwaltung

Bedenken gegen volle Tragung der Besatzungskosten durch den Bund; nur Spitzenausgleich

Vorschlag des Ausschusses auf Grund einer Sachverständigen-schätzung der dem Bund zu-fallenden Lasten

Bedenken gegen diese Schätzung

*) Vgl. Art. 121 des Entwurfs

Einbeziehung der laufenden kriegsbedingten Fürsorgeausgaben in den Lastenausgleich oder Lastenausgleich als einmaliger Vermögensausgleich?

Verminderung der Besatzungskosten erforderlich

Getrennte Einnahmequellen für Bund und Länder

Unbestrittene Einnahmequellen des Bundes

Einnahmen aus dem Lastenausgleich für den Bund, falls ihm hier die Gesetzgebung und die Aufbringung der Mittel zukommt

Drei Auffassungen über die Zuweisung der Einnahmen aus der Umsatz-, Einkommen-, Körperschaft- und Vermögensteuer

einzubeziehen sein werden, nicht Stellung genommen. Sollte der Lastenausgleich auf einen einmaligen Vermögensausgleich beschränkt werden, so würde zu entscheiden sein, ob die laufenden kriegsbedingten Fürsorgeausgaben in voller Höhe auf den Bundeshaushalt zu übernehmen sind. Würde sich der Bund auf den Spitzenausgleich beschränken, so würden diese Lasten überwiegend in den Landeshaushalten verbleiben.

Legt man die Schätzungen der Sachverständigen zugrunde, so würden sich die laufenden Lasten allein bereits für die Bizone auf 4,2 + 1,8 = 6 Mrd. DM. oder für das Gebiet der 11 Länder auf mindestens 7 bis 7,5 Mrd. DM. jährlich stellen. Dabei muß ausdrücklich hervorgehoben werden, daß selbst diese Summe nur unter der Voraussetzung einer ganz erheblichen Verminderung der Besatzungskosten gegenüber dem heutigen Stand denkbar ist. Die Besatzungskosten für das letzte Jahr betragen in der Bizone 4,3 Mrd. RM., in der französischen Zone etwa 1 Mrd. RM. Es bestand völlige Übereinstimmung unter den Sachverständigen und unter den Ausschußmitgliedern darüber, daß die Aufrechterhaltung der Besatzungskosten in der bisherigen Höhe zuzüglich der sonstigen Kriegsfolgelasten einen Lastenetat für den Bund ergeben würde, für den auch bei äußerster Ausschöpfung aller Steuerquellen unter keinen Umständen Deckung geschaffen werden könnte. Die Schätzung von 7 bis 7,5 Mrd. DM. als Bundeslast für das Gebiet der 11 Länder ist auf der Annahme einer Senkung der Besatzungskosten auf etwa zwei Drittel der derzeitigen Beträge aufgebaut.

Die Verteilung der Einnahmequellen zwischen Bund und Ländern*)

Art. 122 schließt hinsichtlich der Verteilung der Einnahmequellen an den Grundsatz des Art. 37 an:

„Bund und Länder führen eine gesonderte Finanzwirtschaft.“

Es bestand Einmütigkeit über das Ziel, diese gesonderte Finanzwirtschaft durch Zuweisung getrennter Einnahmequellen an Bund und Länder nach Möglichkeit so zu gestalten, daß weder der Bund Kostgänger der Länder ist, noch die Länder Kostgänger des Bundes sind.

Einmütigkeit bestand im Verfassungskonvent ferner insoweit, als der Bund seine Ausgaben bestreitet aus:

1. den Ablieferungen der Bundesbahn, der Bundespost und des Fernmeldewesens,
2. seinen Verwaltungseinnahmen und Erwerbseinkünften,
3. dem Aufkommen der Zölle, der bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern, der Beförderungsteuer und der Versicherungssteuer.

Wenn dem Bund die Gesetzgebung über den Ausgleich der Kriegs- und Nachkriegsschäden sowie die Aufbringung der hierfür erforderlichen Mittel zugewiesen wird, so bedeutet dies, daß außerdem sämtliche Einnahmen aus dem Lastenausgleich an den Bund fallen.

Bezüglich der Zuweisung der Einnahmen aus der Umsatzsteuer sowie der Einkommen-, Körperschaft- und Vermögensteuer bestanden drei Auffassungen:

a) Ein Teil des Verfassungskonvents schlägt folgende Regelung vor:

„Soweit die Ausgaben des Bundes durch seine Einnahmen nicht gedeckt werden, sind sie aus dem Aufkommen der Umsatzsteuer zu decken. Der Anteil des Bundes an Aufkommen der Umsatzsteuer wird jährlich durch das Haushaltsgesetz festgelegt.“

Soweit die Einnahmen des Bundes seine Ausgaben übersteigen, sind sie den Ländern je zur Hälfte nach dem Verhältnis ihrer Bevölkerungszahl und ihres Aufkommens an den Verbrauchsteuern des Bundes zu überweisen. Entsprechendes gilt für den Betrag, um den sich der Aufwand für äußere Kriegsfolgelasten in einem Rechnungsjahr gegenüber dem Aufwand im vorausgegangenem Rechnungsjahr gemindert hat.“

Die Vertreter dieser Auffassung wollen also dem Bund einen Anteil am Aufkommen der Umsatzsteuer, und zwar im Bedarfsfall äußerstenfalls das ganze Umsatzsteueraufkommen, zuweisen. Der Ertrag der Umsatzsteuer würde hiernach gewissermaßen als Puffer zwischen der Finanzwirtschaft des Bundes und der der Länder wirken.

Dagegen soll das Aufkommen aus der Einkommen-, Körperschaft- und Vermögensteuer in voller Höhe den Ländern vorbehalten bleiben. Letzteres entspricht

*) Vgl. Art. 122 des Entwurfs.

der Auffassung einer ganz überwiegenden Mehrheit, wonach bei den Steuern vom Einkommen und Vermögen die Bestimmung der Steuer- und Hebesätze und der Freigrenzen innerhalb eines bundesgesetzlich festzusetzenden Rahmens den Ländern zu überlassen ist (vgl. die Darstellung zu Art. 38).

Nach demselben Vorschlag sollen Rücküberweisungen aus den Steuereinnahmen des Bundes an die Länder stattfinden, wenn der Bund — insbesondere im Fall einer fühlbaren Senkung der Besatzungs-, Reparations- und Kriegsfolgelasten — auch nach völliger Abtretung des Ertrages der Umsatzsteuer an die Länder im Vergleich zu den Ländern noch zu reich finanziert erscheint.

- b) Eine zweite Gruppe, deren Auffassung im Text des Gesetzentwurfs keinen Niederschlag gefunden hat, hält es für notwendig, das gesamte Umsatzsteueraufkommen dem Bund zu überlassen und darüber hinaus für den Bedarfsfall Beiträge der Länder an den Bund nach ihrer Steuerkraft vorzusehen.

Es wurde folgende Fassung vorgeschlagen:

„Soweit die Ausgaben des Bundes durch die Einnahmen nicht gedeckt werden, sind sie durch Beiträge der Länder nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit zu decken. Zur Feststellung der Leistungsfähigkeit der Länder dient vor allem das Aufkommen an Umsatzsteuer.“

Soweit die Einnahmen des Bundes die Ausgaben übersteigen, sind sie den Ländern im Verhältnis ihrer Bevölkerungszahl zu überweisen.“

Auch diese Gruppe verlangt ebenso wie die erste die volle Überlassung des Aufkommens der Steuern vom Einkommen und Vermögen an die Länder.

- c) Eine dritte Gruppe schlägt vor, das gesamte Aufkommen der Umsatzsteuer sowie auch das Aufkommen der Steuern vom Einkommen und Vermögen ausschließlich dem Bund zuzuweisen, mit dem Zusatz:

„Die Länder dürfen innerhalb des bundesgesetzlich festgelegten Rahmens der Hebesätze Zuschläge zur Einkommensteuer erheben.“

Gegen diese Auffassung wurde geltend gemacht, daß die Einkommensteuer wegen ihrer progressiven Tarife als Zuschlagsteuer nicht geeignet sei. Mit der Erhebung von Zuschlägen sei die Gefahr der Bildung von Steueroasen in besonders hohem Maß verbunden. Würden die Länder von dem Zuschlagsrecht praktisch keinen Gebrauch machen können, so besäßen sie nicht eine einzige namhafte Steuer, deren Hebesätze die Landtage selbst beschließen könnten; denn die Erhebung der Realsteuern und einer roh bemessenen Personalsteuer müßten die Länder ihren Gemeinden überlassen. Die Länder besäßen also bei dieser Regelung praktisch kein parlamentarisches Steuerbewilligungsrecht, das die Grundlage der demokratischen Staatsform sei.

Die Finanzverwaltung*)

In der Frage der Finanzverwaltung ist von Ziff. 2 des Art. 38 auszugehen, wonach dem Bund das Recht der Gesetzgebung zusteht, über „den Aufbau der Steuer- und Verwaltungsbehörden der Länder und das von ihnen anzuwendende Verfahren“. Diese Bestimmung legt bereits bis zu einem gewissen Grade fest, daß die Finanzverwaltung den Ländern übertragen werden soll; wenn die Zölle sowie die Steuern des Bundes und der Länder einheitlich von Bundesbehörden erhoben und verwaltet werden sollen, ist eine gesetzgeberische Einflußnahme des Bundes auf „den Aufbau der Steuer- und Verwaltungsbehörden der Länder“ sinnlos. Sie könnte auch entbehrt werden, wenn Bund und Länder je ihre eigenen Abgaben durch gesonderte Steuerbehörden erheben und verwalten.

Trotzdem ergaben sich vier verschiedene Auffassungen:

- a) Eine Gruppe will die Erhebung und Verwaltung der Zölle und der dem Bund zustehenden Steuern den Ländern als eigene Angelegenheit zuweisen. Bei Überwachung des Vollzugs der Zollgesetze und der vom Bund erlassenen Steuergesetze soll dieser über die Befugnis des Art. 114 Abs. 2 Satz 2 hinaus das Recht haben, Beauftragte auch ohne Zustimmung der obersten Landesbehörden unmittelbar zu allen Zoll- und Steuerbehörden zu entsenden. Die Beauftragten haben die Befugnis, auf Abstellung von Mängeln hinzuwirken. Sie haben sich aber jeder eigenen Verfügung zu enthalten. Es wird noch zu prüfen sein, ob diese erweiterte Überwachungsbefugnis nicht auf die Erhebung und Verwaltung der Zölle und derjenigen Steuern zu beschränken ist, deren Aufkommen dem Bund ganz oder teilweise zusteht.

*) Vgl. Art. 123 des Entwurfs.

Landeseigene Finanzverwaltung, auf die Länder übertragene Finanzverwaltung, bundeseigene Finanzverwaltung

Vier verschiedene Auffassungen:

- a. Erhebung und Verwaltung der Zölle und der dem Bund zustehenden Steuern eigene Angelegenheit der Länder; insoweit besonderes Überwachungsrecht des Bundes*

b. Erhebung und Verwaltung durch die Länder für den Bund nach Weisungen des Bundes

c. Getrennte Verwaltungsführung von Bund und Ländern für ihre Abgaben

d. Einheitliche Bundesfinanzverwaltung für Bundes- und Länderaufgaben

Haushaltswesen

Rechnungslegung und Rechnungsprüfung

Schuldenwesen

Schutz der Wirtschaft gegen willkürliche Preis- und Tarifpolitik vom Bund geführter oder kontrollierter Betriebe und gegen willkürliche Beitragsfestsetzung der unter Bundesaufsicht stehenden Selbstverwaltungen

Eigener Abschnitt für die Rechtspflege

Wiederaufbau der Rechtspflege

Gerichtshoheit der Länder und des Bundes. Grundsätzlich nur Oberste Bundesgerichte und nur für Fragen des Bundesrechts.

b) Nach einer zweiten Auffassung sollen die Länder für den Bund die Zölle und diejenigen Steuern, deren Aufkommen dem Bund zusteht, erheben und verwalten; es handelt sich um eine nach Weisungen des Bundes zu führende Landesverwaltung.

c) Eine dritte Auffassung, die im Text des Gesetzentwurfes keinen Niederschlag gefunden hat, geht dahin, daß Bund und Länder je für ihre Abgaben eine getrennte Verwaltung führen sollen. Die Verwirklichung dieser Auffassung würde wohl insbesondere bei der Umsatzsteuer Schwierigkeiten bereiten, sofern das Umsatzsteueraufkommen ganz oder teilweise dem Bund, das Aufkommen der Personalsteuern dagegen den Ländern zufließen soll; denn die Veranlagung und Bewertung von Umsatz, Einkommen und Vermögen ist nur einheitlich durchzuführen.

d) Eine vierte Gruppe schlägt vor, die Zölle und diejenigen Steuern, deren Aufkommen dem Bund oder den Ländern zufließt, einheitlich vom Bund verwalten zu lassen.

Das Haushaltsrecht des Bundes (Art. 124)

Die Bestimmungen in Abs. 1, 2 und 3 entsprechen der Regelung in anderen Verfassungen, Abs. 4, 5 und 6 dienen der Sparsamkeit in der Führung des Bundeshaushalts.

Das Rechnungswesen des Bundes (Art. 125)

Rechnungslegung und Rechnungsprüfung sind gleichfalls in der üblichen Weise geregelt.

Das Schuldenwesen des Bundes (Art. 126)

Das Schuldenwesen des Bundes ist in Anlehnung an Art. 87 der Weimarer Verfassung geregelt.

Die Regelung finanzieller Festsetzungen im Bereich des Bundes (Art. 127)

Diese Bestimmung bezweckt den Schutz der deutschen Wirtschaft vor einer willkürlichen Preis- und Tarifpolitik der Bundesbahn, der Bundespost und anderer vom Bund geführter oder kontrollierter Betriebe. Auch soll die Wirtschaft durch Art. 127 vor einer willkürlichen Beitragsfestsetzung der unter Bundesaufsicht stehenden Selbstverwaltungen geschützt werden.

ZWOLFTE KAPITEL

DIE RECHTSPFLEGE

Der Konvent ist sich darüber einig, daß ebenso wie in der Weimarer Verfassung und sämtlichen neuen Länderverfassungen der Rechtspflege als dritter Staatsfunktion ein eigener Abschnitt zu widmen ist.

Eine unabhängige, unpolitische und rein sachlich eingestellte Rechtspflege ist ein besonders wichtiges Erfordernis und zugleich eine unentbehrliche Bürgschaft des Rechtsstaats. Auf diesem Gebiet hat das nationalsozialistische Regime ein großes Vertrauenskapital zerstört. Die schon in den Länderverfassungen in Angriff genommene Aufgabe, hier von Grund aus aufzubauen, muß im Grundgesetz fortgesetzt werden. Zum Teil handelt es sich darum, alte bewährte Grundsätze (Anspruch auf den gesetzlichen Richter, sachliche und persönliche Unabhängigkeit der Richter, nulla poena sine lege) wieder zu Ehren kommen zu lassen, zum Teil darum, neue Formulierungen zu finden, um früher unbekanntes, in der nationalsozialistischen Zeit eingerissenen Mißbräuchen für die Zukunft den Boden zu entziehen (Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlungen, Anspruch auf rechtliches Gehör, Recht auf einen Verteidiger, ne bis in idem).

An die Spitze des Abschnitts soll das Prinzip gestellt werden, daß die Gerichtshoheit grundsätzlich den Ländern zusteht. Eine Gerichtshoheit des Bundes ist nur in den Fällen gegeben, die durch das Grundgesetz selbst festgelegt sind. Grundsätzlich sind nur oberste Bundesgerichte und nur zur Entscheidung über Fragen des Bundesrechts zulässig.

Meinungsverschiedenheiten bestehen darüber, ob ein einheitliches oberstes Bundesgericht für sämtliche Sachgebiete des Bundesrechts zu schaffen sei oder ob ver-

schiedene oberste Bundesgerichte errichtet werden sollen. Für die erste Meinung wird vor allem angeführt:

Konzentration der dritten Gewalt, um sie dem Volksbewußtsein einzuprägen und eine scharfe Trennung der Gewalten herbeizuführen;
Zusammenhang der Materie;
einheitliche Rechtsprechung;
Vorbilder in der Schweiz und den Vereinigten Staaten.

Gegen diese Auffassung wird vorgebracht:

Andere Voraussetzungen in Deutschland und Gegen Vorbilder in Frankreich und Großbritannien;

Entstehung eines Übergerichts, daher zwangsläufige Aufspaltung in Abteilungen oder Senate, so daß eine Einheit der Rechtsprechung auch nicht leichter zu erzielen sei als bei mehreren Gerichten;

Förderung der Bundesfreudigkeit durch Sitz der Gerichte in verschiedenen Ländern (Beispiel: Reichsgericht in Leipzig).

Schließlich wird noch der Standpunkt vertreten, daß in dem Grundgesetz überhaupt nur das Bundesverfassungsgericht geregelt und die Möglichkeit zur Schaffung eines obersten Bundesgerichts für Zivil- und Strafsachen gegeben werden solle.

Alle Meinungen sind sich aber einig im Ziel, daß möglichst bald eine Rechtseinheit herbeigeführt werden müsse.

Zum Ausgleich der widersprechenden Ansichten wird vorgeschlagen, die Zahl der Gerichte offen zu lassen und es dem Bundesgesetzgeber anheimzustellen, ein oder mehrere oberste Bundesgerichte zu schaffen.

Von verschiedenen Seiten wird die Ausgestaltung der obersten Bundesgerichte lediglich als Spruchstellen für ausreichend gehalten. Das Wesen dieser Spruchstellen besteht darin, daß sie nur angegangen werden, wenn das oberste Gericht eines Landes von der Entscheidung eines obersten Gerichts eines anderen Landes oder, wenn über die Rechtsfrage bereits eine Entscheidung eines obersten Bundesgerichts ergangen ist, von dieser abweichen will. Die Entscheidung der Spruchstelle ist für das oberste Gericht eines Landes bindend. Hierdurch wird die Rechtseinheit in vollem Umfang gewahrt, aber die Überlastung und damit verbundene Aufblähung des obersten Bundesgerichts vermieden. In Würdigung dieser Gründe soll der Bundesgesetzgebung die Möglichkeit eröffnet werden, auch diesen Weg zu wählen.

Der Grundsatz, daß nur oberste Bundesgerichte und nur für Fragen des Bundesrechts zulässig sind, soll nur in genau begrenzten Fällen durchbrochen werden dürfen.

Untere Bundesgerichte sollen nur für (die wahrscheinlich seltenen) Verwaltungstreitsachen gegen Bundesverwaltungsbehörden und für Dienststrafverfahren gegen Bundesbeamte errichtet werden können. Hier wird ein Unterbau für tragbar und notwendig gehalten, damit den Betroffenen nicht nur eine Instanz zur Verfügung steht. Es wird aber auch die Meinung vertreten, daß auf diese unteren Bundesgerichte verzichtet werden kann und Ländergerichte mit diesen Aufgaben betraut werden können.

Die Entscheidung über Landesrecht soll obersten Bundesgerichten durch Ländergesetze zugewiesen werden können. Diese Durchbrechung des Grundsatzes entspringt dem Wunsch einzelner neu gebildeter Länder, in denen ehemaliges einheitliches Landesrecht (z. B. preußisches), das auch in anderen Ländern weitergilt, noch anwendbar ist, für Fragen aus diesem Rechtsgebiet eine einheitliche letzte Instanz zu schaffen. Hiergegen werden keine Bedenken erhoben.

Letztes Mittel der Durchsetzung des Überwachungs- und allenfalsigen Weisungsrechts des Bundes gegenüber den Ländern ist der Bundeszwang, die aber nur auf die äußersten Fälle beschränkt werden soll. Deshalb soll es Bundesbehörden ermöglicht werden, sich in Verfahren vor Ländergerichten, namentlich in Dienstverfahren wegen Vergehen gegen den Bund, einzuschalten.

Zur viel umstrittenen Frage des richterlichen Prüfungsrechts wird vorgeschlagen, dieses Recht aus praktischen Gründen (man denke beispielsweise an die Einzelheiten des parlamentarischen Werdegangs eines Gesetzes) nicht dem einzelnen Richter zu überlassen. Um aber eine gründliche Prüfung und zugleich die Einheitlichkeit der Rechtsprechung zu sichern, soll der Richter angewiesen werden, falls ihm Zweifel darüber auftauchen, ob ein Gesetz das Grundgesetz oder die Verfassung eines Landes verletzt oder ob ein Landesgesetz mit einem Bundesgesetz vereinbar

Einheitliches oberstes Bundesgericht oder mehrere oberste Bundesgerichte?

Einigkeit über Herbeiführung der Rechtseinheit

Regelung durch die Bundesgesetzgebung

Oberste Bundesgerichte nur als Spruchstellen

Untere Bundesgerichte. Zuweisung von Entscheidungen über Landesrecht an oberste Bundesgerichte

Einschaltung von Bundesbehörden in Verfahren vor Ländergerichten

Vorlagepflicht des Richters statt richterlichem Prüfungsrecht

ist, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (für Fragen des Bundesrechts) oder des Landesverfassungsgerichts (hinsichtlich einer Landesverfassung) anzurufen. Darunter soll auch der Fall begriffen werden, daß z. B. ein hessisches Gericht, für dessen Entscheidung es auf bayerisches Landesrecht ankommt und das dieses Recht mit der bayerischen Verfassung für unvereinbar hält, das bayerische Verfassungsgericht anrufen kann; dieser Fall kann durch die Länderverfassungen nicht geregelt werden.

Generalklausel für Verwaltungsrechtsstreitigkeiten

Notwendig erscheint es dem Konvent auch, von Verfassungen wegen zwingend die Generalklausel für Verwaltungsrechtsstreitigkeiten vorzuschreiben. Die Verwaltungsgerichte sollen aber nicht ausdrücklich erwähnt werden, weil die Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden soll, eine einheitliche Gerichtsbarkeit für alle Sachgebiete zu schaffen oder etwa auch für Verwaltungsrechtsstreitigkeiten den ordentlichen Rechtsweg zu eröffnen.

Todesstrafe

Schließlich wurde im Zusammenhang mit den Grundrechten erwogen, ob in das Grundgesetz ein Verbot der Todesstrafe aufgenommen werden soll. Die Meinungen hierüber waren geteilt. Weil es sich um eine eminent politische Frage handelt, wurde beschlossen, sich auf die Anregung an den Parlamentarischen Rat zu beschränken, der Frage der Abschaffung der Todesstrafe, insbesondere in Bezug auf politische Delikte sein Augenmerk zuzuwenden.

DREIZEHNTES KAPITEL

ÜBERGANGS- UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Rechtsbereinigung

Der Konvent hat sich bemüht, in das Gewirr von altem Reichsrecht (und zwar sowohl von Reichsrecht mit räumlich unbeschränktem als auch mit räumlich beschränktem Geltungsbereich), ferner von Landesrecht nach dem 8. Mai 1945, von zonalem und von bizonalem Recht eine gewisse Ordnung für die Praxis zu bringen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß das bestehende Recht weitergilt, soweit es nicht dem Grundgesetz widerspricht. Es muß jedoch klargestellt werden, ob das bestehende Recht als Bundesrecht fortgilt, also nur von der Bundesgesetzgebung, nicht von der Landesgesetzgebung abgeändert werden kann, oder ob es als Landesrecht fortgilt, und daher vom Land geändert werden kann. Diese Klarstellung sowie die Möglichkeit einer Entscheidung von Zweifelsfragen sollen durch die Art. 139 und 140 geschaffen werden. Die beiden Artikel werden in zwei Fassungen vorgelegt. Inhaltlich stimmen die beiden Fassungen überein. Sie gehen lediglich deshalb in der Textierung auseinander, weil im Ausschuß von der einen Seite eine übersichtlichere, wenn auch längere Formulierung für zweckmäßiger gehalten wird, während von der anderen Seite eine knappere, die einzelnen Fälle mehr zusammenfassende Formulierung bevorzugt wird. Die beiden Seiten sind sich über den Umfang der zu regelnden Fälle einig; jede Seite glaubt auch, daß in der von ihr gewählten Formulierung sämtliche möglichen Fälle erfaßt sind. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, daß Art. 139 Abs. 5 der einen Fassung in Art. 139 Abs. 2 der anderen Fassung mitenthalten ist.

Fortgeltung als Bundesrecht

In sachlicher Hinsicht werden von beiden Seiten als Bundesrecht bezeichnet:

- a) Gesetze und Verordnungen, die Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes betreffen;
- b) Gesetze und Verordnungen, die Gegenstände der Vorranggesetzgebung des Bundes betreffen und Geltung über den Bereich eines Landes hinaus haben.

Fortgeltung als Landesrecht

Dagegen werden als Landesrecht bezeichnet:

- a) Gesetze und Verordnungen des Landes, die Gegenstände der Vorranggesetzgebung betreffen und nur im Landesgebiet gelten;
- b) Gesetze und Verordnungen, die Gegenstände der Grundsatzgesetzgebung des Bundes betreffen.

Da es zu Unzuträglichkeiten führen würde, wenn im selben Gesetz Bundesrecht und Landesrecht enthalten wäre, erklärt Abs. 5 ein solches Gesetz einheitlich als Landesrecht.

Streit über Fortgeltung als Bundes- oder Landesrecht

In Art. 140 wird ein vereinfachtes Verfahren vorgeschlagen, Streit darüber zu entscheiden, ob nach Art. 139 ein Gesetz oder eine Verordnung als Bundesrecht oder als Landesrecht fortgilt. Die Entscheidung soll der Bundesjustizminister im Ein-

vernehmen mit einem Minister des Landes oder der Länder treffen, deren Recht betroffen wird. Die Regelung erscheint erforderlich, um durch eine derartige rasch zu schaffende Klärung schädliche Unsicherheit in Rechts- und Wirtschaftsleben zu beseitigen. Bundes- oder Landesinteressen werden bei dieser Regelung nicht verletzt, da die Entscheidung nur im Einvernehmen von Bund und Ländern erfolgen kann. Kommt eine Einigung zwischen Bundesjustizminister und Landesminister nicht zustande, so kann der Bundesjustizminister nicht entscheiden. In diesem Fall der Nichteinigung besteht jedoch die Möglichkeit, die Streitfrage vor dem Bundesverfassungsgericht auszutragen (Art. 44).

Eine Minderheit erhob Bedenken gegen Art. 140, weil er die Entscheidung der Frage, ob ein Gesetz auf der Bundes- oder Landesebene weitergelte, einem Verwaltungsorgane übertrage, also das Prinzip der Trennung der Gewalten verwische. Es wurde vorgeschlagen, die Entscheidung der Ländervertretung (Bundesrat oder Senat) zu übertragen.

Im Artikel 141 wird klarzustellen versucht, welche Organe zur Rechtsetzung und Verwaltung zuständig sind, wenn durch Rechtsnormen aus früherer Zeit Organe für zuständig erklärt werden, die nicht mehr bestehen; in solchen Fällen soll nicht schlechthin das Nachfolgeorgan des früher zuständigen Organs zuständig sein, sondern das Organ, das nach dem Grundgesetz zuständig wäre. Für reichsrechtliche Einrichtungen und Vorschriften, die durch das Grundgesetz aufgehoben werden oder aus sonstigen Gründen nicht mehr bestehen, wurde in Art. 142 eine entsprechende Bestimmung getroffen.

Offengelassen wurde die Überleitung der bizonalen und trizonalen Einrichtungen, der gemeinsamen Ländereinrichtungen in der amerikanischen und französischen Zone und der Reichsnachfolgeverwaltungen in der britischen Zone.

Keine Mehrheit fand ein Antrag, das Reichsrecht seit 1933 und das Landes- und Zonenrecht, das seit dem 9. Mai 1945 von einer „demokratisch nicht legitimierten Behörde“ erlassen wurde, Ende 1950 außer Kraft treten zu lassen, falls es nicht durch Landesneuordnung bestätigt würde.

Die in den Ländern zur Befreiung des deutschen Volkes vom Nationalsozialismus und Militarismus erlassenen Rechtsvorschriften sollen durch das Grundgesetz nicht berührt werden. Erörtert wurde, ob in diesem Zusammenhang die öffentlichen Ämter für bestimmte Gruppen von Belasteten gesperrt werden sollten. Dabei wurde auf Artikel 14 der Verfassung der USA, Zusatz 1866—68 hingewiesen. Danach sollten Ämter im Zivil- oder Militärdienst der Vereinigten Staaten und der Einzelstaaten nicht von Personen bekleidet werden dürfen, die sich schon einmal unter Bruch ihres Eides gegen die Vereinigten Staaten aufgelehnt hatten.

Da das Grundgesetz nicht dem freien Gestaltungswillen des deutschen Volkes entspringt, sondern sich in vorgezeichneten Bahnen zu halten hat, wurde vorgeschlagen, es außer Kraft treten zu lassen, sobald eine vom deutschen Volk in freier Selbstbestimmung beschlossene Verfassung in Kraft trete. Dem wurde aber entgegengehalten, daß die künftige freie Entscheidung über eine Bestätigung oder Abänderung des Grundgesetzes sich auf jeden Fall nach den vom Grundgesetz selbst für seine Abänderung gegebenen Bestimmungen vollziehen müsse. Ein Artikel des vorgesehenen Wortlautes würde statt dessen eine Legalisierung beliebiger anderweitiger Akte bedeuten, die etwa nach Herstellung der außenpolitischen Freiheit unter dem Titel einer freien Neukonstituierung Deutschlands vorgenommen werden sollten.

Nachfolge für weggefallene Organe

Überleitung gemeinsamer Nachkriegseinrichtungen

Recht undemokratischen Ursprungs

Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus

Abänderung des Grundgesetzes nach Herstellung der außenpolitischen Freiheit

GUTACHTEN ZUR BIERSTEUERFRAGE

I.

Für die Herausnahme der Biersteuer aus der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes und aus den dem Bund zu überlassenen Verbrauchsteuern wird folgendes geltend gemacht:

1. Biererzeugung und Bierverbrauch spielen je nach der Bedeutung des Bieres als Genußmittel oder als Volksnahrungsmittel in den einzelnen Ländern eine sehr verschiedene Rolle.

a) Die Biererzeugung und das Biersteueraufkommen betragen in Bayern ein Drittel der Gesamterzeugung und des Gesamtaufkommens im Reichsgebiet, während in einer großen Zahl von Ländern Biererzeugung und Biersteuer eine ganz untergeordnete Rolle spielen.

Biersteueraufkommen 1946/47: Bizone 393,2 Mill. RM, hiervon Bayern allein 201,2, Hessen nur 30,1, Schleswig-Holstein nur 5,2, Bremen nur 2 Mill. RM.

Steuerbelastung pro Kopf der Bevölkerung 1946/47: Bizone 10,1, Bayern 22,9, Hessen 7,5, Niedersachsen 2,9, Schleswig-Holstein 2,0 RM.

b) Der Bierverbrauch ist — anders als der Verbrauch von Branntwein, Tabak, Wein, Zucker, Salz usw. — überwiegend ortsgebunden. Der allergrößte Teil des in Bayern erzeugten Bieres wird in Bayern selbst verbraucht, während die anderen Verbrauchsgüter in großen Mengen außerhalb des Landes, in dem die Besteuerung erfolgt, verbraucht werden. Die Übertragung der Biersteuer auf den Bund bedeutet daher eine unverhältnismäßig starke Belastung des bayerischen Verbrauches zugunsten des Bundes.

c) Das bayerische Biersteuerreservat erfüllte eine wichtige Finanzausgleichsfunktion im Bismarckschen Reich; diese wurde nach Eintritt Bayerns in die Norddeutsche Brausteuergemeinschaft durch eine laufende Entschädigung Bayerns anerkannt, die den Ausgleich der Personalsteuerschwäche Bayerns durch § 35 des Finanzausgleichsgesetzes erleichterte. Der Abbau der Entschädigung führte daher zu schweren politischen Kämpfen, auch hinsichtlich dieses § 35.

d) Die Verbundenheit des Braugewerbes mit der Landwirtschaft (Gerste und Hopfen als Braustoffe, Trebern als Futtermittel), seine Bedeutung für die Hefeerzeugung und Weiterverarbeitung (Nährmittelbetriebe) und für zahlreiche gewerbliche Hilfsbetriebe (Faß- und Flaschenherstellung, Transportmaterial, Brauereimaschinen usw.) verlangen wegen ihrer wirtschaftlichen und steuerlichen Auswirkungen eine besondere Rücksichtnahme auf die örtlichen Verhältnisse, die bei einer Besteuerung der Biererzeugung durch den Bund nicht gewährleistet ist.

II.

Falls eine Herausnahme der Biersteuer aus der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes abgelehnt wird, muß der Tatsache des fast ausschließlichen Verbrauches des Steuergegenstandes im Erzeugungsland und der sich daraus ergebenden unverhältnismäßigen Mehrbelastung der Verbraucher zugunsten der Steuerzahler in den übrigen Ländern dadurch Rechnung getragen werden, daß entweder die Biersteuer schlechthin aus den Verbrauchssteuern herausgenommen wird, deren Aufkommen dem Bunde zufließt,

oder falls auch dies nicht möglich ist, die Verpflichtung des die Biersteuer erhebenden Landes zur Überweisung seines Biersteueraufkommens an den Bund auf die Abführung jenes Betrages beschränkt wird, der sich nach dem durchschnittlichen Betrag der Biersteuerkopfbelastung der übrigen Länder ergibt.

Für den letzteren Fall wäre folgende — allenfalls auch auf andere Verbrauchssteuern auszudehnende — Fassung vorzuschlagen:

Übersteigt das Aufkommen der Biersteuer in einem Lande, auf den Kopf der Bevölkerung gerechnet, den durchschnittlichen Betrag des Aufkommens dieser Steuer in den übrigen Ländern um mehr als 10 v. H., so beschränkt sich die Verpflichtung des Landes zur Überweisung des Biersteueraufkommens an den Bund auf das der Bevölkerungszahl des Landes entsprechende Vielfache dieses durchschnittlichen Betrages, sofern das innerhalb des Landes besteuerte Bier überwiegend im Bereiche dieses Landes verbraucht wird. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz.

ENTWURF EINES GRUNDGESETZES

Inhaltsübersicht:

Präambel

I. Grundrechte	Artikel 1— 21
II. Völkerrechtliche Verhältnisse des Bundes	Artikel 22— 26
III. Bund und Länder	Artikel 27— 44
IV. Der Bundestag	Artikel 45— 64
V. Der Bundesrat	Artikel 65— 74
oder:	
Der Senat	Artikel 65— 74a
VI. Der Bundespräsident	Artikel 75— 85
oder:	
Das Bundespräsidium	Artikel 75— 85
VII. Die Bundesregierung	Artikel 86— 96
VIII. Das Bundesverfassungsgericht	Artikel 97—100
IX. Die Gesetzgebung	Artikel 101—111
X. Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung	Artikel 112—120
XI. Das Finanzwesen	Artikel 121—127
XII. Die Rechtspflege	Artikel 128—138
XIII. Übergangs- und Schlußbestimmungen	Artikel 139—149

Anlage: Verzeichnis der Bundesbehörden.

Präambel

Mehrheitsvorschlag:

Das deutsche Volk in den Ländern Baden, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern

durch seine verfassungsmäßigen und gesetzlichen Organe handelnd, erfüllt von dem Willen, alle Teile Deutschlands in einer Bundesrepublik wiederzuvereinigen und seine Freiheitsrechte zu schützen, und bestrebt, vorläufig in dem Teile Deutschlands, der durch die Gebiete dieser Länder begrenzt wird, eine den Aufgaben der Übergangszeit dienende Ordnung der Hoheitsbefugnisse zu schaffen,

erläßt kraft seines unverzichtbaren Rechtes auf Gestaltung seines nationalen Lebens dieses Grundgesetz für einen Bund deutscher Länder, der allen anderen Teilen Deutschlands offensteht.

Minderheitsvorschlag:

Die Länder Baden, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern bilden zur Wahrung der gemeinsamen Angelegenheiten des deutschen Volkes eine bundesstaatliche Gemeinschaft, der beizutreten allen übrigen deutschen Ländern offensteht. Diese Gemeinschaft hat die Aufgabe, bis zur Wiederherstellung der deutschen Einheit die Bundesgewalt auszuüben und die Freiheitsrechte der Bevölkerung zu schützen. Die Gemeinschaft führt den Namen „Bund deutscher Länder“. Für den Bund gilt diese vorläufige Verfassung.

I. Grundrechte

Artikel 1

(1) Der Staat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen.

(2) Die Würde der menschlichen Persönlichkeit ist unantastbar. Die öffentliche Gewalt ist in allen ihren Erscheinungsformen verpflichtet, die Menschenwürde zu achten und zu schützen.

Artikel 2

- (1) Alle Menschen sind frei.
- (2) Jedermann hat die Freiheit, innerhalb der Schranken der Rechtsordnung und der guten Sitten alles zu tun, was anderen nicht schadet.

Artikel 3

- (1) Die Freiheit der Person ist unverletzlich.
- (2) Niemand darf verfolgt, festgenommen oder in Haft gehalten werden außer in den Fällen, die das Gesetz bestimmt und nur in den vom Gesetz vorgeschriebenen Formen.
- (3) Jeder von der öffentlichen Gewalt Festgenommene ist auf Verlangen, spätestens am Tage nach der Festnahme, dem zuständigen Richter vorzuführen. Dieser hat dem Festgenommenen mitzuteilen, von welcher Behörde und aus welchen Gründen die Festnahme verfügt worden ist, und ihm Gelegenheit zu geben, Einwendungen gegen die Festnahme zu erheben und eine Person seines Vertrauens von der Festnahme zu verständigen. Der Richter hat entweder die Festhaltung zu bestätigen oder den Festgenommenen unverzüglich in Freiheit zu setzen.
- (4) Den auf Grund von gesetzlichen Vorschriften festgehaltenen Personen wird Sicherheit vor körperlicher und seelischer Mißhandlung gewährleistet.

Artikel 4

- (1) Kein Deutscher darf einer fremden Macht ausgeliefert werden.
- (2) Wer unter Nichtbeachtung der in dieser Verfassung niedergelegten Grundrechte von einer Stelle außerhalb des Bundes verfolgt wird, wird nicht ausgeliefert.

Artikel 5

- (1) Die Wohnung ist für jedermann eine Freistätte und unverletzlich.
- (2) Beschlagnahmen von Wohnräumen und Durchsuchungen sind nur in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen und Formen zulässig.

Artikel 6

- (1) Glaube, Gewissen und Überzeugung sind frei.
- (2) Der Staat gewährleistet die ungestörte Religionsausübung.

Artikel 7

- (1) Jeder hat das Recht, seine Meinung frei und öffentlich zu äußern und sich über die Meinung anderer zu unterrichten. Beschränkungen des Rundfunkempfangs und des Bezugs von Druckerzeugnissen sind unzulässig.
- (2) Die Presse hat die Aufgabe und das Recht, über Vorgänge, Zustände, Einrichtungen und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens wahrheitsgemäß zu berichten.
- (3) Eine Zensur ist unstatthaft.

Artikel 8

Alle haben das Recht, sich ohne vorherige Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und unbewaffnet zu versammeln.

Artikel 9

- (1) Alle haben das Recht, Vereine oder Gesellschaften zu bilden.
- (2) Vereinigungen, die rechts- oder sittenwidrige Zwecke verfolgen oder die Demokratie oder die Völkerverständigung gefährden, sind verboten.

Artikel 10

Jeder hat das Recht, sich schriftlich mit Anträgen oder Beschwerden an die Behörden oder an die gesetzgebenden Körperschaften zu wenden.

Artikel 11

- (1) Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis ist unverletzlich.
- (2) Ausnahmen sind nur in einem Gerichtsverfahren in den vom Gesetz vorgeschriebenen Fällen und Formen zulässig.

Artikel 12

Wahl- und Stimmrecht der Staatsbürger wird gewährleistet.

Artikel 13

Die öffentlichen Ämter stehen jedem nach Maßgabe seiner Befähigung und Eignung offen.

Artikel 14

- (1) Vor dem Gesetz sind alle gleich.

- (2) Der Grundsatz der Gleichheit bindet auch den Gesetzgeber.
 (3) Jeder hat Anspruch auf gleiche wirtschaftliche und kulturelle Entwicklungsmöglichkeiten.

Artikel 15

- (1) Die Kunst, die Wissenschaft und ihre Lehre sind frei.
 (2) Zum Schutz des menschlichen Zusammenlebens kann durch Gesetz die Benutzung wissenschaftlicher Erfindungen und technischer Einrichtungen unter staatliche Aufsicht gestellt, beschränkt oder untersagt werden.

Artikel 16

Jeder hat die freie Wahl des Berufs und des Arbeitsplatzes. Zwangsarbeit in jeder Form ist unzulässig, außer auf Grund einer gerichtlichen Entscheidung.

Artikel 17

- (1) Eigentum und Erbrecht werden gewährleistet. Eigentum verpflichtet gegenüber der Gemeinschaft. Sein Gebrauch darf dem Gemeinwohl nicht zuwiderlaufen.
 (2) Eine Enteignung kann nur zum Wohl der Allgemeinheit auf gesetzlicher Grundlage und gegen angemessene Entschädigung vorgenommen werden.

Artikel 18

Die Überführung von Bodenschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum bedarf eines besonderen Gesetzes.

Artikel 19

Jeder hat die Pflicht der Treue gegen die Verfassung und hat Verfassung und Gesetz zu achten und zu befolgen.

Artikel 20

- (1) Wer die Grundrechte der Freiheit der Meinungsäußerung (Art. 7 Abs. 1), der Pressefreiheit (Art. 7 Abs. 2), der Versammlungsfreiheit (Art. 8) oder der Vereinigungsfreiheit (Art. 9) zum Kampf gegen die freiheitliche und demokratische Grundordnung mißbraucht, verwirkt damit das Recht, sich auf diese Grundrechte zu berufen.
 (2) Ob diese Voraussetzung vorliegt, entscheidet auf Beschwerde das Bundesverfassungsgericht.

Artikel 21

- (1) Die Grundrechte dürfen nicht beseitigt werden. Auf ein solches Ziel gerichtete Anträge sind unzulässig.
 (2) Die Grundrechte binden den Gesetzgeber, den Richter und die Verwaltung unmittelbar.
 (3) Die Grundrechte sind, soweit sich aus ihrem Inhalt nichts anderes ergibt, im Rahmen der allgemeinen Rechtsordnung zu verstehen.
 (4) Eine Einschränkung der Grundrechte ist nur durch Gesetz und unter der Voraussetzung zulässig, daß es die öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit oder Gesundheit zwingend erfordert. Die Einschränkung eines Grundrechtes oder die nähere Ausgestaltung durch Gesetz muß das Grundrecht als solches unangetastet lassen.
 (5) Das Notstandsgesetz (Art. 111 Abs. 3 und 4) bleibt unberührt.

II. Völkerrechtliche Verhältnisse des Bundes

Artikel 22

Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts sind Bestandteil des Bundesrechts und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für alle Bewohner des Bundesgebietes.

Artikel 23

- | | |
|---|---|
| Mehrheitsvorschlag: | Minderheitsvorschlag:⁴⁾ |
| (1) Der Bund führt die schwarz-rot-goldene Flagge der Deutschen Republik. | Bis zur Regelung durch ein Gesetz führen die Bundesbehörden, Auslandsvertretungen und Seeschiffe die Farben Schwarz-Rot-Gold. |
| (2) Das Nähere bestimmt ein Gesetz. | |

Artikel 24

(1) Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.

⁴⁾ Eine weitere Minderheit hat sich gegen die Aufnahme einer Bestimmung über die Farben des Bundes in den Text des Grundgesetzes ausgesprochen. Sie empfiehlt, die Frage durch den Erlaß eines Flaggengesetzes zu regeln.

(2) Insbesondere kann er im Interesse der Aufrechterhaltung des Friedens sein Gebiet in ein System kollektiver Sicherheit einordnen und hierbei, unter der Voraussetzung der Gegenseitigkeit, in diejenigen Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, durch die eine friedliche und dauerhafte Ordnung der europäischen Verhältnisse erreicht und sichergestellt werden kann.

(3) Ein solches Gesetz bedarf im Bundestag und Bundesrat (Senat) einer Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl.

Artikel 25

(1) Abtretung und Austausch von Teilen des Bundesgebietes sind nur wirksam, wenn die Veränderung von den betroffenen Bevölkerungen gutgeheißen ist.

(2) Ihre Vollziehung bedarf eines Gesetzes des Bundes und der betroffenen Länder.

Artikel 26

Handlungen, die mit der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Krieges vorzubereiten, werden unter Strafe gestellt.

III. Bund und Länder

Artikel 27

(1) Der Bund besteht aus den deutschen Ländern Baden, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern.

(2) Groß-Berlin hat das Recht, Vertreter in den Bundestag und in den Bundesrat (Senat) zu entsenden.

(3) Jeder andere Teil Deutschlands kann auf seinen Wunsch durch Bundesgesetz in den Bund aufgenommen werden; wenn er sich nicht einem Bundesland anschließt, bildet er ein neues Land, dessen Verfassung dem Artikel 29 entsprechen muß.

Artikel 28

(Neugliederung der Länder)

Die Artikulierung unterblieb; vgl. Seite 27 im darstellenden Teil.

Artikel 29

(1) Die Verfassungen der Länder müssen auf die allgemeine rechtliche Freiheit und Gleichheit aller Bürger gegründet sein. Die Länder müssen eine Volksvertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgeht; dabei muß gesichert sein, daß sich mindestens zwei voneinander unabhängige Parteien mit eigenen Programmen und Kandidaten bewerben. Die nach Artikel 47 für die Bundesgesetzgebung über das Parteiwesen geltenden Schranken sind auch von der Landesgesetzgebung einzuhalten.

(2) Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Beachtung der Grundrechte, die Unabhängigkeit der Gerichte und der gerichtliche Schutz gegen Mißbrauch der Staatsgewalt müssen gesichert sein.

(3) Gesetzgebung, ausführende Gewalt und Rechtsprechung müssen, unbeschadet einer Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Landtag, durch gleichgeordnete Organe ausgeübt werden.

(4) Die Verfassungsmäßigkeit des staatlichen Lebens in den Ländern wird vom Bund gewährleistet.

Artikel 30

Soweit nicht dieses Grundgesetz die Zuweisung an den Bund anordnet oder zuläßt, sind die staatlichen Befugnisse und Aufgaben Sache der Länder und der in ihnen bestehenden Selbstverwaltungen. Dies gilt insbesondere für die Gesetzgebung, die Verwaltung, die Rechtspflege, die Inanspruchnahme von Einnahmequellen und die Bestreitung öffentlicher Ausgaben.

Artikel 31

Bundesrecht geht vor Landesrecht.

Artikel 32

Die Zuständigkeit zur Gesetzgebung im Verhältnis zwischen Bund und Ländern wird durch die Vorschriften über die ausschließliche und über die Vorranggesetzgebung geregelt. Die Gesetzgebung steht den Ländern zu, soweit sie nicht dem Bund zugesprochen ist.

Artikel 33

Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder nur dann die Befugnis zur Gesetzgebung, wenn sie hierzu in Bundesgesetzen ausdrücklich ermächtigt werden oder wenn ihre Gesetze lediglich den Vollzug von Bundesgesetzen zum Gegenstand haben.

Artikel 34

Im Bereich der Vorranggesetzgebung des Bundes behalten die Länder das Recht der Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht hat. Der Bund soll nur das regeln, was einheitlich geregelt werden muß.

Artikel 35

Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über:

1. Auswärtige Angelegenheiten;
2. Fassung a: Bundesangehörigkeit;¹⁾
Fassung b: Staatsangehörigkeit;
3. Freizügigkeit, Auslieferung, Paßwesen und Auswanderung;
4. Währungs-, Geld- und Münzwesen;
5. Einheit des Zoll- und Handelsgebietes, Zoll- und Handelsverträge und Freizügigkeit des Warenverkehrs;
6. Post- und Fernmeldewesen;
7. Bundesstatistik.

Artikel 36

Der Bund hat die Vorranggesetzgebung über:

1. Bürgerliches Recht;
2. Strafrecht und Strafvollzug;
3. Gerichtsverfassung und gerichtliches Verfahren für die der Bundesgesetzgebung zustehenden Gebiete;
4. Handels-, See-, Binnenschiffahrts-, Wechsel- und Scheckrecht;
5. Urheberrecht, Verlagsrecht und gewerblichen Rechtsschutz;
6. Fassung a: Enteignungsrecht;
Fassung b: Recht der Enteignung für Bundeszwecke und Grundsätze des allgemeinen Enteignungsrechts;
7. Personenstandswesen;
8. Grundsätze der Landesangehörigkeit;²⁾
9. Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer;
10. Grundsätze für die öffentliche Fürsorge;
11. Grundsätze für das Flüchtlingswesen;
12. Versorgung von Kriegsteilnehmern und Kriegshinterbliebenen;
13. Kriegsschädenrecht und Recht der Wiedergutmachung;
14. Presserecht;
15. Vereins- und Versammlungswesen;
16. Lichtspielwesen;
17. Maßnahmen gegen gemeingefährliche Krankheiten und Tierseuchen;
18. Zulassung zu ärztlichen Berufen;
19. Verkehr mit Arznei-, Heil- und Betäubungsmitteln und mit Giften;
20. Verkehr mit Nahrungs- und Genußmitteln, sowie mit Gegenständen des täglichen Bedarfs;
21. Maßnahmen gegen Pflanzenkrankheiten und Pflanzenschädlinge;
22. Maß und Gewicht;
23. Fassung a: Erzeugung, Verteilung und Preisbildung von wirtschaftlichen Gütern und Leistungen;
Fassung b: Eingriffe in die Wirtschaft zur Sicherung der Erzeugung und zum Schutze der Verbraucher;
24. Gemeineigentum an Bodenschätzen und Produktionsmitteln sowie Gemeinwirtschaft;
25. Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung;
26. Grundsätze der Bodenverteilung, des Siedlungs- und Heimstättenwesens sowie des Wohnungsrechts;
27. Bergbau;
28. Gewerbe und Handel;
29. Bank- und Börsenwesen;

¹⁾ dazu Art. 36 Ziff. 3

²⁾ entfällt, falls in Art. 35 Ziff. 2 die Fassung b gewählt wird.

30. Privatversicherung;
31. Hochsee- und Küstenschifferei;
32. Hochsee- und Küstenschiffahrt sowie Seezeichen;
33. Schiffahrt auf Gewässern, die das Gebiet mehrerer Länder berühren;
34. See-Wasserstraßen sowie Wasserstraßen, die das Gebiet mehrerer Länder berühren;
35. Eisenbahnen und Autobahnen des allgemeinen Verkehrs sowie Bau, Betrieb und Verkehr aller Eisenbahnen;
36. Straßenverkehr, Kraftfahrwesen und Luftfahrt;
37. Arbeitsrecht einschließlich Arbeitsschutz und Arbeitslenkung;
38. Sozialversicherung.

Artikel 37

Bund und Länder führen eine gesonderte Finanzwirtschaft.

Artikel 38

Der Bund hat auf dem Gebiet des Finanzwesens die ausschließliche Gesetzgebung über:

die Zölle;

die Vorranggesetzgebung über:

Vorschlag a:

1. die Verbrauchsteuern, die Steuern vom Einkommen und Vermögen und die Steuern vom Umsatz und Verkehr. Bei den Steuern vom Einkommen und Vermögen ist die Bestimmung der Steuer- und Hebesätze und der Freigrenzen innerhalb eines bundesgesetzlich festzulegenden Rahmens den Ländern zu überlassen.

Vorschlag b:

1. die Verbrauchsteuern mit Ausnahme der Biersteuer, die Steuern vom Einkommen und Vermögen, die Steuern vom Umsatz und Verkehr mit Ausnahme der Erbschaft- und Schenkungssteuer, der Grunderwerbsteuer und der Wertzuwachssteuer. Bei den Steuern vom Einkommen und Vermögen ist die Bestimmung der Steuer- und Hebesätze und der Freigrenzen innerhalb eines bundesgesetzlich festzulegenden Rahmens den Ländern zu überlassen.
2. den Aufbau der Steuerverwaltungsbehörden der Länder und das von ihnen anzuwendende Verfahren*);
3. die Grundsätze über die Bewertung des Vermögens bei der Erhebung von Steuern vom Grundbesitz und vom Gewerbebetrieb durch die Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände);
4. die Vermeidung oder Beseitigung von Doppelbesteuerungen;
5. den Ausgleich der Kriegs- und Nachkriegsschäden sowie die Aufbringung der erforderlichen Mittel;
6. den finanziellen Ausgleich unter den Ländern.

Artikel 39

(1) Alle Behörden des Bundes und der Länder leisten sich gegenseitig Amt- und Rechtshilfe mit Einschluß der Zwangsvollstreckung.

(2) Die in einem Land nach dessen Recht ordnungsmäßig vorgenommenen öffentlichen Beurkundungen und Beglaubigungen werden im ganzen Bundesgebiet anerkannt.

Artikel 40

Die Länder können über Gegenstände, die in ihren Aufgabenbereich fallen, Vereinbarungen mit anderen deutschen Ländern treffen.

Artikel 41

(1) Die Zuständigkeit, Verträge mit auswärtigen Staaten zu schließen, richtet sich nach der Zuständigkeit zur Gesetzgebung.

(2) Will ein Land in Verhandlungen mit auswärtigen Staaten eintreten, so ist dem Bund vorher Mitteilung zu machen. Erhebt der Bund Bedenken, so nimmt das Land von Verhandlungen Abstand. Will ein Land einen Vertrag über einen Gegenstand schließen, bei dem der Bund von seiner Zuständigkeit zur Vertragsschließung noch nicht Gebrauch gemacht hat, so hat es vor dem Abschluß des Vertrages die Zustimmung des Bundes einzuholen. Die von den Ländern geschlossenen Verträge sind zur Kenntnis des Bundes zu bringen.

(3) Schließt der Bund Verträge über wirtschaftliche Gegenstände mit Nachbarstaaten, so sind die an diese angrenzenden Länder an den Verhandlungen, die dem

*) entfällt, wenn Art. 123 nach Vorschlag b gefaßt wird.

Vertragsabschluß vorangehen, zu beteiligen. Entsprechendes gilt bei besonderen wirtschaftlichen Beziehungen eines Landes zu einem ausländischen Staat, der nicht Nachbarstaat ist.

Artikel 42

(1) Soweit nicht dieses Grundgesetz etwas anderes bestimmt oder zuläßt, ist die Ausführung der Bundesgesetze eigene Angelegenheit der Länder. Sie regeln insoweit selbst die Organisation der Behörden und das allgemeine Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgerichtsverfahren. Der Bund überwacht gemäß den Bestimmungen über die Bundesaufsicht (Artikel 114 Abs. 2 und 3) nur die Gesetzmäßigkeit der Ausführung.

(2) Die Übertragung der Ausführung eines Bundesgesetzes an eine Selbstverwaltungseinrichtung, die unter Ausschaltung der Länder unmittelbar vom Bund beaufsichtigt wird, ist nur zulässig, soweit dieses Grundgesetz sie anordnet oder zuläßt.

(3) Bedingungen, unter denen der Bund Zuschüsse oder Vergünstigungen gewährt, dürfen nicht so festgesetzt werden, daß dadurch die Befugnis der Länder zur Ausführung der Bundesgesetze ausgeschaltet wird.

Artikel 43

(1) Im Dienste des Bundes sind Beamte und sonstige Bedienstete aus allen Ländern in angemessenem Verhältnis zu verwenden. Beamte, die nicht bei den obersten Bundesbehörden beschäftigt sind, sollen in der Regel aus dem Lande genommen werden, in dem sie tätig sind.

(2) Auf ihren Wunsch sind Beamte und sonstige Bedienstete des Bundes nach Möglichkeit in ihrem Heimatgebiet zu verwenden, wenn nicht Erfordernisse der Ausbildung oder des Dienstes entgegenstehen.

Artikel 44

(1) Bestehen Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Ländern

1. über Vereinbarkeit von Bundesrecht mit dem Grundgesetz,
2. über Vereinbarkeit von Landesrecht mit dem Grundgesetz oder sonstigem Bundesrecht,
3. über gegenseitige Rechte und Rechtspflichten von Bund und Ländern, insbesondere auch im Vollzug von Bundesrecht und der Bundesaufsicht,
4. über sonstige Rechtsbeziehungen des öffentlichen Rechts zwischen dem Bund und einem Land,

so entscheidet auf Antrag des Bundes oder eines Landes das Bundesverfassungsgericht.

(2) Das Bundesverfassungsgericht entscheidet auf Antrag eines Landes auch über Streitigkeiten öffentlich-rechtlicher Natur zwischen verschiedenen Ländern.

IV. Der Bundestag

Artikel 45

(1) Der Bundestag besteht aus Abgeordneten, die vom Volk in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl gewählt werden. Das Nähere bestimmt das Bundeswahlgesetz. Wahlberechtigt ist, wer das 21., wählbar, wer das 25. Lebensjahr vollendet hat.

(2) Die Zahl der Abgeordneten beträgt 400.

(3) Groß-Berlin hat das Recht, weitere 30 Abgeordnete nach den Bestimmungen dieses Grundgesetzes zu entsenden.

(4) Schließen sich dem Bund weitere Länder an, so ist die Zahl der Abgeordneten durch Bundesgesetz entsprechend zu erhöhen.

Artikel 46

Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden.

Artikel 47

(1) Wahlvorschläge können nur von Wählergruppen eingereicht werden, die sich den Vorschriften über politische Parteien unterstellen.

(2) Die Bildung politischer Parteien ist frei. Abreden der Parteien, durch die die Abgeordneten in ihrer Stimmabgabe so gebunden werden, als ob in der abstimmenden Körperschaft nur eine Partei vertreten sei, sind verboten.

(3) Durch Bundesgesetz können die Rechtsverhältnisse der Parteien und ihre Mitwirkung bei der politischen Willensbildung näher geregelt werden. Das Gesetz kann insbesondere bestimmen, daß Wahlvorschläge einer Partei von den Mitgliedern im Wege der Vorwahl beschlossen sein müssen.

(4) Das Bundesverfassungsgericht kann Parteien, die sich nach der Art ihrer Tätigkeit die Beseitigung der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung zum Ziel gesetzt haben, auf Antrag der Bundesregierung, welcher der Zustimmung des Bundesrats (Senats) bedarf, für verfassungswidrig erklären. Das Gericht kann einstweilige Anordnungen gegen solche Parteien treffen. Ohne verfassungsgerichtliche Entscheidung kann keine Behörde gegen eine Partei wegen verfassungswidriger Betätigung einschreiten.

(5) Das Bundeswahlgesetz kann bestimmen, daß Parteien, die nicht wenigstens 5 v. H. aller gültigen Stimmen auf sich vereinigen, keinen Sitz erhalten und daß auf zusammengerechnete Reststimmen einer Partei nicht mehr Sitze entfallen, als die Partei in den Wahlkreisen unmittelbar erlangt hat.

Artikel 48

(1) Der Bundestag wird jeweils auf vier Jahre gewählt.

(2) Die Neuwahl erfolgt frühestens im letzten Monat des vierten Jahres seit der vorangegangenen Wahl, spätestens im folgenden Monat.

(3) Wird der Bundestag gemäß Artikel 88 Absatz 3 aufgelöst, so findet die Neuwahl spätestens 60 Tage nach der Auflösung statt.

Artikel 49

Der Bundestag tritt zum ersten Male spätestens am dreißigsten Tage nach der Wahl zusammen. Mit seinem Zusammentreten endet die Wahlperiode des vorherigen Bundestages.

Artikel 50

(1) Der Bundestag wählt sein Präsidium, bestehend aus dem Präsidenten, dessen Stellvertretern und den Schriftführern.

(2) Der Präsident übt das Hausrecht und die Polizeigewalt im Bundestagsgebäude aus. Ohne seine Genehmigung darf in den Räumen des Bundestages keine Durchsuchung oder Beschlagnahme stattfinden.

(3) Dem Präsidenten untersteht die Verwaltung des Bundestages. Er verfügt über die Einnahmen und Ausgaben des Hauses und vertritt den Bund für den Geschäftskreis des Bundestages.

Artikel 51

(1) Die Wahlprüfung obliegt zunächst dem Bundestag. Bleibt die Gültigkeit einer Wahl bestritten, so entscheidet das Bundesverfassungsgericht. Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, daß statt dessen ein besonderes Wahlprüfungsgericht entscheidet. Ist die Gültigkeit einer Wahl im ganzen angefochten, so bewendet es bei der Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts. Das Nähere, insbesondere die Antragsbefugnis, wird durch Bundesgesetz geregelt.

(2) Absatz 1 gilt entsprechend, wenn streitig ist, ob ein Abgeordneter die Mitgliedschaft bei dem Bundestag verloren hat.

Artikel 52

Der Bundestag gibt sich seine Geschäftsordnung.

Artikel 53

(1) Der Bundestag verhandelt öffentlich. Auf Antrag eines Zehntels der gesetzlichen Mitgliederzahl oder der Bundesregierung kann mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Über den Antrag wird in nichtöffentlicher Sitzung entschieden.

(2) Wahrheitsgetreue Berichte über die öffentlichen Sitzungen des Bundestages oder eines seiner Ausschüsse bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei.

Artikel 54

(1) Zu einem Beschluß des Bundestages ist die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich, sofern das Grundgesetz nichts anderes vorschreibt. Für Wahlen kann die Geschäftsordnung Ausnahmen zulassen. Ausschüsse werden anteilig besetzt.

(2) Die Beschlußfähigkeit wird durch die Geschäftsordnung geregelt.

Artikel 55

(1) Der Bundestag und seine Ausschüsse können die Anwesenheit jedes Mitglieds der Bundesregierung verlangen.

(2) Die Mitglieder des Bundesrats und der Bundesregierung sowie die von ihnen bestellten Beauftragten haben zu allen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse Zutritt. Sie müssen während der Beratung jederzeit gehört werden.

Artikel 56

(1) Der Bundestag bestimmt den Schluß jeder Tagung und den Tag des Wiederzusammentretens.

(2) Der Präsident des Bundestages kann das Haus schon früher einberufen. Er ist hierzu verpflichtet, wenn der Bundespräsident, der Bundeskanzler oder ein Drittel der Mitglieder dies verlangt.

Artikel 57

(1) Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Fünftels der gesetzlichen Mitgliederzahl die Pflicht, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen.

(2) Der Untersuchungsausschuß und die von ihm ersuchten Behörden können in entsprechender Anwendung der Strafprozeßordnung die erforderlichen Beweise erheben, auch Zeugen und Sachverständige vorladen, vernehmen, beeidigen und das Zwangsverfahren gegen sie durchführen. Das Postgeheimnis bleibt unberührt. Die Gerichts- und Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, einem Ersuchen des Ausschusses um Beweiserhebung, Beweissicherung, Auskunft oder Aktenvorlage Folge zu leisten.

(3) Der Untersuchungsausschuß kann die Öffentlichkeit mit Zweidrittelmehrheit ausschließen.

(4) Untersuchungsausschüsse können ihre Tätigkeit auch in der Zeit zwischen zwei Tagungen fortsetzen. Mit der Auflösung des Bundestages endet ihre Tätigkeit.

(5) Wer durch die Feststellungen des Ausschusses in seiner Ehre betroffen ist, kann das Bundesverfassungsgericht anrufen, wenn er die Mindestgrundsätze eines geordneten Verfahrens, namentlich sein Recht auf Gehör, verletzt glaubt. Ist die Beschwerde begründet, so erkennt das Gericht, daß die Feststellungen des Ausschusses nicht nach Vorschrift der Gesetze getroffen sind.

Artikel 58

(1) Der Bundestag bestellt zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung und zur Behandlung dringender Angelegenheiten für die Zeit zwischen zwei Tagungen oder nach der Auflösung bis zum Zusammentreten des neuen Bundestages einen ständigen Ausschuß.

(2) Der ständige Ausschuß hat die Befugnisse des Bundestages, ausgenommen das Recht der Gesetzgebung, der Benennung des Bundeskanzlers und der Anklage des Bundespräsidenten. Er hat die Rechte eines Untersuchungsausschusses.

Artikel 59

Kein Abgeordneter darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die er im Bundestag oder einem seiner Ausschüsse getan hat, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb des Hauses zur Verantwortung gezogen werden.

Artikel 60

(1) Kein Abgeordneter kann ohne Genehmigung des Hauses während der Tagung wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß er bei Ausübung der Tat oder spätestens im Laufe des folgenden Tages festgenommen wird.

(2) Die gleiche Genehmigung ist bei jeder anderen Beschränkung der persönlichen Freiheit erforderlich, die seine Tätigkeit als Abgeordneter beeinträchtigt.

(3) Jedes Strafverfahren gegen einen Abgeordneten und jede Haft oder sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit wird auf Verlangen des Hauses für die Dauer der Tagung aufgehoben. Der Bundestag kann dieses Verlangen nicht stellen, wenn der Abgeordnete eines nicht politischen Verbrechens beschuldigt ist; ob dies der Fall ist, entscheidet der Bundestag selbst.

Artikel 61

Die Abgeordneten sind berechtigt, über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete oder denen sie in dieser Eigenschaft Tatsachen anvertraut haben sowie über diese Tatsachen selbst das Zeugnis zu verweigern. Im gleichen Umfang ist auch die Beschlagnahme von Schriftstücken bei einem Abgeordneten unzulässig.

Artikel 62

(1) Angehörige des öffentlichen Dienstes bedürfen für die Tätigkeit als Abgeordnete keines Urlaubs.

(2) Wer sich um einen Sitz bewirbt, hat Anspruch auf den zur Vorbereitung seiner Wahl erforderlichen Urlaub.

Artikel 63

Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene Entschädigung, Sie haben das Recht zur freien Fahrt mit allen staatlichen Verkehrsmitteln.

Artikel 64

Für das Präsidium des Bundestages und für die Mitglieder des ständigen Ausschusses oder eines seine Tätigkeit fortsetzenden Untersuchungsausschusses sowie für deren erste Stellvertreter gelten die Art. 59, 60, 61, 62 Abs. 1 und 63 auch für die Zeit zwischen zwei Tagungen und nach der Auflösung des Bundestages.

V. Der Bundesrat

V. Der Senat

Artikel 65

Durch den Bundesrat (Senat) wirken die Länder bei der Gesetzgebung, der Regierung und der Verwaltung des Bundes mit.

Artikel 66

Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Landesregierungen. Die Bundesratsmitglieder werden durch Beschluß der Landesregierung bestellt und abberufen. Sie können sich durch andere Mitglieder ihrer Landesregierung vertreten lassen.

Artikel 67

- (1) Jedes Land entsendet mindestens ein Bundesratsmitglied. Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern entsenden zwei Mitglieder, Länder mit mehr als vier Millionen Einwohnern drei Mitglieder.
- (2) Groß-Berlin hat das Recht, bis zu seiner Aufnahme in den Bund nach den Bestimmungen dieses Grundgesetzes zwei Mitglieder zu entsenden.
- (3) Jedes Land hat so viel Stimmen, als es Mitglieder entsenden kann. Die Stimmen eines Landes können nur einheitlich und nur durch ein anwesendes Bundesratsmitglied des Landes oder dessen Stellvertreter abgegeben werden.

Artikel 68

Der Bundesrat (Senat) muß auf Verlangen eines Fünftels der gesetzlichen Mitgliederzahl einberufen werden.

Artikel 69

Der Präsident des Bundesrats wird aus dessen Mitte auf ein Jahr gewählt. Sofortige Wiederwahl ist unzulässig.

Variante:

- (1) Der Bundesrat wählt aus seiner Mitte oder durch Zuwahl auf die Dauer von drei Jahren seinen Präsidenten.
- (2) Der Präsident des Bundesrats kann nicht gleichzeitig ein Land im Bundesrat vertreten; er kann weder der Bundes- noch einer Landesregierung angehören und darf nicht Bundesbeamter sein.
- (3) Der Präsident hat kein Stimmrecht, gibt aber bei Stimmgleichheit den Ausschlag.

Artikel 70

Der Bundesrat (Senat) gibt sich seine Geschäftsordnung.

Artikel 66

- (1) Auf $1\frac{1}{2}$ Millionen Landeseinwohner entfällt ein Senator. Ein Überschuß, der sich auf mehr als 750 000 Einwohner beläuft, wird $1\frac{1}{2}$ Millionen gleichgerechnet.
- (2) Jedes Land entsendet mindestens einen, höchstens fünf Senatoren.
- (3) Groß-Berlin hat bis zu seiner Aufnahme in den Bund das Recht, zwei Senatoren zu entsenden.

Artikel 67

- (1) Die Senatoren werden von den Landtagen nach dem Verhältnis der Mandate der in den Landtagen vertretenen Parteien auf die Dauer der Wahlperiode des Bundestages gewählt.
- (2) Wählbar ist jeder zur Ausübung des Wahlrechts zum Bundestag befugte Staatsbürger, der das 40. Lebensjahr vollendet hat und die landesgesetzlich vorgeschriebenen sonstigen Voraussetzungen erfüllt.

Artikel 69

Der Präsident des Senats wird aus dessen Mitte auf vier Jahre gewählt.

Artikel 71

Der Bundesrat (Senat) verhandelt öffentlich. Nach Maßgabe der Geschäftsordnung kann die Öffentlichkeit für einzelne Beratungsgegenstände ausgeschlossen werden.

Artikel 72

Der Bundesrat bildet Ausschüsse. Ihnen können außer seinen Mitgliedern auch andere Mitglieder der Landesregierungen oder Beauftragte derselben angehören.

Artikel 72

Der Senat bildet Ausschüsse.

Artikel 73

- (1) Die Mitglieder der Bundesregierung haben das Recht und auf Verlangen die Pflicht, an den Verhandlungen des Bundesrats (Senats) und seiner Ausschüsse teilzunehmen. Sie müssen während der Beratung auf Verlangen jederzeit gehört werden.
- (2) Der Bundesrat (Senat) ist von dem Bundeskanzler und von den Bundesministern über die Führung der Bundesgeschäfte auf dem laufenden zu halten. Zur Beratung über wichtige Gegenstände ziehen die Bundesminister den zuständigen Ausschuss des Bundesrats (Senats) zu.

Artikel 74*)

- (1) Für die Mitglieder des Bundesrats gelten die Vorschriften der Artikel 59 bis 61 entsprechend.
- (2) Die Mitglieder des Bundesrats und die ständigen Mitglieder seiner Ausschüsse haben das Recht zur freien Fahrt mit allen staatlichen Verkehrsmitteln.

Artikel 74

Auf den Senat finden die Artikel 49, 56, 53 Abs. 2, 54, 56, 59 bis 64 entsprechende Anwendung.

Artikel 74a

Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben halten sich die Senatoren über die von den Regierungen ihrer Länder vertretenen Gesichtspunkte auf dem laufenden. Das Nähere wird durch Landesgesetz geregelt.

VI. Der Bundespräsident

Artikel 75

(1) Der Bundespräsident wird durch übereinstimmenden Beschluß des Bundestages und des Bundesrats gewählt. Es wird zunächst im Bundesrat, sodann im Bundestag abgestimmt. Gewählt ist, wer in jedem der beiden Häuser die Mehrheit der gesetzlichen Stimmenzahl erhält.

(2) Ist eine Übereinstimmung beider Häuser auch in einem zweiten Wahlgang nicht zu erzielen, so tritt eine besondere Wahlversammlung zusammen, die aus den Mitgliedern des Bundesrats und einer gleichen Anzahl durch den Bundestag bestimmter Vertreter desselben besteht. Gewählt ist, wer die Mehrheit der gesetzlichen Stimmenzahl erhält. Wird diese Mehrheit in zwei Wahlgängen von keinem Bewerber erreicht, so findet ein dritter Wahlgang statt, in dem derjenige gewählt ist, der die meisten Stimmen erhält. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los.

(3) Wählbar ist jeder Bundesangehörige, der das 40. Lebensjahr vollendet hat und nicht vom Wahlrecht zum Bundestag ausgeschlossen ist.

Im Falle der Senatslösung lauten Abs. 1 und 2 wie folgt:

*) Im Fall der Variante, daß der Bundesrat seinen Präsidenten auf die Dauer von drei Jahren wählt (vgl. Art. 70), muß es in den beiden Absätzen dieses Artikels heißen: „Für den Präsidenten und die Mitglieder“

VI. Das Bundespräsidium

Artikel 75

(1) Das Bundespräsidium besteht aus dem Präsidenten des Bundestags, dem Präsidenten des Bundesrats (Senats) und dem Bundeskanzler.

(2) Der Vorsitz wechselt nach Maßgabe der Geschäftsordnung.

(1) Der Bundespräsident wird von einer besonderen Versammlung gewählt, die aus den Senatoren und der aus der Mitte des Bundestages bestimmten doppelten Zahl von Abgeordneten besteht. Die Abgeordneten werden nach dem Verhältnis der Mandate der im Bundestag vertretenen Parteien bestimmt.

(2) Zum Bundespräsidenten gewählt ist, wer die Mehrheit der gesetzlichen Stimmzahl erhält. Wird diese Mehrheit in zwei Wahlgängen von keinem Bewerber erreicht, so findet ein dritter Wahlgang statt, in dem derjenige gewählt ist, der die meisten Stimmen erhalten hat. Bei Stimmgleichheit entscheidet das Los.

Artikel 76

Das Amt des Bundespräsidenten dauert fünf Jahre. Einmalige Wiederwahl ist zulässig.

Artikel 77

Der Bundespräsident darf weder dem Bundestag noch dem Bundesrat (Senat) angehören.

Artikel 78

Der Bundespräsident leistet bei seinem Amtsantritt vor versammeltem Bundestag und Bundesrat (Senat) den Eid auf das Grundgesetz.

Artikel 79

(1) Der Bundespräsident wird im Falle seiner Verhinderung durch den Vorsitzenden des Bundesverfassungsgerichts vertreten. Das gleiche gilt für die einstweilige Vertretung im Falle der vorzeitigen Erledigung des Amtes.

(2) Bei vorzeitiger Erledigung des Amtes findet binnen sechzig Tagen die Neuwahl statt.

(3) Hat die Verhinderung des Bundespräsidenten mehr als sechs Monate gedauert oder stellen die Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates (Senats) gemeinsam mit dem Bundeskanzler fest, daß die Verhinderung voraussichtlich länger als sechs Monate dauern wird, so gilt Abs. 2 entsprechend.

Artikel 80

Anordnungen des Bundespräsidenten bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder den zuständigen Bundesminister.

Artikel 81

(1) Der Bundespräsident (Das Bundespräsidium) vertritt den Bund völkerrechtlich.

(2) Staatsverträge bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Bundestages und des Bundesrats (Senats) gemäß den für die Bundesgesetzgebung geltenden Vorschriften. Für Verwaltungsabkommen gelten die Vorschriften über die Bundesverwaltung entsprechend.

Artikel 82

(1) Der Bundespräsident (Das Bundespräsidium) ernennt und entläßt, soweit

Artikel 76
entfällt.

Artikel 77
entfällt.

Artikel 78
entfällt.

Artikel 79

Die Befugnisse der Mitglieder des Präsidiums werden im Falle ihrer Verhinderung durch ihre Stellvertreter wahrgenommen.

Artikel 80
entfällt.

gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, die Bundesbediensteten, insbesondere die Bundesrichter.

(2) Zur Ernennung und Entlassung der leitenden Bundesbediensteten und der Bundesrichter bedarf er (es) der Zustimmung des Bundesrats (Senats).

(3) Das Nähere, insbesondere die Übertragung der Befugnis aus Abs. 1 regelt ein Bundesgesetz.

Artikel 83

Der Bundespräsident (Das Bundespräsidium) übt für den Bund das Begnadigungsrecht aus. Er (Es) kann dieses Recht durch Erlaß übertragen.

Artikel 84

Artikel 60 findet auf den Bundespräsidenten mit der Maßgabe Anwendung, daß für die Genehmigung die nach Artikel 75 Abs. 2 gebildete Versammlung zuständig ist.

Artikel 84

entfällt.

Artikel 85

(1) Der Bundestag oder der Bundesrat (Senat) können den Bundespräsidenten (die Mitglieder des Bundespräsidiums) vor dem Bundesverfassungsgericht wegen vorsätzlicher Verletzung des Grundgesetzes oder eines anderen Bundesgesetzes anklagen. Der Antrag auf Erhebung der Anklage ist nur zulässig, wenn er von mindestens einem Viertel der gesetzlichen Mitgliederzahl des Hauses gestellt ist. Der Beschluß auf Erhebung der Anklage bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl. Die Anklage wird von einem Beauftragten des Hauses vertreten.

(2) Das Bundesverfassungsgericht kann durch einstweilige Anordnung aussprechen, daß der Bundespräsident (die Mitglieder des Bundespräsidiums) infolge der Anklage an der Ausübung seines (ihres) Amtes verhindert ist (sind).

VII. Die Bundesregierung *)

Artikel 86

Die Bundesregierung besteht aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern.

Artikel 87

(1) Der Bundeskanzler wird dem Bundespräsidenten von dem Bundestag benannt. Erhebt der Bundespräsident nicht binnen drei Tagen durch Botschaft an den Bundestag Bedenken gegen den Benannten, so hat er dessen Ernennung zum Bundeskanzler zu vollziehen.

(2) Erhebt der Bundespräsident Bedenken, so hat der Bundestag binnen sieben Tagen erneut zu beschließen. Bestätigt der Bundestag seinen früheren Beschluß, so ist die Ernennung vom Bundespräsidenten zu vollziehen; benennt der Bundestag einen anderen Bundeskanzler, so wird ebenso wie nach der ersten Benennung verfahren.

Artikel 88

(1) Macht der Bundestag von dem Recht der Benennung des Bundeskanzlers nicht binnen eines Monats seit Erledigung des Amtes Gebrauch, so kann der Bundespräsident den Bundeskanzler auf Vorschlag des Bundesrats ernennen. Die Frist beginnt mit dem ersten Zusammentreten eines Bundestages, mit dem Rücktritt des Bundeskanzlers oder mit seinem Tod.

(2) Die gleiche Befugnis steht dem Bundespräsidenten zu, wenn er gegen den vom Bundestag benannten Bundeskanzler Bedenken erhoben und der Bundestag nicht innerhalb der Frist von sie-

Artikel 88

Macht der Bundestag von dem Recht der Benennung des Bundeskanzlers nicht binnen eines Monats seit Erledigung des Amtes Gebrauch, so ist er aufgelöst. Die Frist beginnt mit dem ersten Zusammentritt des Bundestags, mit dem Rücktritt des Bundeskanzlers oder mit seinem Tod.

Entfällt.

*) Für die Variante „Bundespräsidium“ entfällt eine Mitwirkung dieses Organs bei der Regierungsbildung. Hieraus ergeben sich Änderungen in den Art. 87, 88, 89, 90, 91 und 95 Abs. 1. Vorgeschlagen wurde eine striktere Durchführung des parlamentarischen Systems mit der Maßgabe, daß der Bundestag aufgelöst ist, wenn er nicht binnen vier Wochen den Bundeskanzler wählt.

den Tagen Beschluß gefaßt hat (Artikel 87 Absatz 2 Satz 1).

(3) Hat der Bundespräsident den Bundeskanzler auf Vorschlag des Bundesrats ernannt, so hat er während der ganzen Wahlperiode das Recht, den Bundestag aufzulösen.

Entfällt.

Artikel 89

(1) Die Ernennung und Entlassung der Bundesminister und Staatssekretäre vollzieht der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers.

(2) Die Bundesminister bedürfen zum Antritt ihres Amtes des Vertrauens des Bundestages.

(3) Auf Ersuchen oder mit Zustimmung des Bundestags kann der Bundeskanzler dem Bundespräsidenten die Entlassung eines Bundesministers ohne dessen Antrag vorschlagen.

(4) Hat der Bundespräsident den Bundeskanzler auf Vorschlag des Bundesrats ernannt, so stehen die Befugnisse nach Abs. 2 und 3 statt dem Bundestag dem Bundesrat zu. Der Bundestag erlangt sie zurück, wenn er nachträglich dem Bundeskanzler das Vertrauen ausspricht.

Entfällt.

Artikel 90

(1) Der Bundestag kann dem Bundeskanzler sein Mißtrauen nur dadurch aussprechen, daß er den Bundespräsidenten unter Benennung eines Nachfolgers ersucht, den Bundeskanzler zu entlassen.

(2) Der Bundespräsident hat die Entlassung des bisherigen und die Ernennung des neuen Bundeskanzlers zu vollziehen, wenn er nicht binnen sieben Tagen durch Botschaft an den Bundestag Bedenken erhebt oder wenn der Bundestag binnen weiterer sieben Tage sein Ersuchen unter Benennung desselben Nachfolgers wiederholt. Wiederholt der Bundestag sein Ersuchen nicht, so verbleibt der bisherige Bundeskanzler im Amt.

Artikel 91

(1) Der Bundeskanzler ernennt seinen Stellvertreter aus der Zahl der Bundesminister.

(2) Im Falle des Todes des Bundeskanzlers übernimmt der Stellvertreter vorläufig die Geschäfte des Amtes. Das gleiche gilt, wenn der Bundeskanzler zurücktritt und der Bundespräsident davon absieht, ihn um die Weiterführung der Geschäfte zu ersuchen.

Artikel 92

Der Bundeskanzler und die Bundesminister leisten bei der Amtsübernahme vor dem Bundestag den Eid auf das Grundgesetz.

Artikel 93

Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung.

Artikel 94

(1) Der Bundeskanzler führt den Vorsitz in der Bundesregierung und leitet ihre Geschäfte nach einer von ihr beschlossenen Geschäftsordnung.

(2) Über Meinungsverschiedenheiten zwischen Mitgliedern der Bundesregierung sowie über Fragen, die den Geschäftsbereich mehrerer Bundesminister betreffen, entscheidet die Bundesregierung durch Beschluß.

Artikel 95

(1) Der Bundeskanzler kann durch Erklärung gegenüber dem Bundespräsidenten von seinem Amt zurücktreten. Auf Ersuchen des Bundespräsidenten ist er verpflichtet, die Geschäfte bis zur Ernennung seines Nachfolgers weiterzuführen.

(2) Ein Bundesminister kann durch Erklärung gegenüber dem Bundeskanzler von seinem Amt zurücktreten. Auf Ersuchen des Bundeskanzlers ist er verpflichtet, die Geschäfte bis zum Amtsantritt seines Nachfolgers weiterzuführen.

Artikel 96

Die Landesregierungen können bei der Bundesregierung Vertretungen errichten.

VIII. Das Bundesverfassungsgericht

Artikel 97

Bundesverfassungsgericht ist das oberste Bundesgericht oder eines der obersten Bundesgerichte. Es ist zuständig für Fragen des Bundesstaatsrechts.

Artikel 98

Das Bundesverfassungsgericht entscheidet:

1. über Anklagen gegen den Bundespräsidenten (Mitglieder des Bundespräsidiums) (Art. 85),
2. über Verfassungsstreitigkeiten zwischen obersten Bundesorganen oder Teilen von solchen, die in diesem Grundgesetz mit eigenen Rechten ausgestattet sind;
3. über öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern und zwischen den Ländern (Art. 44);
4. Über die Unvereinbarkeit von Bundesgesetzen oder Landesgesetzen mit diesem Grundgesetz oder die Unvereinbarkeit von Landesgesetzen mit Bundesgesetzen auf Antrag eines Gerichts (Art. 137);
5. über Meinungsverschiedenheiten darüber, ob ein Gesetz gemäß dem Grundgesetz zustande gekommen ist oder ob ein beantragtes Gesetz unter die Art. 105 bis 108 fällt (Art. 110);
6. über die Verfassungswidrigkeit einer politischen Partei (Art. 47 Abs. 4);
7. über die Gültigkeit von Wahlen zum Bundestag und über den Verlust der Mitgliedschaft beim Bundestag (Art. 51);
8. über Beschwerden wegen Verletzung der durch dieses Grundgesetz gewährleisteten Grundrechte (Art. . . .);
9. über die Verwirkung des Rechts, sich auf Grundrechte zu berufen (Art. 20 Abs. 2);
10. über Beschwerden gegen einen Untersuchungsausschuß (Art. 57 Abs. 5);
11. in besonderen ihm durch Bundesgesetz zugewiesenen Fällen.

Artikel 99

(1) Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und seine zu ihrer Durchführung erlassenen Anordnungen sind für alle Gerichte und sonstigen Behörden bindend.

(2) Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, durch welche die Nichtigkeit eines Gesetzes oder eines Teiles eines solchen festgestellt wird, haben Gesetzeskraft. Sie werden auf Anordnung des Vorsitzenden des Bundesverfassungsgerichts im Bundesgesetzblatt verkündet.

Artikel 100

(1) Die Richter des Bundesverfassungsgerichts werden gleichmäßig durch den Bundestag und den Bundesrat (Senat), der Vorsitzende vom Bundestag und Bundesrat (Senat) gewählt und vom Bundespräsidenten ernannt. Auf die Wahl des Vorsitzenden findet Art. 75 Abs. 2 entsprechende Anwendung.

(2) Die Senate des Bundesverfassungsgerichts sind mit den vom Bundestag und Bundesrat (Senat) gewählten Richtern gleichmäßig zu besetzen.

(3) Die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts dürfen weder dem Bundestag, dem Bundesrat (Senat), der Bundesregierung noch den entsprechenden Körperschaften eines Landes angehören.

(4) Die Hälfte der Richter des Bundesverfassungsgerichts müssen Richter der obersten Bundesgerichte und höchsten Gerichtshöfe der Länder sein. Der Vorsitzende muß die Befähigung zum Richteramt haben.

(5) Die weiteren Bestimmungen werden durch Bundesgesetz getroffen.

IX. Die Gesetzgebung

Artikel 101

Jede Ausübung der Staatsgewalt bedarf der Grundlage im Gesetz. Rechte und Pflichten der Bürger können nur durch Gesetz begründet werden. Auch der Bundeshaushalt wird durch Gesetz festgestellt.

Artikel 102

(1) Die Bundesgesetzgebung wird durch Bundestag und Bundesrat (Senat) ausgeübt.

(2) Keines der beiden Häuser kann seine Befugnis zur Gesetzgebung übertragen, auch nicht auf einen von ihm gebildeten Ausschuß. Die Bundesregierung, ein

Bundesminister oder die Landesregierungen können jedoch durch Gesetz ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen, sofern Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung ausreichend im Gesetz bestimmt sind. Die Weiterübertragung der Ermächtigung kann zugelassen werden, bedarf aber selbst der Form der Rechtsverordnung.

Artikel 103

1. Variante:

Echte Bundesratslösung

(1) Die Gesetzesvorlagen werden vom Bundeskanzler nach Beschlußfassung in der Bundesregierung oder aus der Mitte des Bundestages oder des Bundesrats eingebracht.

(2) Die Bundesregierung bestimmt darüber, ob ihre Vorlagen zuerst im Bundestag oder im Bundesrat oder gleichzeitig in beiden Häusern beraten werden sollen.

2. Variante:

Senatslösung

(1) Die Gesetzesvorlagen werden vom Bundeskanzler nach Beschlußfassung in der Bundesregierung oder aus der Mitte des Bundestags oder des Senats eingebracht.

(2) Die Regierungsvorlagen werden zuerst im Senat beraten. Vorlagen aus der Mitte eines Hauses werden zuerst vor diesem beraten.

3. Variante:

Abgeschwächte Bundesratslösung.

(1) Die Gesetzesvorlagen werden vom Bundeskanzler nach Beschlußfassung in der Bundesregierung oder aus der Mitte des Bundestags oder vom Bundesrat eingebracht.

(2) Die Bundesregierung bestimmt darüber, ob ihre Vorlagen zuerst im Bundestag oder im Bundesrat oder gleichzeitig in beiden Häusern beraten werden sollen.

(3) Der Bundesrat beschließt seine Vorlagen mit einfacher Mehrheit, sofern nicht nach Art. 105 bis 107 eine höhere Mehrheit erforderlich ist. Die Vorlage geht zunächst an die Bundesregierung, die sie unter Darlegung ihres Standpunktes dem Bundestag weiterleitet.

Artikel 104

1. Variante:

Echte Bundesratslösung

(1) Ein Bundesgesetz kommt durch übereinstimmenden Mehrheitsbeschluß beider Häuser zustande.

(2) Wird kein übereinstimmender Beschluß erzielt, so kann der Bundespräsident eine besondere Versammlung einberufen, deren Zusammensetzung sich nach Art. 75 Abs. 2 bestimmt. Auf Grund der Beratung in dieser Versammlung hat in beiden Häusern eine nochmalige Beschlußfassung stattzufinden.

2. Variante:

Senatslösung

(1) Ein Bundesgesetz kommt durch übereinstimmenden Mehrheitsbeschluß beider Häuser zustande.

(2) Wird kein übereinstimmender Beschluß erzielt, so beschließt der Bundestag binnen vier Wochen nach dem zuletzt gefaßten Beschluß erneut über das Gesetz. Bestätigt der Bundestag seinen früheren Beschluß mit Zweidrittelmehrheit, aber mindestens mit der Mehrheit der gesetzlichen Stimmenzahl, so ist das Gesetz beschlossen.

3. Variante:

Abgeschwächte Bundesratslösung

(1) Ein Bundesgesetz kommt zustande, wenn es vom Bundestag durch Mehrheitsbeschluß angenommen ist und entweder der Bundesrat schon zugestimmt hat oder von dem Recht des Einspruchs keinen Gebrauch macht oder sein Einspruch vom Bundestag überstimmt ist.

(2) Der Bundesrat kann das Recht des Einspruchs nur binnen eines Monats seit der Schlußabstimmung im Bundestag ausüben. Der Einspruch wird unwirksam, wenn er nicht binnen eines weiteren Monats gegenüber dem Präsidenten des Bundestags begründet wird.

(3) Über den Einspruch des Bundesrats wird vom Bundestag nach Eingang

der Begründung Beschluß gefaßt. Der Einspruch ist überstimmt, wenn im Bundestag die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl dem Gesetz zustimmt. Hat jedoch der Bundesrat den Einspruch mit zwei Dritteln der gesetzlichen Stimmenzahl beschlossen, so kann der Einspruch im Bundestag nur mit zwei Dritteln der gesetzlichen Stimmenzahl überstimmt werden.

Artikel 105

1. Variante:

Echte Bundesratslösung

(1) Ein Gesetz bedarf im Bundesrat der Zustimmung von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl, wenn dadurch

1. eine neue Bundesoberbehörde oder eine neue bundesunmittelbare Selbstverwaltung geschaffen wird oder
2. ein neues Weisungsrecht des Bundes gegenüber Landesbehörden eingeführt wird oder
3. Ausgaben für neue Zwecke auf den Bundeshaushalt übernommen werden.

(2) Ein Gesetz, durch das ein bundeseigener Behördenunterbau neu geschaffen wird, bedarf der einstimmigen Annahme im Bundesrat.

2. Variante:

Senatslösung

Entfällt

3. Variante:

Abgeschwächte Bundesratslösung

(1) Ein Gesetz bedarf im Bundesrat der Zustimmung der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl, wenn dadurch

1. eine neue Bundesoberbehörde oder eine neue bundesunmittelbare Selbstverwaltung geschaffen wird oder
2. ein neues Weisungsrecht des Bundes gegenüber Landesbehörden eingeführt wird oder
3. Ausgaben für neue Zwecke auf den Bundeshaushalt übernommen werden.

(2) Ein Gesetz, durch das ein bundeseigener Behördenunterbau neu geschaffen wird, bedarf im Bundesrat der Zustimmung von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl.

Artikel 106

(1) Ein Gesetz, das das Grundgesetz ändert, bedarf im Bundestag und Bundesrat (Senat) der Zustimmung von zwei Dritteln der gesetzlichen Stimmenzahl und außerdem der Annahme durch Volksentscheid. Das Gesetz ist nur dann angenommen, wenn am Volksentscheid mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten teilgenommen hat und wenn die Mehrheit der Abstimmenden sowohl insgesamt wie auch in der Mehrzahl der Länder für die Annahme gestimmt hat.

(2) Anträge auf Gesetze, die mit dem Grundgesetz unvereinbar sind, sind erst zulässig, wenn zuvor ein besonderes Gesetz verkündet ist, das den Text des Grundgesetzes entsprechend ändert.

Artikel 107^{*)}

Ein Gesetz, durch das von der bundesstaatlichen Grundordnung abgegangen wird, bedarf außer den sonstigen Erfordernissen des Art. 106 der einstimmigen Annahme im Bundesrat.

Artikel 108

Anträge auf Änderungen des Grundgesetzes, durch die die freiheitliche und demokratische Grundordnung beseitigt würde, sind unzulässig.

^{*)} entfällt bei der 2. Variante „Senatslösung“.

Artikel 109

(1) Die gemäß dem Grundgesetz zustande gekommenen Gesetze werden vom Bundespräsidenten ausgefertigt und auf seine Anordnung im Bundesgesetzblatt verkündet. Rechtsverordnungen (Art. 102 Abs. 2 Satz 2) werden von der erlassenden Stelle unter Anführung der gesetzlichen Grundlage der Ermächtigung ausgefertigt und auf ihre Anordnung im Gesetzblatt verkündet.

(2) In jedem Gesetz soll der Tag bestimmt sein, an dem es in Kraft tritt. Fehlt eine solche Bestimmung, so tritt es mit Beginn des vierzehnten Tages in Kraft, an dem das Bundesgesetzblatt ausgegeben ist.

Artikel 110

Meinungsverschiedenheiten darüber, ob ein Gesetz gemäß diesem Grundgesetz zustande gekommen ist und ob ein Gesetzesantrag unter die Vorschriften der Art. 105 bis 108 fällt, entscheidet das Bundesverfassungsgericht. Das Nähere, insbesondere das Antragsrecht, wird durch Gesetz geregelt.

Artikel 111

(1) Bei drohender Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Bundesgebiet kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats (Senats) im Rahmen der Bundeszuständigkeit Notverordnungen mit Gesetzeskraft erlassen. Die Artikel 105 bis 108 bleiben unberührt. Die Verordnungen treten außer Kraft, wenn sie nicht binnen vier Wochen vom Bundestag oder seinem ständigen Ausschuss bestätigt werden.

(2) Unter den Voraussetzungen des Abs. 1 können auch die Landesverfassungen ungeachtet des Art. 29 Abs. 3 ein Notverordnungsrecht der Landesregierungen vorsehen.

(3) Ist durch die drohende Gefahr der Bestand des Bundes oder seiner freiheitlichen und demokratischen Grundordnung in Frage gestellt, so können durch Gesetz, bei Verhinderung der gesetzgebenden Organe auch durch Verordnung nach Abs. 1, die Grundrechte der Freiheit der Meinungsäußerung (Art. 7 Abs. 1), der Pressefreiheit (Art. 7 Abs. 2), der Versammlungsfreiheit (Art. 8), der Vereinigungsfreiheit (Art. 9) und das Grundrecht des Postheimnisses (Art. 11) befristet außer Kraft gesetzt werden. In dem Gesetz oder der Verordnung müssen die außer Kraft gesetzten Grundrechte sowohl namentlich wie mit ihrer Artikelzahl bezeichnet sein. Eine Verordnung tritt, auch wenn sie gemäß Abs. 1 Satz 3 bestätigt wurde, auf Beschluß des Bundestags oder seines ständigen Ausschusses außer Kraft.

(4) Verordnungen nach Abs. 3 können auch die Landesregierungen erlassen, wenn ein Bundesgesetz oder eine Verordnung der Bundesregierung nicht rechtzeitig erwirkt werden kann. Die Verordnung der Landesregierung kann jederzeit von der Bundesregierung aufgehoben werden; sie tritt spätestens nach zwei Wochen außer Kraft.

(5) Solange gemäß Abs. 3 oder 4 Grundrechte außer Kraft gesetzt sind, dürfen politische Wahlen nicht stattfinden. Die Wahlperioden werden entsprechend verlängert.

(6) Die in diesem Artikel vorgesehenen Verordnungen und Bestätigungen sowie das Außerkrafttreten solcher Verordnungen sind in den Gesetzblättern zu verkünden. Ist dies nicht möglich, so genügt jede andere Form der allgemeinen Bekanntgabe, die gewährleistet, daß der genaue Wortlaut festgehalten wird. Die Verkündung im Gesetzblatt ist unverzüglich nachzuholen.

X. Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung

Artikel 112

Soweit die Ausführung der Bundesgesetze Sache einer bundeseigenen Verwaltung oder einer bundesunmittelbaren Selbstverwaltung ist, erlassen die Bundesregierung und nach Maßgabe ihrer Geschäftsordnung die einzelnen Bundesminister die notwendigen Durchführungsverordnungen und Einzelanweisungen.

Artikel 113

Soweit die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder nach Weisung des Bundes erfolgt, bedürfen die Durchführungsverordnungen der Bundesregierung der Zustimmung des Bundesrats (Senats). Die Organisation der Behörden bleibt im Rahmen der einschlägigen Bundesgesetze Sache der Länder. Die Landesbehörden unterstehen den Anweisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden.

Artikel 114

(1) Soweit die Ausführung der Bundesgesetze eigene Sache der Länder ist, gilt für Durchführungsverordnungen Art. 113 Satz 1 entsprechend.

(2) Die Bundesregierung und nach Maßgabe ihrer Geschäftsordnung die einzelnen Bundesminister üben die Aufsicht über die Durchführung der Gesetze in den Ländern aus. Die Bundesregierung kann zu diesem Zweck Beauftragte zu den obersten Landesbehörden und mit deren Zustimmung auch zu den unteren Behörden entsenden.

(3) Mängel, die die Bundesregierung bei der Ausführung der Bundesgesetze in den Ländern feststellt, werden von ihr erforderlichenfalls im Bundesrat zur Sprache gebracht. Die Bundesregierung kann verlangen, daß der Bundesrat darüber beschließt, ob das Land durch die Art seiner Ausführung das Gesetz verletzt hat. Das Recht beider Teile, das Bundesverfassungsgericht oder nach näherer gesetzlicher Bestimmung ein anderes oberstes Bundesgericht anzurufen, bleibt unberührt.

Artikel 115

(1) Wenn ein Land die ihm nach dem Grundgesetz oder einem anderen Bundesgesetz obliegenden Pflichten nicht erfüllt, kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats (Senats) das Land im Wege des Bundeszwangs zur Erfüllung seiner Pflichten anhalten. Die Zustimmung des Bundesrats (Senats) bedarf der Mehrheit der gesetzlichen Stimmenzahl.

(2) Im Rahmen des Bundeszwangs hat die Bundesregierung oder ihr Beauftragter das Anweisungsrecht gegenüber allen Ländern und ihren Behörden.

Artikel 116

(1) In bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau werden geführt der auswärtige Dienst, die Bundeseisenbahnen und die Bundespost.

(2) Fassung a: Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, im Falle des Bedarfs selbständige Bundesoberbehörden eingerichtet werden.

Fassung b: Als Bundesbehörden ohne eigenen Verwaltungsunterbau können die in der Anlage zum Grundgesetz aufgeführten Ministerien und sonstigen Stellen eingerichtet werden.

(3) Als bundesunmittelbare Selbstverwaltungseinrichtungen werden diejenigen sozialen Versicherungsträger eingerichtet, in deren Bereich der Gefahrenausgleich nur bei einheitlicher Zusammenfassung für das ganze Bundesgebiet gewährleistet ist.

(4) Außerdem besteht eine Bundeswährungsbank.

(5) Artikel 105 bleibt unberührt.

Artikel 117

(1) Die Eisenbahnen des allgemeinen Verkehrs sowie das Post- und Fernmeldewesen werden als einheitliche Verkehrsanstalten des Bundes verwaltet.

(2) Die besonderen wirtschaftlichen und Verkehrsbedürfnisse der Länder sind zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck haben die Verwaltungen der Bundesbahn und der Bundespost je einen ständigen Vertreter bei den Landesregierungen zu bestellen. Gehört das Gebiet eines Landes zu mehr als einem Eisenbahndirektionsbezirk, so sind die Einrichtungen der Bundesbahn und der Bundespost in diesem Land auf Antrag unter eine gemeinsame Verwaltungsspitze zu stellen.

(3) Wird die Bundesbahn in eine andere Verwaltungsform als die der Bundesverwaltung übergeführt, so gelten diese Bestimmungen entsprechend.

Artikel 118

(1) Der Bund ist Eigentümer der dem allgemeinen Verkehr dienenden bisherigen Reichswasserstraßen.

(2) Der Bund soll auf Antrag die Verwaltung einer solchen Wasserstraße für die Strecke, in der sie lediglich das Gebiet eines einzigen Landes berührt, auf dieses Land übertragen. Wenn sich eine Wasserstraße über das Gebiet von zwei oder mehr Ländern erstreckt oder es berührt, kann der Bund nach Anhörung aller beteiligten Länder mit der Verwaltung dieser Wasserstraße ein von ihm zu bestimmendes Land beauftragen, falls dieses Land bereit ist, die Verwaltung zu führen. Länder, denen die Verwaltung einer Wasserstraße übertragen ist, müssen dabei den Bedürfnissen aller an der Wasserstraße beteiligten Länder und des Bundes Rechnung tragen und die Weisungen des Bundes befolgen.

Artikel 119

Die Rechtsverhältnisse der Bundesbeamten und der sonstigen Bundesbediensteten einschließlich der Bediensteten der bundesunmittelbaren Selbstverwaltungen werden durch Bundesgesetz geregelt.

Artikel 120

(1) Verletzt ein Bediensteter des Bundes in Ausübung der ihm anvertrauten öffentlichen Gewalt seine Amtspflicht, so trifft die Schadensersatzpflicht ausschließlich den Bund. Dem Bund steht der Rückgriff gegen den Bediensteten zu, wenn diesen ein grobes Verschulden trifft. Der Schadensersatzanspruch gegen den Bund kann im ordentlichen Rechtsweg verfolgt werden.

(2) Absatz 1 gilt entsprechend für Bedienstete einer bundesunmittelbaren Selbstverwaltung.

XI. Das Finanzwesen

Artikel 121

(1) Der Bund trägt insbesondere^{*)}

1. die Kosten der Bundesverwaltung einschließlich der Kosten für eine Verwaltung, die die Länder nach den Weisungen des Bundes führen;
2. die Kosten der Besatzung und die sonstigen äußeren und inneren Kriegsfolgelasten;
3. die Lasten der Sozialversicherung mit Einschluß der Arbeitslosenversicherung und die Lasten der Arbeitslosenfürsorge, soweit die Sozialversicherungsträger Mittel des öffentlichen Haushalts in Anspruch nehmen müssen.

Artikel 122

(1) Der Bund bestreitet seine Ausgaben aus:

1. den Ablieferungen der Bundesbahn und der Bundespost mit dem Einschluß des Fernmeldewesens;
2. seinen Verwaltungseinnahmen und Erwerbseinkünften.

Vorschlag a:

3. dem Aufkommen der Zölle, der Verbrauchssteuern, der Einkommensteuern, der Umsatzsteuer, der Beförderungsteuer und der Versicherungssteuer.

(2) Die Länder dürfen innerhalb der Grenzen der bundesgesetzlichen Steuergesetze Zuschläge zu den Einkommensteuern erheben.

Vorschlag b:

3. dem Aufkommen der Zölle, der bundesgesetzlich geregelten Verbrauchssteuern, der Beförderungsteuer und der Versicherungssteuer.

(2) Soweit die Ausgaben des Bundes durch seine Einnahmen nicht gedeckt werden, sind sie aus dem Aufkommen der Umsatzsteuer zu decken. Der Anteil des Bundes am Aufkommen der Umsatzsteuer wird jährlich durch das Haushaltsgesetz festgestellt.

(3) Soweit die Einnahmen des Bundes seine Ausgaben übersteigen, sind sie den Ländern je zur Hälfte nach dem Verhältnis ihrer Bevölkerungszahl und ihres Aufkommens an den Verbrauchssteuern des Bundes zu überweisen. Entsprechendes gilt für den Betrag, um den sich der Aufwand für äußere Kriegsfolgelasten in einem Rechnungsjahr gegenüber dem Aufwand im vorausgegangenen Rechnungsjahr gemindert hat.

Artikel 123

Vorschlag a:

- (1) Die Erhebung und Verwaltung der Zölle und derjenigen Steuern, deren Aufkommen dem Bund zusteht, wird den Ländern als eigene Angelegenheit zugewiesen.
- (2) Der Bund überwacht den Vollzug der Zollgesetze sowie der Steuergesetze auf den Gebieten, auf denen ihm das Recht der Gesetzgebung zusteht, durch Beauftragte bei den Zoll- und Steuerbehörden der Länder.

(3) Der Bund vergütet den Ländern einen bestimmten Hundertsatz für die Verwaltung und Erhebung sowie einen nach der Länge der Zollgrenzen zu bemessenden Betrag.

^{*)} Als Variante wird vorgeschlagen, das Wort „insbesondere“ zu streichen und statt dessen einen erschöpfenden Katalog aufzustellen.

Vorschlag b:

Die Zölle und diejenigen Steuern, deren Aufkommen dem Bund oder den Ländern zufließt, werden vom Bund verwaltet. Das Nähere bestimmt ein Gesetz.

Vorschlag c:

(1) Die Länder erheben und verwalten für den Bund diejenigen Zölle und Steuern, deren Aufkommen dem Bund zusteht, nach dessen Weisung.

(2) Der Bund vergütet den Ländern einen bestimmten Hundertsatz für die Verwaltung und Erhebung sowie einen nach der Länge der Zollgrenzen zu bemessenden Beitrag.

Artikel 124

(1) Alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes müssen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt werden.

(2) Der Haushaltsplan wird vor Beginn des Rechnungsjahres durch Gesetz festgestellt. Er ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen. Die Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr bewilligt; sie können in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt werden. Im übrigen sind Vorschriften im Bundeshaushaltsgesetz unzulässig, die über das Rechnungsjahr hinausgehen oder sich nicht auf die Einnahmen und Ausgaben des Bundes oder seiner Verwaltung beziehen.

(3) Ist bis zum Schluß eines Rechnungsjahres der Haushaltsplan für das folgende Jahr nicht durch Gesetz festgestellt, so ist bis zu seinem Inkrafttreten die Bundesregierung ermächtigt, alle Ausgaben zu leisten, die nötig sind,

1. um gesetzlich bestehende Einrichtungen zu erhalten und gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen;
2. um die rechtlich begründeten Verpflichtungen des Bundes zu erfüllen;
3. um Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen oder Beihilfen für diese Zwecke weiter zu gewähren, sofern durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits bewilligte Beiträge noch verfügbar sind.

(4) Der Bundestag kann im Entwurf des Haushaltsplanes ohne Zustimmung des Bundesrats Ausgaben nicht erhöhen oder neu einsetzen.*)

(5) Beschlüsse des Bundestages oder des Bundesrats, welche die im Entwurf des Haushaltsplanes eingesetzten Ausgaben erhöhen, sind auf Verlangen der Bundesregierung noch einmal zu beraten. Diese Beratung darf ohne Zustimmung der Bundesregierung nicht vor Ablauf von zwei Wochen stattfinden.

(6) Maßnahmen, welche Ausgaben verursachen, für die im Haushaltsplan kein entsprechender Betrag bereitgestellt ist, dürfen vom Bundestag oder Bundesrat nur beschlossen werden, wenn gleichzeitig die Deckung der Mehrausgaben beschlossen wird. Entsprechend gilt für die Beschlußfassung über Maßnahmen, die Einnahmeausfälle zur Folge haben.

Artikel 125

Über die Verwendung aller Bundeseinnahmen legt der Bundesminister der Finanzen im folgenden Rechnungsjahr zur Entlastung der Bundesregierung dem Bundestag und dem Bundesrat (Senat) Rechnung. Die Rechnungsprüfung obliegt einem mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestatteten Rechnungshof. Das Nähere regelt das Gesetz.

Artikel 126

Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf beschafft werden. Alle Kreditbeschaffungen und Kreditgewährungen oder Sicherheitsleistungen zu Lasten des Bundes, deren Wirkung über ein Rechnungsjahr hinausgeht, bedürfen eines Gesetzes.

Artikel 127

Festsetzungen der bundeseigenen oder vom Bund beherrschten Unternehmen und Verwaltungen, welche Tarife und Preise, Benützungs- und Belieferungsbedingungen regeln, sowie Festsetzungen bundesunmittelbarer Selbstverwaltungen über Beiträge und Leistungen und über die Voraussetzungen der Zugehörigkeit, bedürfen, soweit sie nicht im Wege der Gesetzgebung getroffen werden, der Zustimmung des Bundestags und des Bundesrats (Senats). Beide Häuser können ihre Befugnis auf einen Ausschuß übertragen.

*) Dieser Absatz ist zu streichen, falls in Abschnitt IX: „Die Gesetzgebung“ bestimmt wird, daß Gesetze nur durch übereinstimmenden Beschluß von Bundestag und Bundesrat zustandekommen.

XII. Die Rechtspflege

Artikel 128

Die Gerichtsbarkeit wird ausgeübt durch Gerichte der Länder und, soweit es dieses Grundgesetz bestimmt oder zuläßt, durch Bundesgerichte.

Artikel 129

(1) Soweit über die Anwendung von Bundesrecht zu entscheiden ist, wird die oberste Verfassungsgerichtsbarkeit, die oberste Verwaltungsgerichtsbarkeit, die oberste Dienststrafgerichtsbarkeit bei Dienstvergehen gegen den Bund, die oberste ordentliche Gerichtsbarkeit einschließlich der Arbeitsgerichtsbarkeit sowie die oberste Gerichtsbarkeit bei Meinungsverschiedenheiten über die Zuständigkeit zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden durch ein oder mehrere oberste Bundesgerichte ausgeübt.

(2) Zur Ausführung des Abs. 1 kann durch Bundesgesetz bestimmt werden, daß das oberste Gericht eines Landes, wenn es bei der Auslegung einer Bestimmung dieses Grundgesetzes oder sonstigen Bundesrechts von der Entscheidung eines obersten Gerichts eines anderen Landes oder, wenn über die Rechtsfrage bereits eine Entscheidung eines obersten Bundesgerichts ergangen ist, von dieser abweichen will, unter Begründung seiner Rechtsauffassung die Entscheidung des entsprechenden obersten Bundesgerichts herbeizuführen hat. Dessen Entscheidung ist für das Gericht des Landes bindend.

(3) Untere Bundesgerichte können nur für Streitigkeiten über Anordnungen von Bundesverwaltungsbehörden und für Dienststrafverfahren gegen Bundesbeamte eingerichtet werden.

(4) Durch Landesgesetz kann einem bestehenden obersten Bundesgericht in solchen Sachen, bei denen über die Anwendung von Landesrecht zu entscheiden ist, die Entscheidung für den letzten Rechtszug zugewiesen werden.

Artikel 130

Zur Wahrung der Bundesbelange bei der Anwendung von Bundesrecht durch Gerichte der Länder kann durch Bundesgesetz bestimmt werden, daß in Straf- und Verwaltungsstreitsachen sowie in Dienststrafverfahren wegen Vergehen gegen den Bund eine Bundesbehörde die Befugnis der Anklagebehörde oder des Vertreters des öffentlichen Interesses ganz oder teilweise übernehmen und ein zulässiges Rechtsmittel selbständig bei dem zuständigen obersten Bundesgericht einlegen kann, auch wenn sie sich am bisherigen Verfahren nicht beteiligt hat.

Artikel 131

(1) Ausnahmegerichte sind unzulässig. Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden.

(2) Gerichte für besondere Sachgebiete sind nur kraft gesetzlicher Bestimmung zulässig.

Artikel 132

Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz und ihrem Gewissen unterworfen.

Artikel 133

(1) Die Richter können gegen ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus den Gründen und unter den Formen, die gesetzlich bestimmt sind, dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden. Bei Veränderung der Einrichtung der Gerichte oder ihrer Bezirke können die Richter an ein anderes Gericht versetzt oder vom Amt entfernt werden, jedoch nur unter Belassung des vollen Gehalts. Die Gesetzgebung kann Altersgrenzen festsetzen, bei deren Erreichung die Richter in den Ruhestand treten.

(2) Die planmäßigen Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit werden auf Lebenszeit bestellt.

Artikel 134

(1) Die Verhandlungen vor allen Gerichten sind öffentlich.

(2) Bei Gefährdung der Staatssicherheit oder der öffentlichen Sittlichkeit kann die Öffentlichkeit durch Gerichtsbeschluß ausgeschlossen werden. Für Ehesachen ist eine gleiche Regelung durch Gesetz zulässig.

Artikel 135

(1) Vor Gericht hat jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör.

(2) Jeder Angeklagte kann sich eines Verteidigers bedienen.

Artikel 136

- (1) Eine Handlung kann nur dann mit Strafe belegt werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Handlung begangen wurde.
- (2) Niemand darf wegen derselben Tat zweimal gerichtlich bestraft werden.

Artikel 137

(1) Hält ein Gericht ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei seiner Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig, so hat es das Verfahren auszusetzen und, wenn es sich um die Verletzung der Verfassung eines Landes handelt, die Entscheidung des Verfassungsgerichtes des Landes, wenn es sich um die Verletzung dieses Grundgesetzes handelt, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen. Das letztere gilt auch, wenn ein Gericht ein Landesgesetz mit einem Bundesgesetz für unvereinbar hält.

(2) Die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes oder die Unvereinbarkeit eines Landesgesetzes mit einem Bundesgesetz kann bei jedem Gericht und von jedem am Verfahren Beteiligten geltend gemacht werden. Im Verfahren vor dem Verfassungsgericht hat diejenige Partei, die sich auf die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes oder die Unvereinbarkeit eines Landesgesetzes mit einem Bundesgesetz berufen hat, das Recht auf Gehör.

(3) Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz.

Artikel 138

(1) Wer sich durch eine Anordnung oder durch die Untätigkeit einer Verwaltungsbehörde in seinen Rechten verletzt oder mit einer ihm nicht obliegenden Pflicht beschwert glaubt, kann gerichtliche Hilfe in Anspruch nehmen.

(2) Das Nähere bestimmen die Bundes- und Landesgesetze.

XIII. Übergangs- und Schlußbestimmungen

Artikel 139

(1) Gesetze und Verordnungen aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes gelten fort, soweit sie dem Grundgesetz nicht widersprechen.

(2) Recht im Bereich der Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung, das beim Inkrafttreten des Grundgesetzes im ganzen Bundesgebiet oder in mehreren Ländern in Kraft ist, gilt als Bundesrecht fort.

(3) Recht im Bereich der Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung, das beim Inkrafttreten des Grundgesetzes nur im Gebiet eines Landes in Kraft ist, gilt als Landesrecht fort. Soweit jedoch Landesgesetze in der Zeit zwischen dem 8. Mai 1945 und dem Inkrafttreten des Grundgesetzes früheres Reichsrecht abgeändert haben, gelten sie als Bundesrecht fort.

(4) Recht, das nicht in den Bereich der Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung fällt, gilt als Landesrecht fort, auch wenn es im ganzen Bundesgebiet oder über das Gebiet eines Landes hinaus in Kraft ist. Dasselbe gilt für Recht in den Bereichen der Gesetzgebung, in denen der Bund nur Grundsätze aufstellen kann.

(5) Würde dasselbe Gesetz nach den Abs. 2 bis 4 teils als Bundesrecht, teils als Landesrecht fortgelten, so gilt das ganze Gebiet als Landesrecht fort.

Artikel 139

(1) Gesetze und Verordnungen, die Gegenstände des Art. 35 oder 36 des Grundgesetzes betreffen, gelten mit Ausnahme der Bereiche, für die der Bund nur Grundsätze aufstellen kann, als Bundesrecht, sonstiges Recht als Landesrecht fort.

(2) Jedoch gelten Gesetze und Verordnungen, die unter Art. 36 des Grundgesetzes fallen und sich auf ein Land beschränken, als Landesrecht fort, es sei denn, daß es sich um früheres Reichsrecht handelt, das im ganzen Reichsgebiet gegolten hat und nach dem 8. Mai 1945 durch Landesgesetz abgeändert worden ist.

Artikel 140

Entsteht Streit darüber, ob nach Art. 139 ein Gesetz oder eine Verordnung als Bundesrecht oder als Landesrecht fortgilt, so entscheidet darüber der Bundesjustiz-

minister im Einvernehmen mit einem Minister des Landes oder der Länder, deren Recht betroffen wird. Den zuständigen Landesminister bestimmt die Landesregierung. Die Entscheidung ist für alle Gerichte und Behörden bindend.

Artikel 141

Soweit in Gesetzen, die als Bundesrecht fortgelten, die Befugnis, Verordnungen zu erlassen oder Verwaltungsakte vorzunehmen, auf Stellen übertragen ist, die nicht mehr bestehen, wird die Befugnis von den Stellen ausgeübt, die nach dem Grundgesetz zuständig sind.

Artikel 142

Soweit in Gesetzen und Verordnungen auf reichsrechtliche Vorschriften oder Einrichtungen verwiesen ist, die durch dieses Grundgesetz aufgehoben sind oder aus sonstigen Gründen nicht mehr bestehen, treten an ihre Stelle die entsprechenden Vorschriften und Einrichtungen dieses Grundgesetzes.

Artikel 143

Bis zur Herstellung einer angemessenen völkerrechtlichen Handlungsfreiheit des Bundes und bis zur Klärung seiner Stellung zu den ostdeutschen Ländern werden die Befugnisse des Bundespräsidenten von dem Präsidenten des Bundesrats wahrgenommen. Dieser kann insoweit weder Vertreter seines Landes im Bundesrat noch Mitglied der Bundes- oder einer Landesregierung sein.^{*)}

Ob die in Satz 1 genannten Voraussetzungen eingetreten sind, entscheidet eine besondere Versammlung, deren Zusammensetzung sich nach Art. 75 Abs. 2 bestimmt.

Artikel 143^{*)}

Bis zur Herstellung einer angemessenen völkerrechtlichen Handlungsfreiheit des Bundes und bis zur Klärung seiner Stellung zu den ostdeutschen Ländern werden die Befugnisse des Bundespräsidenten von einem Kollegium wahrgenommen, das aus dem Präsidenten des Bundestags, dem Präsidenten des Bundesrats und dem Bundeskanzler besteht. Der Präsident des Bundesrats kann insoweit weder Vertreter seines Landes im Bundesrat noch Mitglied der Bundes- oder einer Landesregierung sein. Ob die in Satz 1 genannten Voraussetzungen eingetreten sind, entscheidet eine besondere Versammlung, deren Zusammensetzung sich nach Artikel 75 Absatz 2 bestimmt.

Artikel 144

Der Bundespräsident kann mit Wirkung bis zum 31. Dezember 1950 durch Erlaß die Befugnis zur Ernennung von Bundesbediensteten auf den Bundeskanzler, einzelne Bundesminister oder nachgeordnete Stellen übertragen.

Artikel 145

(1) Bis zur Behebung der kriegsbedingten Wohnungsnot bleiben unerläßliche gesetzliche Eingriffe in das Grundrecht der Wohnungsfreiheit (Art. 5) zulässig.

(2) Dieser Artikel und die durch ihn für zulässig erklärten Gesetze treten am außer Kraft.

Artikel 146

(1) Die zur Befreiung des deutschen Volkes von Nationalsozialismus und Militarismus erlassenen und noch ergehenden Rechtsvorschriften werden von den Bestimmungen dieses Grundgesetzes nicht berührt.

(2) Dieser Artikel und die durch ihn für zulässig erklärten Rechtsvorschriften treten am außer Kraft.

Artikel 147

Alle öffentlichen Bediensteten sind auf das Grundgesetz zu vereidigen. Das Nähere wird durch Erlaß des Bundespräsidenten bestimmt.

Artikel 148

(1) Die auf Grund des von den Ministerpräsidenten vorgeschlagenen gemeindeutschen Gesetzes über den Parlamentarischen Rat von den Abgeordneten der Landtage der Länder Baden, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nord-

^{*)} Dieser Satz entfällt, wenn zu Art. 69 die Variante gewählt wird.

^{*)} Nur möglich, wenn die Präsidialfunktionen bei der Regierungsbildung wegfallen (Vgl. auch die Anmerkung zu Abschnitt VII).

rhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern erwählte Versammlung hat dieses Grundgesetz beschlossen.

(2) Das deutsche Volk hat dieses Grundgesetz

- a) durch Volksbeschuß in den Ländern,
- b) durch übereinstimmenden Beschuß der Volksvertretungen als gemeindeutsches Recht angenommen. Es ist mit dem als rechtsverbindliches Gesetz im Sinne der Landesverfassungen in Kraft getreten.

Artikel 149

Dieses Grundgesetz verliert seine Geltung an dem Tage, an dem eine von dem deutschen Volke in freier Selbstbestimmung beschlossene Verfassung in Kraft tritt.

Artikel 149

entfällt.

Anlage zum Grundgesetz

Verzeichnis der Bundesbehörden

(Vgl. Art. 116 Abs. 2 — Fassung b — und Art. 105)

A. Die Verwaltungen des Bundestags und des Bundesrats.

B. 1. Eine Präsidialkanzlei als Amt des Bundespräsidenten.

2. Eine Bundeskanzlei als Amt des Bundeskanzlers und Verwaltungsstelle für die Bundesregierung.

3. Bundesministerien:

- a) für auswärtige Angelegenheiten
- b) für Inneres
- c) für Finanzen
- d) für Wirtschaft
- e) für Verkehr
- f) für Arbeit
- g) für Ernährung
- h) für Justiz.

Das Ernährungsministerium ist nach Beseitigung der Notlage aufzulösen. Die Dienststellen zweier Bundesminister ohne Geschäftsbereich können im Falle des Bedarfs zusätzlich geschaffen werden.

C. Bundesoberbehörden:

- 1. für Maß und Gewicht
- 2. für Statistik
- 3. für die Seuchenbekämpfung
- 4. für die Aufsicht über die Sozialversicherung
- 5. für die Aufsicht über die Privatversicherung
- 6. zur Untersuchung von Seeunfällen
- 7. für die Schiffsvermessung
- 8. für das Bundesarchivwesen.

KOMMENTIERENDER TEIL

ZUM DRITTEN ABSCHNITT:

BUND UND LÄNDER

Zu Artikel 30:
Ziffer 5:

Unter Urheberrecht ist das ganze Recht der geistigen Schöpfung verstanden, also auch das Erfinderrecht, soweit es nicht ohnehin unter den gewerblichen Rechtsschutz fällt.

Ziffer 6:

Zu dieser Ziffer entspann sich eine längere Erörterung. Sie führte zur Formulierung von zwei verschiedenen Fassungen zur Auswahl.

Ziffer 7:

Das Personenstandswesen ist anscheinend in der Weimarer Verfassung vergessen worden. Es ist durch das Personenstandsgesetz des Reichs bereits weitgehend geregelt. An der einheitlichen Regelung soll festgehalten werden.

Ziffer 9:

Da das Paßwesen zur ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes gezogen ist und da die polizeilichen Angelegenheiten der Landesgesetzgebung überantwortet sind, ist der Restbestand an Zuständigkeit der aus Artikel 7 Ziffer 4 der Weimarer Verfassung noch verbleibt, hier wiedergegeben.

Ziffer 17 — 19:

Das Gesundheitswesen ist zu einem erheblichen Teil Sache der Länderverwaltung. Bundeseinheitlich soll dagegen die Gesetzgebung über Maßnahmen gegen gemeingefährliche Krankheiten und Tierseuchen, die Zulassung zu ärztlichen Berufen (wozu auch der Widerruf der Zulassung gehört) sowie der Verkehr mit Arznei-, Heil- und Betäubungsmitteln und mit Giften geregelt werden. Der Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge findet sich in Ziffer 21.

Ziffer 20:

Der Verkehr mit Nahrungs- und Genußmitteln sowie mit Gegenständen des täglichen Bedarfs soll an dieser Stelle nur insoweit geregelt werden, als es sich um den Schutz gegen Gesundheitsschäden und Übervorteilung handelt. An der schon bisher bestehenden einheitlichen Regelung soll festgehalten werden. Die darüber hinausgehende Regelung für wirtschaftliche Güter und Leistungen ist in Ziffer 23 enthalten.

Ziffer 25:

Im Ausschuß bestand Einigkeit über den Inhalt des Begriffs „Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung“. Dieser Begriff hat in den letzten Jahren durch die Rechtsentwicklung einen klaren Inhalt gewonnen.

Ziffer 30:

Den Gegensatz zur Privatversicherung bildet einerseits die Sozialversicherung, die in Ziffer 38 geregelt ist, ferner die öffentliche Versicherung. Die Aufsicht über die Privatversicherung wird zur Privatversicherung gerechnet.

ZUM VIERTEN ABSCHNITT:

DER BUNDESTAG

Zu Artikel 47:

Abs. 1 betrifft nur die Wahl zum Bundestag. Wahlvorschläge sollen nicht von Gewerkschaften, Kulturbünden und ähnlichen Gruppen eingebracht werden können, sondern nur von Gruppen, die sich dem zu schaffenden Parteiengesetz unterstellen. Der Ausdruck „Parteien“ läßt sich natürlich, wenn dies nötig erscheint, vermeiden. Andererseits erscheint es auch bei Einführung der Mehrheitswahl nicht unbillig, daß sich jeder Bewerber, auch wenn er unabhängig von den bestehenden Parteien kandidiert, von wenigstens sieben Personen vorschlagen lassen muß, die dann eben im Sinne des Parteiengesetzes eine Partei darstellen und entsprechenden Kontrollen unterstehen.

Zu Artikel 51:

Die Wahlprüfung ist zwar in der Mehrzahl der Fälle, namentlich bei der Mehrheitswahl, eine Sache von untergeordneter Bedeutung. Daher ist zur Entlastung des Verfassungsgerichts die gesetzliche Zuweisung an ein Wahlprüfungsgericht vorgesehen. Mindestens der wichtigste Fall aber, der der Anfechtung einer Wahl im ganzen, soll dem Verfassungsgericht vorbehalten bleiben.

Zu Artikel 54:

Abs. 1 Satz 3: Es erschien notwendig, im Grundgesetz selbst die bisherige Übung, daß Ausschüsse nicht durch Mehrheitsbeschluß, sondern anteilig besetzt werden, festzulegen. Die Verschärfung des politischen Kampfes könnte sonst dahin führen, daß die Mehrheitsparteien gewisse Minderheiten von den Ausschüssen ausschließen.

Zu Artikel 60:

Die Immunität ist im letzten Satz bei unpolitischen Verbrechen gegenüber bisher leicht abgeschwächt.

Zu Artikel 62:

Die Unkündbarkeit der Arbeitsstelle eines Abgeordneten und die Fortzahlung der Vergütung ist durch Abs. 1 für Angehörige des öffentlichen Dienstes gesichert. Privaten Arbeitgebern kann die Freihaltung der Arbeitsstelle oder gar die Fortzahlung der Bezüge nicht zugemutet werden. Willkürlichen Kündigungen stehen die Kündigungsgesetze ohnedies entgegen. Den Anspruch auf Urlaub zur Vorbereitung der Wahl hat der Bewerber auch gegen einen privaten Arbeitgeber.

ZUM FÜNFTEN ABSCHNITT:

BUNDESRAT ODER SENAT

Zu Artikel 72:
(Bundesrats-
variante)

Über die Stärke, Zusammensetzung und evtl. Abstimmungsart in den Bundesratsausschüssen wurde nichts bestimmt. Es sollen Ausschüsse von zwei Mitgliedern an zulässig sein. Abgestimmt werden soll in den Ausschüssen regelmäßig überhaupt nicht.

Zu Artikel 66:
(Senatsvariante)

Die Gesamtzahl der Senatoren wird sich etwa wie folgt auf die einzelnen Länder verteilen:

Nordrhein-Westfalen	5
Bayern	5
Niedersachsen	5
Württemberg-Baden (Gesamtstaat)	4
Hessen	3
Rheinland-Pfalz	2
Schleswig-Holstein	2
Hamburg	1
Bremen	1
insgesamt	28

Zu Artikel 74:
(Senatsvariante)

Die Verweisungen auf den Abschnitt „Bundestag“ ergeben sich aus dem besonderen Charakter des Senats als echter Wahlkammer.

ZUM SECHSTEN ABSCHNITT:

BUNDESPRÄSIDENT ODER BUNDESPRÄSIDIUM

Bundespräsident:
Zu Artikel 75:

Es erscheint zweckmäßig, den Bundespräsidenten durch einen Wahlkörper wählen zu lassen, der sowohl Elemente der Gesamtvolksvertretung als auch des Bundesrats oder Senats als des föderalen Organs in sich vereinigt. Der Gedanke einer Nationalversammlung durch Vereinigung der beiden Kammern wurde nicht weiter verfolgt, weil das Stimmengewicht der Bundesratsmitglieder (Senatoren) eine zu große Abwertung erfahren und damit das Element „Land“ eine zu geringe Berücksichtigung gefunden hätte.

Bundespräsidium:
Zu Artikel 75:

Die Funktionen des Bundespräsidiums sollen grundsätzlich kollegial ausgeübt werden, weil der Vorsitzende des Bundespräsidiums andernfalls im Ergebnis die Stellung eines Bundespräsidenten erhalten würde.

Zu Artikel 79:

Man hätte auch an eine gegenseitige Vertretung der Mitglieder des Kollegiums denken können. Das würde jedoch eine bedenkliche Gefährdung der Kollegialität des Präsidiums bedeuten, deren Wert vornehmlich in der Selbstkontrolle besteht.

Zu Artikel 87, 88,
90 und 91 Abs. 2

Eine Mitwirkung des Bundespräsidiums bei der Regierungsbildung verbietet sich wegen der Zugehörigkeit des Bundeskanzlers zum Präsidium.

ZUM SIEBENTEN ABSCHNITT:

DIE BUNDESREGIERUNG

Zu Art. 88 Abs. 3:
1. Variante

Zu erwägen ist ein Wegfall des Auflösungsrechts, wenn der Bundestag nachträglich den nicht von ihm benannten Kanzler das Vertrauen ausspricht (vgl. Art. 89 Abs. 4). Zweifellos fällt es weg, wenn der Bundestag nach Art. 90 die Ersetzung des nicht von ihm benannten Kanzlers erwirkt hat.

Zu Artikel 89:

Um die Stellung einer auf Grund eines Vorschlags des Bundesrats gebildeten Bundesregierung nach Möglichkeit der auf das Vertrauen des Bundestages sich stützenden Bundesregierung anzugleichen, sieht der Entwurf vor, daß die Bundesminister in diesem Fall zum Antritt ihres Amtes des Vertrauens des Bundesrats bedürfen. Zu dem gleichen Zweck ist vorgesehen, daß die Entlassung eines Bundesministers ohne dessen Antrag durch den Bundeskanzler in diesem Falle nur mit Zustimmung des Bundesrats möglich ist. Um jedoch den Ausnahmecharakter einer auf Vorschlag des Bundesrats gebildeten Bundesregierung besonders hervorzuheben und andererseits dem Bundestag die Möglichkeit zu geben, seine Funktion gegenüber der Bundesregierung wieder aufzunehmen, ohne daß es vorher einer neuen Regierungsbildung bedarf, sieht der Entwurf vor, daß die oben erwähnten Rechte wieder auf den Bundestag übergehen, wenn dieser dem Bundeskanzler nachträglich das Vertrauen ausspricht.

Zu Artikel 90:

Erwogen wurde zu Abs. 1 noch eine Überlegungsfrist, die zwischen dem Antrag auf ein Mißtrauensvotum und der Abstimmung darüber vorzusehen sei.

Zu Artikel 88:
2. Variante

Die Funktion der Regierungsbildung muß in einem demokratisch-parlamentarisch organisierten Bundesstaat der vom Gesamtvolk gewählten Vertretung vorbehalten bleiben. Sie soll auch nicht aushilfsweise von der föderativen Vertretung wahrgenommen werden. Kann die Volksvertretung diese Aufgabe nicht erfüllen, so wird im Wege der Neuwahl ein Parlament mit regierungsfähiger Mehrheit zu bilden sein.

Zu Artikel 88
Abs. 2 und 3, 89
Abs. 4:

In den Übergangsbestimmungen müßten Vorschriften über die erstmalige Bildung der Bundesregierung für den Fall vorgesehen werden, daß die Wahl des Bundeskanzlers auf Schwierigkeiten stößt.

Der Wegfall der Absätze bei der 2. Variante ergibt sich aus der Fassung des Art. 88 Abs. 1.

Zu Artikel 96:

Die Bestimmung ist notwendig, da die Senatoren anders als die Bundesratsmitglieder keine instruierten Vertreter der Landesregierungen sind.

ZUM ACHTEN ABSCHNITT:

DAS BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

Zu Artikel 97:

Durch diese Bestimmung wird das Bundesverfassungsgericht zur obersten Instanz in Fragen des Bundesstaatsrechts erklärt. Sein Aufgabenbereich im einzelnen ergibt sich aus dem Katalog des Art. 98.

Die alternative Fassung des Satzes 1 erklärt sich dadurch, daß keine Einigkeit darüber herbeigeführt werden konnte, ob die Verfassungsgerichtsbarkeit als Teil der obersten Bundesgerichtsbarkeit von einem einheitlichen obersten Bundesgericht oder von einem obersten Bundesgericht für Streitigkeiten des öffentlichen Rechts ausgeübt oder ob schließlich für Verfassungsfragen ein besonderes Verfassungsgericht geschaffen werden soll. Hinsichtlich der Einzelheiten wird auf die Kapitel VIII und XII des darstellenden Teils verwiesen.

Zu Artikel 98:

Dieser Artikel enthält den Katalog für die Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts. Er schafft keine neuen Zuständigkeiten, sondern wiederholt nur aus Gründen der Übersicht die aus dem Grundgesetz sich ergebenden Möglichkeiten für die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts. Dies gilt ebenfalls für Ziffer 2, wenn auch dort kein Artikel zitiert ist. Diese Möglichkeit ergibt sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung, auf dem sich das Grundgesetz aufzubauen hat.

Zu Ziffer 1:

Zu den einzelnen Ziffern wird noch folgendes bemerkt:

Der Bundespräsident ist dem Bundestag nicht verantwortlich im Gegensatz zur Bundesregierung, gegen die daher eine Anklage nicht vorgesehen ist. Er kann auch nicht abberufen werden. Durch die Anklage kann er aber wegen ihm zur Last fallender Rechtsverletzungen verantwortlich gemacht werden. Diese Anklage hat nichts mit der ordentlichen Gerichtsbarkeit zu tun und läßt das Recht zur Geltend-

machung des staatlichen Straf- oder privaten Ersatzanspruchs vor den ordentlichen Straf- und Zivilgerichten unberührt. Anklageberechtigt sind der Bundestag und der Bundesrat. Für den Antrag auf Anklageerhebung und die Anklage selbst sind qualifizierte Mehrheiten vorgesehen. Über den Inhalt des Urteils des Bundesverfassungsgerichts ist im Grundgesetz selbst keine Regelung getroffen; im Ausführungsgesetz wird zu bestimmen sein, daß der für schuldig befundene Bundespräsident seines Amtes verlustig und gegebenenfalls überhaupt für amtsunfähig erklärt werden kann. Einstweilige Maßnahmen sind in Art. 85 Abs. 2 vorgesehen.

Zu Ziffer 2:

Verfassungsstreitigkeiten sind Streitigkeiten über die Auslegung oder die Anwendung des Grundgesetzes. Parteifähig sind nur die obersten Bundesorgane oder Teile von solchen, die im Grundgesetz mit eigenen Rechten ausgestattet sind, z. B. Bundestagsmehrheiten oder -minderheiten. Die völlige Klärung dieses Begriffs wird der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu überlassen sein.

Zu Ziffer 3:

Der Ausdruck „öffentlich-rechtliche Streitigkeiten“ bedeutet das gleiche wie „Streitigkeiten nichtprivatrechtlicher Art“ in Art. 19 Abs. 1 der Weimarer Verfassung. Die einzelnen Fälle sind in Art. 44 Abs. 1 (Bund und Länder) und Abs. 2 (Länder untereinander) aufgezählt.

Zu Ziffer 4:

Diese Bestimmung erfaßt nur einen Sondertatbestand, nämlich die Vorlagepflicht des Richters nach Art. 137. Meinungsverschiedenheiten zwischen obersten Bundesorganen oder Teilen von solchen über die Verfassungsmäßigkeit eines Bundesgesetzes fallen unter Ziff. 2, Streitigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern über die Unvereinbarkeit eines Landesgesetzes mit dem Grundgesetz oder einem Bundesgesetz unter Ziff. 3.

Zu Ziffer 5:

Hier handelt es sich um einen Unterfall der Verfassungsstreitigkeiten zwischen den am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Faktoren, der infolge seiner Bedeutung besonders hervorgehoben wird. Hinzu kommt, daß durch das in Art. 110 vorgesehene Bundesgesetz das Antragsrecht abweichend von der Parteifähigkeit nach Ziff. 2 geregelt werden könnte.

Zu Ziffer 6:

Der dieser Ziffer zugrunde liegende Art. 47 Abs. 4 gehört zu den Vorschriften, welche die Gegner der Demokratie von den demokratischen Spielregeln ausschließen. Eine Partei, die sich die Beseitigung der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung zum Ziel setzt, darf sich nicht auf die demokratischen Freiheiten berufen können. Sie ist für verfassungswidrig zu erklären. Dies bedeutet, daß sie vom Bundesverfassungsgericht zu verbieten ist. Die endgültige Entscheidung kann daher nur auf das Verbot der Partei lauten. Einzelmaßnahmen, z. B. Beschränkung oder Verbot der Werbetätigkeit oder Ausschuß von einer Wahl können aber im Wege der einstweiligen Anordnungen (Art. 47 Abs. 4 Satz 2) getroffen werden. Antragsberechtigt ist die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats (Senats).

Zu Ziffer 7:

Das Parlamentsrecht unterscheidet zwei Arten der Wahlprüfung: Die Wahlprüfung als autonomes Recht des gesetzgebenden Körpers und die durch ein unabhängiges Gericht. Da die erste Form den Nachteil hat, daß bei ihr leicht politische Momente eine erhebliche Rolle spielen, hat sich der Konvent für die letztere entschieden. Der Einschaltung eines Gerichts bedarf es aber nur im Streitfall. Deswegen wird die Prüfung in erster Linie dem Bundestag zugewiesen. Nur im Falle der Bestreitung geht die Entscheidung auf das Bundesverfassungsgericht über. Für einfachere Fälle ist vorgesehen, daß sie generell durch Bundesgesetz einem besonderen Wahlprüfungsgesetz zugewiesen werden; dies gilt aber nicht bei der Anfechtung einer Wahl im ganzen. Die Antragsbefugnis soll durch Bundesgesetz geregelt werden.

Auch die Frage, ob ein Abgeordneter die Mitgliedschaft verloren hat, kann streitig sein. In diesem Falle soll dem Bundesverfassungsgericht ebenfalls die maßgebliche Entscheidung übertragen werden.

Zu Ziffer 8:

Diese Ziffer bezieht sich auf die sogenannten Verfassungsbeschwerden. Unter ihnen sind zu verstehen Rechtsbehelfe des einzelnen zum Schutz gegen Verletzung verfassungsmäßig gewährleisteter subjektiver Rechte der Einzelpersonen, zumal wenn sie bei einem besonderen, dafür bestimmten obersten Gerichtshof geltend gemacht werden können. Durch die Verfassungsbeschwerde erhalten die Grundrechte erst ihren vollen Charakter als subjektive Rechte.

Im Konvent konnte nicht geklärt werden, ob und inwieweit neben der durch Art. 138 vorgeschriebenen Generalklausel die Verfassungsbeschwerde erforderlich ist und zulässig sein soll. Über einen Antrag, als Satz 2 des Absatzes 1 dieses Artikels anzufügen:

„Behauptet er, durch eine behördliche Anordnung in einem durch das Grundgesetz gewährleisteten Recht verletzt zu sein, so kann er den Schutz des Bundesverfassungsgerichts anrufen.“

wurde nicht abgestimmt. In der vorhergehenden Debatte wurde jedoch hingewiesen, daß auf jeden Fall vor Anrufung des Bundesverfassungsgerichts der Rechtsweg (auch der Verwaltungsrechtsweg) erschöpft sein muß oder daß vorkommendenfalls bei reinen Verwaltungssachen bei der höchsten zuständigen Behörde erfolglos um Abhilfe nachgesucht sein muß. Da außerdem mittelbar durch Art. 137 (im Katalog Ziff. 4) die einem behördlichen Akt zugrundeliegende gesetzliche Bestimmung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts unterstellt werden kann, war die Notwendigkeit der Zulassung der selbständigen Verfassungsbeschwerde nicht unbestritten. Es wurde die Meinung vertreten, daß die Rechtskraft der Entscheidungen anderer oberster Gerichte nicht durch die Einschaltung einer weiteren obersten Instanz entwertet werden dürfe. Deshalb wurde angeregt, in Fällen, bei denen die Verletzung von Grundrechten in Frage steht, die letztinstanzielle Entscheidung nicht dem sonst zuständigen obersten Gericht, sondern dem Bundesverfassungsgericht zu übertragen oder die Einholung einer Vorabentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vorzuschreiben.

Für den Fall der Einführung der Verfassungsbeschwerde wird für sie aber im Katalog ein Platz offen gelassen.

Zu Ziffer 9:

Auch der dieser Ziffer zugrunde liegende Artikel 20 gehört zu den Vorschriften, welche die Maxime „Demokratie als Selbstmord“ bekämpfen. Wer Grundrechte zum Kampf gegen die freiheitliche und demokratische Grundordnung mißbraucht, verwirkt damit das Recht, sich auf diese Rechte zu berufen. Über diesen schweren Eingriff in die Rechte des Einzelnen kann aber in einem Rechtsstaat nur ein Gericht, und zwar das höchste, entscheiden.

Zu Ziffer 10:

Diese Ziffer befaßt sich mit der Rechtskontrolle über die Untersuchungsausschüsse. Hiezu wird auf die Ausführungen in Kap. IV (am Ende) des darstellenden Teils verwiesen.

Zu Ziffer 11:

Durch diese Ziffer wird die Möglichkeit eröffnet, die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts im Wege der Bundesgesetzgebung zu erweitern, um die Fortentwicklung nicht zu verbauen. Es wird aber im Einzelfall zu entscheiden sein, ob und welchen Erfordernissen der Art. 105 bis 107 das Gesetz zu entsprechen hat.

Zu Artikel 99:

Die Bestimmungen dieses Artikels sollen unmittelbar geltendes Recht darstellen.

Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts müssen entsprechend der überragenden Stellung dieses Gerichtshofs für alle Gerichte und sonstigen Behörden bindend sein, auch soweit diese an einem Verfahren nicht unmittelbar beteiligt sind. Dies gilt vor allem für Entscheidungen, welche die Nichtigkeit eines Gesetzes (Gesetz hier in materiellem Sinn, also auch Rechtsverordnung) oder eines Teiles eines solchen feststellen. Solche Entscheidungen haben Gesetzeskraft und sind wie Gesetze zu verkünden. An die Stelle des Bundespräsidenten tritt hier der Vorsitzende des Bundesverfassungsgerichts.

Das Bundesverfassungsgericht kann aber kein neues Recht setzen, auch nicht auf dem Umweg über die in Abs. 1 vorgesehenen Anordnungen. Diese erscheinen nur soweit zulässig, als sie die ordnungsgemäße Durchführung eines anhängigen Verfahrens ermöglichen und die Vollstreckung einer Entscheidung regeln oder sichern.

Zu Artikel 100:

Die Bestimmungen über die Einrichtung des Bundesverfassungsgerichts und das Verfahren sind einem besonderen Bundesgesetz überwiesen. Das Grundgesetz trifft nur die wichtigsten Bestimmungen über die Richter und den Vorsitzenden.

Entsprechend der Gleichberechtigung von Bundestag und Bundesrat (Senat) wählt jedes dieser Organe die gleiche Anzahl von Richtern, die auch in etwa gebildeten Senaten in gleicher Zahl vertreten sein müssen. Der Vorsitzende wird gemeinsam vom Bundestag und Bundesrat (Senat) gewählt. Wenn eine Übereinstimmung beider Häuser nicht zu erzielen ist, soll die Wahl von der besonderen Wahlversammlung des Art. 75 Abs. 2 vorgenommen werden.

Die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts werden nach ihrer Wahl vom Bundespräsidenten ernannt; auf welche Zeitdauer die Ernennung erfolgt, ist nicht festgelegt.

Denkbar sind vier Möglichkeiten:

Ernennung auf Lebenszeit;

Ernennung auf die Dauer des Hauptamtes (bei Berufsrichtern);

Ernennung auf eine feste Zeit, welche die Legislaturperiode überschneidet;

Ernennung auf die Dauer der Legislaturperiode.

Entsprechend dem Grundsatz der Gewaltenteilung bestimmt Abs. 2, daß die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts nicht gleichzeitig Mitglieder der obersten Organe des Bundes oder eines Landes sein dürfen.

Im Konvent bestand Einigkeit darüber, daß hohe Anforderungen an die Kenntnisse und Erfahrungen der Richter zu stellen sind. Da vom Bundesverfassungsgericht schwierigste Rechtsfragen entschieden werden müssen, wurde die Auffassung vertreten, daß alle Mitglieder dieses Gerichts die Befähigung zum Richteramt haben müßten. Demgegenüber wurde geltend gemacht, daß dieses Erfordernis einerseits nicht genüge, andererseits zu weit gehe. Das Laienelement könne nicht ausgeschlossen werden. In Abwägung der beiderseitigen Gründe wurde festgelegt, daß mindestens die Hälfte der Richter Richter, und zwar der obersten Gerichtsbarkeit im Bund und in den Ländern, sein sollen.

Hinsichtlich des Vorsitzenden lehnte eine Minderheit das Erfordernis der Berufsrichtereigenschaft oder Befähigung zum Richteramt ab. Für die repräsentative Spitze dieses höchsten Organs, die überdies im Falle der Verhinderung des Bundespräsidenten aushilfsweise dessen Funktionen zu übernehmen habe, könnten diese Erfordernisse nicht vorgeschrieben werden. Von der anderen Seite wurde jedoch darauf hingewiesen, daß der Vorsitzende des Bundesverfassungsgerichts nicht nur repräsentative, sondern auch richterliche Funktionen zu erfüllen habe und deshalb Erfahrungen auf dem Gebiet der Prozesstechnik besitzen müsse. Schließlich wurde festgelegt, daß der Vorsitzende die Befähigung zum Richteramt haben muß. Damit werden Personen, die im politischen Leben stehen und diese Voraussetzung erfüllen, aber keine Berufsrichter sind, zugelassen.

Eine Entscheidung darüber, ob die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts im Hauptamt oder im Nebenamt tätig werden sollen, wurde nicht getroffen, da dies weitgehend von noch nicht übersehbaren praktischen Gesichtspunkten abhängt.

ZUM NEUNTEN ABSCHNITT:

DIE GESETZGEBUNG

1 und 3. Variante
Zu Artikel 105:

Nicht entschieden wurde die Frage, ob gesetzliche Überführungen in das Gemeineigentum des Bundes, die nach Artikel 36 Ziff. 24 möglich sind, im Sinne des Artikels 105 systemverschiebend sind. Dabei überwog die Meinung, daß man mit einer unmittelbaren Sozialisierung von Unternehmen kaum zu rechnen habe, wohl aber mit der Überführung etwa der Kohle- oder Energiewirtschaft auf Rechtsträger, die unter dem beherrschenden Einfluß des Bundes stehen und deren Erträge ihm zugute kommen. Durch solche Gesetze kann sowohl die Machtfrage im allgemeinen wie auch die Finanzverfassung entscheidend zuungunsten der Länder beeinflusst werden, da der Bund über seine Erwerbseinnahmen im Rahmen des Haushalts frei verfügt. Der Fall wird daher den in Artikel 105 Abs. 1 schon geregelten gleich zu stellen sein.

Zu Artikel 105
Abs. 1 Ziff. 3:

Neu ist jeder Zweck, der nicht durch das Grundgesetz oder durch eine frühere Zustimmungserklärung des Bundesrats der Bundeshaushaltung zugewiesen ist. Es wird sich empfehlen, zu bestimmen, daß solche Zustimmungserklärungen des Bundesrats, die die Bedeutung kleiner Verfassungsänderungen haben, im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen sind. Dadurch würde auch erreicht, daß sie sich deutlich unterscheiden von der bloßen Genehmigung eines Haushaltspostens im laufenden Haushaltsjahr, die als solche natürlich noch nicht die Bedeutung haben kann, daß von nun an eine ganze neue Gruppe von Ausgaben in die Finanzierungsbefugnis des Bundes übergegangen sein solle.

Zu Artikel 111:

Die Zustimmung des Bundesrats bedarf gegebenenfalls der in Art. 105 vorgeschriebenen qualifizierten Stimmenmehrheit. Änderungen des Grundgesetzes durch Notverordnungen kommen nicht in Betracht.

2. Variante
Zu Artikel 103:

Es erscheint zweckmäßig, die Vorlagen der Bundesregierung erst im Senat einzubringen, um sie durch dieses kleinere sachverständige Gremium vorberaten zu lassen, bevor sie der Gesamtvollvertretung zur Beschlußfassung überwiesen werden.

Zu Artikel 104:

Der Grundsatz, daß für die Verabschiedung eines Bundesgesetzes ein übereinstimmender Mehrheitsbeschluß beider Häuser erforderlich ist, ergibt sich aus dem Wesen des Senats als gleichberechtigter Wahlkammer der Länder. Jedoch soll dem Bundestag die Möglichkeit eingeräumt werden, mit Zweidrittelmehrheit das suspensive Veto des Senats zu überwinden. Die in Variante 3 vorgesehenen präsidentialen Funktionen im Zusammenhang mit der Gesetzgebung entfallen. Das Senatsprinzip beschränkt somit die staatsoberhauptlichen Funktionen auf die sog. „Majestätsrechte“.

Zu Art. 105 u. 107:

Diese Bestimmungen der 1. und 3. Variante fallen bei der 2. Variante fort, da sie nur im System des Bundesrats zu begründen sind.

ZUM ZEHNTEN ABSCHNITT:

DIE AUSFÜHRUNG DER BUNDESGESETZE UND DIE BUNDESVERWALTUNG

Zu Art. 112 u. 113: Soweit die Durchführungsverordnungen Rechtsverordnungen sind, ist selbstverständlich eine gesetzliche Ermächtigung nach Art. 102 Abs. 2 Satz 2 Voraussetzung.

ZUM ZWÖLFTEN ABSCHNITT:

DIE RECHTSPFLEGE

Zu Artikel 128: Im Gegensatz zu Art. 103 der Weimarer Verfassung, der sich nur mit der ordentlichen Gerichtsbarkeit befaßte, regelt Art. 128 die Gerichtsbarkeit ganz allgemein. Er statuiert die Gerichtshoheit der Länder und stellt sie in den Vordergrund. Eine Gerichtshoheit des Bundes ist nur in den Fällen gegeben, die durch das Grundgesetz (vergleiche hierzu Art. 129) festgelegt sind.

Zu Artikel 129: Während Art. 128 nur den allgemeinen Grundsatz aufstellt, daß Bundesgerichte zulässig sind, für ihre Einrichtung aber eine Bestimmung im Grundgesetz fordert, gibt Art. 129 die Grundlage für die Errichtung bestimmter Bundesgerichte.

Abs. 1 beschäftigt sich mit den obersten Bundesgerichten. Grundsätzlich sind nur oberste Bundesgerichte und nur zur Entscheidung über Fragen des Bundesrechts zulässig. Hier bestehen Meinungsverschiedenheiten darüber, ob ein einheitliches oberstes Bundesgericht für sämtliche Sachgebiete des Bundesrechts zu schaffen sei oder ob verschiedene oberste Bundesgerichte errichtet werden sollen. Die vertretenen Meinungen und die für sie vorgebrachten Gründe sind im darstellenden Teil (Kapitel XII) dargelegt. Zum Ausgleich der widersprechenden Ansichten, die sich aber alle in dem Ziel einig sind, daß möglichst bald eine Rechtseinheit geschaffen werden müsse, wurde die vorliegende Fassung gewählt, welche die Entscheidung der Frage offenläßt und es dem Bundesgesetzgeber anheimstellt, ein oberstes Bundesgericht oder mehrere oberste Bundesgerichte für bestimmte Sachgebiete zu schaffen.

Als solche besonderen Sachgebiete sind festgestellt:

1. Die Verfassungsgerichtsbarkeit.
2. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, zu der auch die Finanzgerichtsbarkeit zählt.
3. Die Dienststrafgerichtsbarkeit.
4. Die ordentliche Gerichtsbarkeit, wobei zum Ausdruck gebracht wird, daß die Arbeitsgerichtsbarkeit wieder zur ordentlichen Gerichtsbarkeit gezogen werden soll. Auf die möglichst baldige Schaffung einer Rechtseinheit auf dem Gebiet des bürgerlichen und Strafrechts wird von allen Seiten besonders hingewiesen.
5. Die Kompetenzkonfliktgerichtsbarkeit.

Absatz 2 eröffnet der Gesetzgebung die Möglichkeit, die obersten Bundesgerichte als Spruchstellen auszugestalten. Zu diesem Begriff vgl. den darstellenden Teil, Kapitel XII.

Absatz 3 bringt eine genau begrenzte Durchbrechung des Grundsatzes des Absatzes 1, daß Bundesgerichte nur als oberste Gerichte errichtet werden dürfen. Unter Bundesverwaltungsbehörden im Sinne dieses Absatzes sind nur echte Bundesbehörden, nicht aber Länderbehörden, die im Namen des Bundes Bundesangelegenheiten wahrnehmen, zu verstehen.

Absatz 4 stellt eine Durchbrechung des Grundsatzes des Abs. 1 dar, daß oberste Bundesgerichte nur über Bundesrecht zu entscheiden haben.

Zu Artikel 130: Wie schon im darstellenden Teil ausgeführt, entspringt Art. 130 dem Überwachungs- und allenfallsigen Weisungsrecht des Bundes gegenüber den Verwaltungsbehörden der Länder, soweit diese Bundesgesetze auszuführen haben, und dem Ziel, den Bundeszwang als letztes Mittel zur Durchsetzung dieses Rechts auf die äußersten Fälle zu beschränken.

Deshalb soll es einer Bundesbehörde ermöglicht werden, die Rolle der Staatsanwaltschaft oder des Vertreters des öffentlichen Interesses in Verfahren vor Ländergerichten, soweit die Anwendung von Bundesrecht in Betracht kommt, oder in Dienststrafverfahren wegen Vergehen gegen den Bund zu übernehmen, insbesondere

eine Sache im letzten Rechtszug vor das entsprechende oberste Bundesgericht zu bringen. Der Konvent ist sich aber darüber einig, daß eine neue Instanz dadurch nicht geschaffen wird. Die Bundesbehörde soll nur die Möglichkeit erhalten, ein an sich schon gegebenes Rechtsmittel an Stelle oder neben der zuständigen Landesbehörde einlegen zu können, auch wenn sie am bisherigen Verfahren nicht beteiligt war.

Die Bundesbehörde, welche die Befugnis der Anklagebehörde oder des Vertreters des öffentlichen Interesses übernehmen kann, ist auch nicht generell bestimmt. Vorschriften hierüber müssen in dem Bundesgesetz, durch welches diese Regelung überhaupt erst eingeführt wird (Art. 130 ist nur Grundlage; schreibt dieses Verfahren aber selbst nicht vor), getroffen werden. Dabei wird vorzusehen sein, daß als Anklagebehörde oder Vertreter des öffentlichen Interesses nur eine Bundesbehörde bestimmt werden kann, die an den Verfahren nicht interessiert ist. Dies würde sonst zu dem mit unserem Rechtssystem schwer zu vereinbarenden Ergebnis führen, daß ein am Verfahren Interessierter staatsanwaltschaftliche Funktionen erhält. Falls z. B. gegen einen Beamten einer Landesfinanzverwaltung ein Dienststrafverfahren wegen Nichtdurchführung einer Anordnung der Bundesfinanzverwaltung schwebt, darf nicht eine Bundesfinanzbehörde mit der Anklagevertretung betraut werden, wohl aber z. B. ein Mitglied der Anklagebehörde beim obersten Bundesgericht, allenfalls noch ein Vertreter der Staatsanwaltschaft beim obersten Bundesfinanzgericht.

Zu Artikel 131:

Diese Bestimmung geht zurück auf Art. 105 der Weimarer Verfassung. Der für die ordentliche Gerichtsbarkeit ohnehin geltende Grundsatz wird auf die gesamte Gerichtsbarkeit ausgedehnt und mit verfassungsrechtlichem Schutz ausgestattet.

Unter Ausnahmegerichten sind durch die Regierung oder Verwaltung für bestimmte Einzelfälle oder Gruppen von Einzelfällen eingesetzte Gerichte zu verstehen, mit denen sich die Gefahr oder der Verdacht verbindet, daß die Gerichtsmitglieder mit einer bestimmten Tendenz ausgewählt sind. Im Gegensatz dazu steht der „gesetzliche Richter“, der durch abstrakte Norm und daher ohne Rücksicht auf die Person der Beteiligten bestimmt ist.

An Stelle des in der nationalsozialistischen Zeit mißbrauchten und dadurch in Mißkredit geratenen Ausdrucks „Sondergerichte“ wird in Absatz 2 die Bezeichnung „Gerichte für besondere Sachgebiete“ gewählt. Es sind solche Gerichte, die durch abstrakte Normen für bestimmte sachlich umschriebene Gruppen von Rechtsfällen vorgesehen werden. Beispiele: Arbeitsgerichte, Jugendgerichte, Gerichte auf Grund des Kontrollratsgesetzes Nr. 45 usw.

Zu Artikel 132:

Diese Bestimmung geht weiter als Art. 102 der Weimarer Verfassung. Sie stellt wie dieser den Grundsatz der sachlichen Unabhängigkeit der Rechtspflege auf, unterwirft aber den Richter nicht nur dem positiven Gesetz, sondern auch seinem Gewissen, d. h. der Richter hat die Vereinbarkeit des positiven Rechts mit dem ungeschriebenen Recht zu prüfen. Diese Formulierung soll aber keineswegs etwa eine Wiedereinführung des sogenannten „gesunden Volksempfindens“ bedeuten. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang die Kopula „und“.

Da unbestritten ist, daß die Richter lediglich hinsichtlich der Ausübung der richterlichen Gewalt, nicht hinsichtlich ihrer sonstigen Tätigkeit auf dem Gebiet der Justizverwaltung unabhängig sein sollen, wurde ein Antrag, die Fassung des Art. 87 der Verfassung von Württemberg-Baden zu übernehmen, nach der die richterliche Gewalt durch unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen Gerichte ausgeübt wird, fallen gelassen.

Zu Artikel 133:

Diese Bestimmung geht zurück auf Art. 104 der Weimarer Verfassung; dessen Inhalt ist nunmehr auf alle Richter ohne Unterschied ausgedehnt. Er normiert die persönliche Unabhängigkeit der Richter, d. h. ihre Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit gegen ihren Willen. Vorbehalten bleiben dagegen wie bisher die gesetzlichen Fälle, über deren Vorliegen aber stets ein Gericht in genau geregelter Verfahren entscheiden muß, die Versetzung und Entfernung vom Amt bei Änderung der Gerichtsorganisation und die Bestimmung einer Altersgrenze.

Unter Abs. 1 fallen auch die Laienrichter, z. B. Handelsrichter, Schöffen und Geschworene. Dagegen ist in Abs. 2 bestimmt, daß nur die planmäßigen Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit auf Lebenszeit bestellt (ernannt oder gewählt) werden. Die Planmäßigkeit eines Richters ergibt sich aus den einschlägigen beamtenrechtlichen Bestimmungen. Die Bestellung von Richtern für besondere Sachgebiete auf Lebenszeit soll durch Abs. 2 nicht ausgeschlossen werden; sie ist auf Grund Gesetzes zulässig, aber nicht mit verfassungsrechtlichem Schutz ausgestattet.

Zu Artikel 134:

Diese Vorschrift geht zurück auf Art. 90 der Bayerischen Verfassung und Art. 117 der Badischen Verfassung. In der Weimarer Verfassung war eine solche Bestimmung

nicht enthalten. Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlungen ist ein wichtiges Prinzip des Rechtsstaats. Entsprechend seiner sonstigen Einstellung hatte der Nationalsozialismus dieses Prinzip weitgehend eingeschränkt. Es erscheint daher geboten, diesen Grundsatz hervorzuheben und unter den Schutz des Grundgesetzes zu stellen. Nur für Einzelfälle werden unvermeidliche Ausnahmen zugelassen.

Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 sollen unmittelbar geltendes Recht darstellen. Dagegen enthält Abs. 2 Satz 2 lediglich eine Ermächtigung für den Gesetzgeber, eine gleiche Regelung für Ehesachen einzuführen; auch eine bereits bestehende Regelung wird dadurch gedeckt. Zweckmäßig erscheint dies deshalb, weil gerade in Ehesachen häufig höchstpersönliche Angelegenheiten behandelt werden müssen, deren Erörterung vor der Öffentlichkeit, auch wenn sie nicht die öffentliche Sittlichkeit gefährdet, unerwünscht ist.

Zu Artikel 135:

Der Anspruch auf rechtliches Gehör vor Gericht und auf einen Verteidiger ist für den Rechtsstaat an sich selbstverständlich. Aber angesichts der Vorkommnisse in der jüngsten Vergangenheit erscheint es dem Ausschuss angebracht, beide Rechte unter den besonderen Schutz des Grundgesetzes zu stellen.

Zu Artikel 136:

Abs. 1 entspricht wörtlich Art. 116 der Weimarer Verfassung und hat dieselbe Bedeutung.

Abs. 2 statet den Grundsatz „ne bis in idem“ mit verfassungsrechtlichem Schutz aus. Vorbilder: Württemberg-Baden Art. 4 Abs. 3, Hessen Art. 22 Abs. 3, Bayern Art. 104 Abs. 2, Württemberg-Hohenzollern Art. 17 Abs. 3. Dieser Grundsatz gilt aber nur für gerichtliche Strafen. Er schließt also beispielsweise das Nebeneinander einer gerichtlichen und einer Disziplinarstrafe nicht aus, die ja beide eine ganz verschiedene Rechtsgrundlage haben, dort das allgemeine Verhältnis des Einzelnen zum Staat, hier ein besonderes Gewaltverhältnis.

Zu Artikel 137:

Bereits im darstellenden Teil ist dargelegt, daß durch Art. 137 die Frage des richterlichen Prüfungsrechts dahin geregelt ist, daß nicht der einzelne Richter die Prüfung der Gültigkeit eines Gesetzes (im materiellen Sinn) vorzunehmen, sondern im Zweifelsfall die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (für Fragen des Bundesrechts) oder des Landesverfassungsgerichts (hinsichtlich einer Landesverfassung) einzuholen hat.

Das Verfassungsgericht hat ein Prüfungsrecht sowohl nach der formellen wie nach der materiellen Seite. In diesem umfassenden Prüfungsrecht liegt eine wichtige Garantie für die Einhaltung des Grundgesetzes und der Länderverfassungen.

Abs. 2 Satz 1 begründet ein Recht der am Verfahren beteiligten Einzelpersonen; die Durchsetzung dieses Rechts ist in dem nach Abs. 3 vorbehaltenen Bundesgesetz zu regeln.

Abs. 2 Satz 2 bringt eine Wiederholung des Grundsatzes des Art. 135 Abs. 1 (Recht auf rechtliches Gehör) für diesen Sonderfall.

Zu Art. 138:

Hierzu ist das Notwendige bereits im darstellenden Teil ausgeführt. Der Konvent hält es für notwendig, die Generalklausel für Verwaltungsrechtsstreitigkeiten im Grundgesetz zwingend vorzuschreiben und damit auch die Ländergesetzgebung zu binden.

ZUM DREIZEHNTEN ABSCHNITT:

ÜBERGANGS- UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Zu Artikel 144:

Nach Art. 144 kann der Bundespräsident mit Wirkung bis 31. Dezember 1950 durch Erlaß die Befugnis zur Ernennung von Bundesbediensteten übertragen. Vom Jahre 1951 an kann die Befugnis nur durch das in Art. 82 Abs. 3 vorgesehene Bundesgesetz übertragen werden.

Zu Artikel 145:

Nach Art. 5 Abs. 2 kann das Grundrecht der Wohnungsfreiheit in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen und Formen durch Beschlagnahme von Wohnungen durchbrochen werden. Durch Art. 145 soll erreicht werden, daß die zur Behebung der kriegsbedingten Wohnungsnot ergangenen und vielleicht noch zu erwartenden unerläßlichen gesetzlichen Eingriffe in dieses Grundrecht zu einem bestimmten Zeitpunkt nach Wegfall der Wohnungsnot außer Kraft treten. Da das Grundrecht jedoch auf Grund des Gesetzesvorbehalts des Art. 5 Abs. 2 alsbald wieder durchbrochen werden könnte, wird noch zu prüfen sein, wie das Ziel einer uneingeschränkten Wohnungsfreiheit später erreicht werden kann. In Frage kommt Streichung des Gesetzesvorbehalts des Art. 5 Abs. 2.

DOKUMENT NR. 1

**DEN MINISTERPRÄSIDENTEN ÜBERGEBEN
VON DEN ALLIIERTEN MILITÄRBEFEHLSHABERN AM 1. JULI 1948**

In Übereinstimmung mit den Beschlüssen ihrer Regierungen autorisieren die Militärgouverneure der amerikanischen, britischen und französischen Besatzungszone in Deutschland die Ministerpräsidenten der Länder ihrer Zonen, eine Verfassunggebende Versammlung einzuberufen, die spätestens am 1. September 1948 zusammentreten sollte. Die Abgeordneten dieser Versammlung werden in jedem der bestehenden Länder nach den Verfahren und Richtlinien ausgewählt, die durch die gesetzgebende Körperschaft in jedem dieser Länder angenommen werden. Die Gesamtzahl der Abgeordneten zur Verfassunggebenden Versammlung wird bestimmt, indem die Gesamtzahl der Bevölkerung nach der letzten Volkszählung durch 750 000 oder eine ähnliche von den Ministerpräsidenten vorgeschlagene und von den Militärgouverneuren gebilligte Zahl geteilt wird. Die Anzahl der Abgeordneten von jedem Land wird im selben Verhältnis zur Gesamtzahl der Mitglieder der Verfassunggebenden Versammlung stehen, wie seine Bevölkerung zur Gesamtbevölkerung der beteiligten Länder.

Die Verfassunggebende Versammlung wird eine demokratische Verfassung ausarbeiten, die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft, die am besten geeignet ist, die gegenwärtig zerrissene deutsche Einheit schließlich wieder herzustellen, und die Rechte der beteiligten Länder schützt, eine angemessene Zentralinstanz schafft, und Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten enthält.

Wenn die Verfassung in der von der Verfassunggebenden Versammlung ausgearbeiteten Form mit diesen allgemeinen Grundsätzen nicht in Widerspruch steht, werden die Militärgouverneure ihre Vorlage zur Ratifizierung genehmigen. Die Verfassunggebende Versammlung wird daraufhin aufgelöst. Die Ratifizierung in jedem beteiligten Land erfolgt durch ein Referendum, das eine einfache Mehrheit der Abstimmenden in jedem Land erfordert, nach von jedem Land jeweils anzunehmenden Regeln und Verfahren. Sobald die Verfassung von zwei Dritteln der Länder ratifiziert ist, tritt sie in Kraft und ist für alle Länder bindend. Jede Abänderung der Verfassung muß künftig von einer gleichen Mehrheit der Länder ratifiziert werden. Innerhalb von 30 Tagen nach dem Inkrafttreten der Verfassung sollen die darin vorgesehenen Einrichtungen geschaffen sein.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Tätigkeitsbericht	Seite 3—9
2. Vorbericht	Seite 10
3. Darstellender Teil	Seite 11—60
4. Entwurf eines Grundgesetzes	Seite 61—85
5. Kommentierender Teil	Seite 86—94
6. Anlage: Dokument I	Seite 95

Die Drucklegung dieses Berichtes besorgte im Auftrag des Verfassungs-Ausschusses
die Bayerische Staatskanzlei

Herstellung durch die Neue Münchner Verlags-GmbH. u. Dr. C. Wolf & Sohn, München