

# Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes

Neuausgabe des

Jahrbuch des  
öffentlichen Rechts  
der Gegenwart  
Band 1

# Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes

Neuausgabe des  
Jahrbuch des  
öffentlichen Rechts  
der Gegenwart  
Band 1

Herausgegeben und eingeleitet von  
Peter Häberle



Mohr Siebeck



Professor Dr. Dr. h.c. mult. Peter Häberle  
Universität Bayreuth  
Forschungsstelle für Europäisches Verfassungsrecht  
95447 Bayreuth

1. Auflage 1951  
2., um eine Einleitung erweiterte Auflage 2010

ISBN 978-3-16-150432-7 / eISBN 978-3-16-167125-8 unveränderte eBook-Ausgabe 2025  
ISSN 0075-2517

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2010 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

# Inhaltsübersicht

|                                                    |    |
|----------------------------------------------------|----|
| PETER HÄBERLE: Einleitung zur Neuauflage . . . . . | V* |
|----------------------------------------------------|----|

## Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes

|                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Einleitung . . . . .                                                          | 1   |
| Überschrift des Grundgesetzes . . . . .                                       | 14  |
| Verkündungsformel. . . . .                                                    | 20  |
| Präambel. . . . .                                                             | 20  |
| Abschnitt I: Die Grundrechte . . . . .                                        | 41  |
| Abschnitt II: Der Bund um die Länder. . . . .                                 | 194 |
| Abschnitt III: Der Bundestag . . . . .                                        | 346 |
| Abschnitt IV: Der Bundesrat . . . . .                                         | 379 |
| Abschnitt V: Der Bundespräsident . . . . .                                    | 397 |
| Abschnitt VI: Die Bundesregierung . . . . .                                   | 422 |
| Abschnitt VII: Die Gesetzgebung des Bundes. . . . .                           | 453 |
| Abschnitt VIII: Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung . . | 621 |
| Abschnitt IX: Die Rechtsprechung . . . . .                                    | 664 |
| Abschnitt X: Das Finanzwesen . . . . .                                        | 748 |
| Abschnitt XI: Übergangs- und Schlussbestimmung . . . . .                      | 823 |



# Einleitung

von

Professor Dr. Dr. h.c. mult. PETER HÄBERLE, Universität Bayreuth

|                                                                                                                                                                                                                                 |        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| <i>Vorbemerkung</i> .....                                                                                                                                                                                                       | VI*    |
| <i>Erster Teil: Würdigung von Arbeitsweise und Ergebnissen des Parlamentarischen Rates (PR) und sonstiger Beteiligter in verfassungstheoretischer und -praktischer Sicht (allgemein)</i> ..                                     | VII*   |
| <i>I. Verfassungsvergleichung seitens der Mütter und Väter des Grundgesetzes in „Zeit und Raum“</i> .....                                                                                                                       | VII*   |
| 1. Bezugnahme auf deutsche Verfassungen in Geschichte und Gegenwart .....                                                                                                                                                       | VII*   |
| 2. Bezugnahme auf ausländische Verfassungen in Geschichte und Gegenwart .....                                                                                                                                                   | VIII*  |
| <i>II. Einarbeitung von Klassikertexten und wissenschaftlicher Dogmatik sowie von Judikatur – „Rezeptionsgegenstände“</i> .....                                                                                                 | VIII*  |
| 1. Klassikertexte (ältere und neuere) .....                                                                                                                                                                                     | VIII*  |
| 2. Wissenschaftliche Dogmatik .....                                                                                                                                                                                             | X*     |
| 3. Judikatur .....                                                                                                                                                                                                              | XIII*  |
| <i>III. Die Öffnung des personalen Beteiligtenkreises über die Mitglieder des Parlamentarischen Rates hinaus – die verschiedenen Instrumente</i> .....                                                                          | XIII*  |
| 1. Unterschiedlich intensive Aktivitäten der Mitglieder des Parlamentarischen Rates .....                                                                                                                                       | XIII*  |
| 2. Freiwillige Öffnungen des personalen Beteiligtenkreises über die Mitglieder des Parlamentarischen Rates hinaus – prozessuale, mehr oder weniger formalisierte Instrumente der Beiträge zu den konstitutionellen Texten ..... | XIV*   |
| 3. Interventionen der Militärgouverneure (1948/49) .....                                                                                                                                                                        | XV*    |
| <i>Zweiter Teil: Entstehungsgeschichtliche Textstufen (im Einzelnen), insbesondere die Methodenfrage</i> .....                                                                                                                  | XV*    |
| <i>I. Die sprachliche Arbeit an den Texten und Begriffen</i> .....                                                                                                                                                              | XV*    |
| <i>II. Vier bzw. fünf (Arbeits-)Methoden der Verfassungsgebung – analog den Auslegungsmethoden der Verfassungsinterpretation – ein gemeinsamer Topoi-Katalog</i> .....                                                          | XVI*   |
| <i>Inkurs: Prägnante Beispiele für gelungene Textstufenarbeit</i> .....                                                                                                                                                         | XVII*  |
| 1. Überschrift bzw. Präambel (vgl. S. 20 bis 41) .....                                                                                                                                                                          | XVII*  |
| 2. Art. 1, Art. 19 Abs. 2 (vgl. S. 174, 175, 176 bis 180) und 3 GG (vgl. S. 180 bis 183), Art. 20 (vgl. S. 194 bis 202) .....                                                                                                   | XIX*   |
| 3. Insbesondere: bewusste Neuerungen .....                                                                                                                                                                                      | XX*    |
| <i>Dritter Teil: Wirkungen des in JöR Band 1 dokumentierten Gesamtwerks (Auswahl) – Die Entstehungsgeschichte im Parlamentarischen Rat als Vorbild für gute Verfassungspolitik</i> .....                                        | XXI*   |
| <i>I. Wirkungen auf das BVerfG (von Anfang an bis heute)</i> .....                                                                                                                                                              | XXI*   |
| <i>II. Ausstrahlungen der Vorarbeiten des Parlamentarischen Rates auf deutsche wissenschaftliche Literatur zum GG bis heute (Auswahl)</i> .....                                                                                 | XXIII* |
| <i>III. Ausstrahlungen im Ausland</i> .....                                                                                                                                                                                     | XXIV*  |
| <i>Versuch einer Gesamtwürdigung: Die mustergültige Verfassungspolitik der Verfassungsgebung im Parlamentarischen Rat</i> .....                                                                                                 | XXIV*  |

## Vorbemerkung

Es mag zunächst als Zufall erscheinen, dass das JöR Band 1 (1951) seit langem vergriffen ist; doch erweist es sich als Glücksfall, dass gerade nach 60 Jahren fast beispielloser, viel gefeierter Erfolgsgeschichte des Bonner Grundgesetzes der Tübinger Verlag Mohr Siebeck einen Neudruck dieses, *seines* Bandes durchführt: Ermöglicht wird eine Rückbesinnung aus größerer zeitlicher Distanz. Zwar dürfte sich der allgemeine Stellenwert der Entstehungsgeschichte einer *Verfassung* im Laufe der Zeit meist relativieren – sie gewinnt „Selbststand“ –, doch kann es sein, dass Grundsatzurteile eines Verfassungsgerichts (und Sondervoten) später dann doch wieder auf die „Materialien“ einer Verfassung zurückgreifen (müssen). Angesichts der großen Bedeutung des BVerfG in Deutschland ist schon *prima facie* zu vermuten, dass mindestens in dessen frühen Entscheidungen, besonders alten<sup>1</sup>, aber auch jungen Grundsatzurteilen<sup>2</sup>, die Materialien des Parlamentarischen Rates erneut als Quelle in Sachen Entstehungsgeschichte benutzt werden. Gewiss, das Plenum und die Einzelausschüsse, d. h. vor allem der Hauptausschuss, der Ausschuss für Grundsatzfragen, der Ausschuss für Zuständigkeitsabgrenzung und die Ausschüsse für die Organisation des Bundes sowie den Verfassungsgerichtshof und die Rechtspflege des Parlamentarischen Rates sind nicht in allen Berichten des hervorragenden Bearbeiter-Teams der Autoren K.-B. v. Doemming/R. W. Füsslein/W. Matz komplett erfasst. Indes bleibt Band 1 des JöR (1951) vor den „Stenographischen Berichten“ und „Protokollen“ wegen seiner hohen inhaltlichen Dichte und sprachlichen Konzentration sowie seiner transparenten Strukturierung nach wie vor die *erste* Quelle bei der Einarbeitung in das große Grundsatzwerk des Parlamentarischen Rats<sup>3</sup> bzw. bei der evolutiven Auslegung des Grundgesetzes: bis heute. Die Detaillektüre von JöR-Band 1 ist nach 60 Jahren geradezu spannend, auch vor dem Hintergrund der kaum zu überschätzenden im voraus erbrachten Leistungen des HCHE (1948)<sup>4</sup>. Ein auch verfassungstheoretischer Zugriff heute lohnt besonders.

<sup>1</sup> Beispiele: 131-Urteil: BVerfGE 3, 58 (77 ff.); Urteil zur Gleichberechtigung von Mann und Frau: BVerfGE 3, 225 (238 ff.); erstes Fernseh-Urteil: BVerfGE 12, 205 (237).

<sup>2</sup> Z. B. bei den beiden Entscheidungen zur Auflösung des Bundestags (BVerfGE 62, 1 (45 ff.), mit differenzierten Überlegungen zur Rolle der Entstehungsgeschichte von Gesetzen und Verfassungsnormen bei der Interpretation; auf den PR berufen sich auch SV Zeidler, ebd. S. 64 (68) sowie SV Rinck, ebd. S. 70 (90). – Die zweite einschlägige E findet sich in BVerfGE 114, 121 (153) sowie ebd. S. 192 ff. – SV Lübke-Wolff.

<sup>3</sup> Aus der Lit.: R. Floehr, Das Grundgesetz entsteht: aus den stenographischen Berichten über die Plenarsitzungen des Parlamentarischen Rates, 1. Aufl. 1985; Deutscher Bundestag und Bundesarchiv (Hrsg.), Deutschland (Gebiet unter Alliiierter Besatzung): Der Parlamentarische Rat: 1948–1949, Akten und Protokolle (bisher 14 Bde erschienen), 1975 ff.; M. F. Feldkamp (Hrsg.), Die Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland 1949, 1999; *ders.*, Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Die Entstehung des Grundgesetzes, 1998 (überarbeitete Neuausgabe, mit einem Geleitwort von Bundestagspräsident N. Lammert, 2008).

<sup>4</sup> Der Entwurf ist abrufbar unter <http://www.verfassungen.de/de/de49/chiemseerentwurf48.htm>. – Aus der Lit.: A. Bauer-Kirsch, Herrenchiemsee. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee – Wegbereiter des Parlamentarischen Rates, 2005; Deutscher Bundestag und Bundesarchiv (Hrsg.), Deutschland (Gebiet unter Alliiierter Besatzung): Der Parlamentarische Rat: 1948–1949, Akten und Protokolle (bisher 14 Bde erschienen), 1975 ff., Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee.

## Erster Teil: Würdigung von Arbeitsweise und Ergebnissen des Parlamentarischen Rates (PR) und sonstiger Beteiligter in verfassungstheoretischer und -praktischer Sicht (allgemein)

### *I. Verfassungsvergleichung seitens der Mütter und Väter des Grundgesetzes in „Zeit und Raum“*

#### *1. Bezugnahme auf deutsche Verfassungen in Geschichte und Gegenwart*

Bewunderung verdient die durchweg gekonnte Verfassungsvergleichung in „Zeit und Raum“. Verfassungsvergleichung in der *Zeit* meint die Verfassungsgeschichte, Verfassungsvergleichung im *Raum* meint die Komparatistik, d.h. das Ausgreifen in andere Länder, ihre Geschichte und Gegenwart. Die (vier) Mütter und Väter des Grundgesetzes<sup>5</sup> pflegen einen erfahrungswissenschaftlichen Ansatz (67, 361, 715, 721, 792, 817)<sup>6</sup>. Besonders auffällig ist der häufige Hinweis auf die WRV (z.B. 38, 167, 258, 367, 422, 449, 503, 607, 670, 672, 912; zu Vorentwürfen zur WRV: 118); in der späteren bundesrepublikanischen Literatur ist der Begriff „Weimar als Argument“ zum geflügelten Wort gereift. Präsent sind sodann die Verfassung der Paulskirche (380), die Zeit des Norddeutschen Bundes (338) sowie die Bismarck-Verfassung (z.B. 372, 379f., 767, 792). Selbst preußische Regelungen werden gekannt (z.B. 812, 815). Besonders häufig arbeitet der PR mit den jungen deutschen Landesverfassungen („innerdeutsche Verfassungsvergleichung“), vor allem den süddeutschen als Vorbildern (z.B. 55, 95, 102, 111f., 118, 120, 139, 165, 203, 236, 376, 422f., 440, 444, 584, 698, 723, 741f., 811, 816; s. noch 298 in Sachen Art. 31 GG). Mitunter wird allgemein auf die deutsche Verfassungsgeschichte Bezug genommen (375, 379, 380; „frühere Verfassungen“: 142)<sup>7</sup>. Sehr häufig ist auf den Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee und seine reiche Vorarbeit verwiesen (z.B. S. 406, 426f., 682f., 736, 739f.)<sup>8</sup>. Die Textvarianten des HCHE dienen immer wieder als Ausgangspunkt (z.B. 383, 562f., 566f., 571f., 763, 842f., 913f.). Die Arbeiten an „Vorbildern“ sind so zahlreich (z.B. 380, 424, 735, 739, 741, 745), dass von einer an der „Bilderphilosophie“ orientierten Verfassungsgebung gesprochen werden kann<sup>9</sup>. Wenn der PR mit

<sup>5</sup> Vgl. auch BVerfGE 119, 247 (261).

<sup>6</sup> Auch das BVerfG beruft sich später auf bestimmte „Erfahrungen“, z.B. E 14, 121 (135); 20, 56 (111); 54, 341 (357f.); 83, 341 (354); 104, 310 (328); 107, 339 (362, 386 – Minderheitshälfte); 109, 279 (312); 112, 118 (141); 113, 273 (294); 123, 263 (345).

<sup>7</sup> Das BVerfG arbeitet später ebenfalls mit der „geschichtlichen Entwicklung“, z.B. prägnant bei Art. 9 Abs. 3 GG: E 38, 386 (394), m. w. N.; s. auch E 50, 290 (367). Gleiches gilt für die Ausdeutung der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG: E 59, 216 (226); 83, 363 (381); 86, 90 (107). – Zur Garantie des gesetzlichen Richters als „gefestigter Bestand der deutschen Verfassungsrechtsentwicklung“: E 82, 159 (194). Der Topos „deutsche staatsrechtliche Tradition“ wirkt in BVerfGE 58, 1 (35). S. auch E 62, 354 (367); E 90, 286 (383) und E 119, 96 (158f.); 121, 135 (154): „deutsche Verfassungstradition“. E 87, 287 (318): „herkömmliche juristische Methoden“; ähnlich E 105, 135 (157). – E 117, 303 (344f.): „traditionsbildender Zeitraum“ (zu Art. 33 Abs. 5 GG), ebenso E 117, 372 (379); 121, 205 (219).

<sup>8</sup> Auch das BVerfG verweist später auf den HCHE, z.B. E 6, 55 (73); 25, 269 (287); 32, 54 (69); 41, 205 (224); 51, 97 (108); 74, 51, (61); 74, 102 (116); 90, 286 (345f.) – mitunter aber auch als *Kontrast*: E 1, 144 (156f.); 2, 143 (154, 175); 107, 395 (404f.). In E 32, 54 (70) werden ausländische Regelungen zitiert; vergleichend arbeitet auch BVerfGE 36, 146 (165).

<sup>9</sup> Zum bilderphilosophischen bzw. bilderjuristischen Ansatz: P. Häberle, Das Menschenbild im

Varianten arbeitet (z. B. 430 f., 562 f., 655, 720, 913 f.), so nimmt dies die in der Schweiz später so fruchtbare Vorgehensweise bei der Totalrevision von Kantonsverfassungen (seit Ende der 60er Jahre des 20. Jahrhunderts) und im Bund vorweg.<sup>10</sup>

Nicht selten wird die NS-Zeit evoziert (z. B. 104, negativ auch z. B. 100, 160, 162, 740)<sup>11</sup>; ebenfalls negativ werden die Volksdemokratien erwähnt (891). Die ausdrückliche Anlehnung an *R. Thoma* (z. B. 56 f., 67 f., 81 f., s. auch 89 f., 114 f., 586, 595) macht diesen nicht nur im Rückblick zum „jungen Klassiker“. Die entschiedene Ablehnung von eigenen Entwurfstexten in Sachen Volksentscheid und Volksbegehren (620 f.) bleibt ein Merkposten.

## 2. Bezugnahme auf ausländische Verfassungen in Geschichte und Gegenwart

Was heute fast selbstverständlich geworden ist, nämlich die *theoretische* Inthronisierung der Verfassungsvergleichung als „fünfte“ Auslegungsmethode (1989), spielt sich im PR auf der praktischen Ebene der Verfassungsgebung in bewundernswerter Weise schon Jahrzehnte früher ab. Geleistet wird *auslandsbezogene* Verfassungsvergleichung. Besonders präsent ist Frankreich (z. B. *T. Heuss*: Allgemeine Wehrpflicht als das „legitime Kind der Demokratie“ in Frankreich (77)). Die „klassische“ Deklaration der Menschenrechte von 1789 wirkt ebenfalls (53). Auch die spätere französische Verfassung von 1946 wird zitiert (223, 341). Sogar die französische *Verfassungswirklichkeit* kommt ins Blickfeld (422, 442). Die berühmte Verfassung Belgiens (1831) ist ebenfalls gegenwärtig (117, 197). Der PR nimmt auch angelsächsische Vorbilder wahr (232, 352). Überaus präsent ist die Schweizer Bundesverfassung bzw. die Schweiz allgemein (z. B. S. 259, 262, 399, 532, 568, 575, 662). Ein neuerer Schweizer Formulierungsvorschlag ist ebenfalls bekannt (83). Weiter ausgreifend spielt die US-Verfassung eine große Rolle (65, 68, mit *R. Thoma*, 266, 352, 423, 458, 568, 687, 729); zitiert werden sogar die Verfassungen Kanadas, Australiens und Südafrikas (729). Schließlich finden sich Bezugnahmen auf ein völkerrechtliches Abkommen (Kellog-Pakt, 238), die Charta der UNO und damals junge UN-Menschenrechtserklärungen (50, 107, 110) sowie auf Entwürfe (UNO-Kommissionsentwurf der Menschenrechte, 57, 93).

## II. Einarbeitung von Klassikertexten und wissenschaftlicher Dogmatik sowie von Judikatur – „Rezeptionsgegenstände“

### 1. Klassikertexte (ältere und neuere)<sup>12</sup>

Der PR öffnet sich in seinen Verhandlungen einer großen Vielfalt von ideellen Inspirationsquellen. Hier einige Beispiele: Er arbeitet mit dem (vorstaatlichen) *Naturrecht* (48, 49,

Verfassungsstaat, 1988, 1. Aufl. S. 11 ff., 4. Aufl. 2008, S. 4, 11, 19 ff.; hierher gehört auch das Wort vom „vorverfassungsrechtlichen Gesamtbild“ in: BVerfGE 2, 380 (403), 56, 22 (28). Jetzt *U. Volkmann*, Leitbildorientierte Verfassungsanwendung, AöR 134 (2009), S. 157 ff.

<sup>10</sup> Dazu aus der Lit.: *P. Häberle*, Neuere Verfassungen und Verfassungsvorhaben in der Schweiz, JöR 34 (1985), S. 303 ff.

<sup>11</sup> Auch das BVerfG arbeitet mit der Idee der Abkehr von der NS-Zeit, z. B. E 41, 126 (150); 74, 102 (116); 79, 127 (149); 82, 272 (282); 83, 119 (126); 92, 91 (111); 107, 339 (362); 119, 1 (21).

<sup>12</sup> Zur Theorie: *P. Häberle*, Klassikertexte im Verfassungsleben, 1981.

177). Wirksam werden Erkenntnisse der *Allgemeinen Staatslehre* (z. B. 168: „staatliche Souveränität“, auch 196 ff., 397, 468, 891; s. auch 16: einzelne Elemente der allgemeinen Staatslehre; 899: „Prinzipien des allgemeinen Wahlrechts“; 890 f.: Argument von der Trennung der Gewalten; 248: „klassische Dreiteilung der Gewalten“; 891: „drei klassische Funktionen eines Präsidenten“) <sup>13</sup>; sodann 355: „Unabhängigkeit der Abgeordneten als klassische Formulierung“. Auch die Bezugnahme auf *R. Thoma* bzw. auf sein kritisches Gutachten von 1948 sei hier genannt <sup>14</sup>. *Thoma* war z. T. persönlich anwesend (595 f.). Wirkungsreich ist seine kritische Würdigung des vom Grundsatzausschuss des PR beschlossenen und veröffentlichten Grundrechtskatalogs (49, s. auch 69, 75, 80 f., 82 f., 114 f., 135 f., 140, 146 f., 166, 184). Ein Hinweis auf den jungen Klassiker *R. Thoma* findet sich zudem in Sachen Menschenwürde (50). Auch andere, damals jüngere Autoren werden erwähnt, welche aus heutiger Sicht klassischen Rang beanspruchen dürfen. Dies gilt etwa für *E. Forsthoff* (z. B. 58) und *G. Anschütz* (458) <sup>15</sup>.

Besonders überzeugend ist der *wahrheitswissenschaftliche Ansatz* <sup>16</sup>: Beispiele sind Äußerungen von *R. Lehr*: Es gibt „einige Wahrheiten im Verfassungsleben, die man schlechthin in einer Verfassung nicht gut entbehren könne“ (355; s. aber auch die Diskussion um den

<sup>13</sup> Später arbeitet das BVerfG mehrfach mit der Metapher „klassisch“ und zwar in Bezug auf sehr unterschiedliche Themen und Prinzipien wie Grundrechte, Gesetzesvorbehalt, Rundfunkauftrag, „Sozialversicherung“, „Fürsorge“, „Abgaben“, z. B. E 6, 55 LS 5; 31, 58 (67); 50, 290 (336, 366); 53, 366 (404); 57, 295 (320); 74, 297 (324); 75, 108 LS 1. a); 77, 170 (231); 79, 200 (201); 82, 122 (125), SV Mahrenholz; 87, 181 (199); 97, 228 (257); 106, 62 (133); 108, 1 (17); 108, 186 (214); 113, 167 (221); 115, 97 (111); 123, 267 (384): „klassisches Vertragsänderungsverfahren“. – Ein religiöser Klassikertext ist das verblüffende Zitat von *Moses*: E 54, 277 (296) sowie das Bibelzitat: E 79, 69 (76). – Der Sache nach „klassisch“: *R. v. Gneists* Begriff der „Freien Advokatur“, E 63, 266 (282).

<sup>14</sup> Wieder abgedruckt in: *R. Thoma, Rechtsstaat – Demokratie – Grundrechte*, hrsgg. von H. Dreier, 2008, S. 443 ff.

<sup>15</sup> Auch in der Judikatur des BVerfG wird *G. Anschütz* gewürdigt, z. B. E 22, 180 (217); 26, 246 (257); 26, 338 (373); 32, 54 (69); 33, 52 (64); 35, 79 (119); 42, 312 (328 f.); 61, 149 (193 ff.); 66, 214 (223); 74, 244 (252); 76, 363 (384); 83, 341 (354); 84, 239 (270); 88, 40 (50); 90, 286 (383). – *R. Thoma* wird ebenfalls zum jungen Klassiker, z. B.: E 6, 55 (72); 35, 79 (119); E 43, 154 (167); 47, 327 (368). Ähnliches gilt für *E. Forsthoff*, z. B. E 3, 12 (26); 50, 57 (104); 91, 228 (237). – Von den Staatsrechtslehrern der frühen Bundesrepublik gewinnen *G. Dürig* (z. B. E 7, 198 (206); 20, 323 (331); 23, 181 (204); 27, 1 (6); 34, 269 (288); 38, 154 (167); 52, 369 (376 ff.); 58, 208 (211); 59, 360 (382); 61, 82 (103, 106); 78, 123 (126); 83, 24 (31, 33); 105, 239 (248 f.); 115, 166 (182)) und *K. Hesse* (z. B. E 20, 56 (101, 105); 37, 363 (381, 383); 53, 366 (401); 62, 1 (45); 78, 38 (54, 56), SV Henschel; 79, 174 (201); 80, 137 (154); 81, 29 (33); 81, 242 (255); 84, 90 (119 f.); 86, 288 (350, SV Mahrenholz); 90, 107 (116); 121, 135 (163)), auch im Spiegel und dank der Judikatur des BVerfG schon heute klassischen Rang. Bei *K. Hesse* fällt auf, dass das BVerfG ihn aus seiner *Pluralität der Literaturgattungen* zitiert (Staatsrechtslehrerreferat, Lehrbuch, Handbuchbeitrag); seine „praktische Konkordanz“ ist im Direktzitat oder der Sache nach fast „allgegenwärtig“, z. B. E 41, 29 (51); 41, 88 (108); 52, 223 (246); 81, 298 (308); 83, 130 (143); 91, 1 (21); 95, 335 (403, Minderheitshälfte); 118, 1 (31); 122, 89 (107). – Desiderat der Forschung bleibt die *systematische* Erfassung der Erkenntnisquellen bzw. Literaturgattungen in den Entscheidungen des BVerfG: von den (wohl aus Zeitnot häufigen und oft kumulativ verwendeten) Kommentaren über die (eher seltenen) Dissertationen und Habilitationsschriften (z. B. E 112, 1 (23), sowie sonstigen Monographien bis zu nicht wenigen Lexikonartikeln (auch „Duden“) und Gutachten (z. B. des DJT, etwa E 34, 269 (272, 290)) sowie Staatsrechtslehrerreferaten (z. B. E 90, 286 (376)), Lehrbüchern (z. B. E 92, 203 (240)), auch Handbuch- (z. B. E 89, 214 (231)) Festschriftenbeiträgen (z. B. E 60, 348 (359)) und Klassikertexten (z. B. *G. Radbruch*, E 95, 96 (134)) sowie ausländischer Literatur und Judikatur (z. B. E 60, 293 (304)), Stenographischen Berichten aus der Entstehungsgeschichte der Bismarck-Verfassung und der WRV sowie Zitaten von verfassungsrichterlichen Sondervoten „in“ Sondervoten des BVerfG (z. B. E 88, 203 (341)).

<sup>16</sup> Dazu meine Monographie: *Wahrheitsprobleme im Verfassungsstaat*, 1995.



Begriff Wahrheit als einen „relativen“, „objektiven“ und „subjektiven“ (365)), sodann die Bezeichnung der Landtage als „wahres Element“ der Länder (402) oder das Postulat der „wahren Demokratie“ (458) sowie der Grundrechte als „klassische“ „vorverfassungsrechtliche“ Rechte (42). Dieser Ansatz ist kein Zufall: es galt doch die Periode von 1933 bis 1945 geistig-kulturell quasi durch einen Blick zu den Sternen zu „überspringen“.

Nicht zuletzt imponiert die *hohe Bildung* vieler Mitglieder des PR. Neben *T. Heuss*<sup>17</sup> sei hier vor allem *C. Schmid* erwähnt: er spricht z. B. von der Wahl des Bundespräsidenten als „Kür“ i. S. des alten deutschen Reichsrechts (403)<sup>18</sup>. Seine stupende Bildung beflügelte wohl viele.

## 2. Wissenschaftliche Dogmatik

„Ewige Klassikertexte“ und neuere Erkenntnisse der wissenschaftlichen Dogmatik lassen sich nicht immer scharf trennen. Es gibt einen reizvollen, mitunter fließenden Übergang von wissenschaftlicher Klassik zur rechtswissenschaftlichen Dogmatik und umgekehrt. Im Laufe der Zeit können Teilerkenntnisse der Rechtswissenschaft zu Klassikertexten reifen: Dies gilt etwa für *R. Thoma* und *G. Anschütz*. Im Folgenden seien jedoch prägnante Beispiele für die von den Mitgliedern des PR ganz selbstverständlich benutzten Begriffen und Prinzipien aus der Wissenschaft zusammengestellt.

In diesen Kontext gehört vorweg die Argumentation mit der „abendländischen Kultur in Jahrhunderten der Geschichte der Menschheit“ (215). Darin lässt sich eine Nähe zum *kulturwissenschaftlichen Ansatz*<sup>19</sup> erkennen. Kulturwissenschaftlich gedacht sind überdies folgende Passagen: die Betonung des (später auch dem BVerfG bewussten) „kulturellen Inhalts des Rundfunks“ (*W. Menzel*, 477, s. auch 478), die Einordnung des Kulturgutes als „allumfassenden Begriff“ (506); bemerkenswert ist die (vom BVerfG später durchgesetzte) Forderung nach „gewisser Unabhängigkeit des Rundfunks vom Staat“ (86). *Kulturwissenschaftlich* gedacht (wenngleich heute relativiert) ist ferner der Passus: „Die Familie (wird) in der westlichen Kulturordnung ständig als ‚geschlossene Einheit‘ aufgefasst“ (*A. Süsterhenn*, 97; s. auch dessen Äußerungen zu den Kirchen, 900); vortrefflich bildet *C. Schmid* den Begriff „Kulturschaffender Reichtum“ (146). Es gibt tiefe Äußerungen zur Geschichte bzw. zur De-

<sup>17</sup> Von ihm jüngst publizierte Schriften: *T. Heuss: Bürger der Weimarer Republik. Briefe 1918–1933*, Stuttgarter Ausgabe, 2008; *T. Heuss: In der Defensive, Briefe 1933–1945*, 2009. Sein großes schriftstellerisches Talent spiegelt sich auch in seinen Studien zum 19. Jahrhundert: *Deutsche Gestalten*, 1947. – Nur selten wurde ein Antrag von *T. Heuss* im PR abgelehnt (z. B. 78).

<sup>18</sup> Vgl. die „Erinnerungen“ von *C. Schmid*, 1979; in ihnen findet sich ein großer Abschnitt über „Der Parlamentarische Rat und das Grundgesetz“ (S. 318–413). Hier werden nicht nur prominente Mitglieder des PR gewürdigt (S. 405 ff.), vielmehr geht *C. Schmid* auch auf einzelne Vorgänge ein, etwa: „Die Vorstellungen der Alliierten“ (S. 368 ff.), „Bund und Länder“ (S. 376 ff.), „Wahlrecht und Wahlgesetz“ (S. 395 ff.).

<sup>19</sup> Dazu *P. Häberle*, *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, 1. Aufl. 1982, 2. Aufl. 1998. – Zum kulturellen Aspekt in der Judikatur des BVerfG in unterschiedlichen Kontexten, z. B. E 31, 299 LS 3; 35, 79 (110); 36, 321 (331); 41, 29 (52); 58, 137 (148 f.). – E 73, 118 (158); E 75, 223 (243 f.): „gemeineuropäische Rechtsüberlieferung und Rechtskultur“; E 92, 203 (238): in Sachen Rundfunk; E 93, 1 (27): „abendländischer Kulturkreis“; E 102, 370 (365): „Kultur der Mitmenschlichkeit“. – E 122, 89 (110): Länder als „Träger der Kulturhoheit“. – E 123, 267 (363): „Möglichkeit, sich im eigenen Kulturraum verwirklichen zu können“.

mokratie, im Kontext der „Kulturländer Europas“ (213 bis 217, s. auch 232), von *T. Heuss* zum „Ethischen, Kulturellen“ im „Staatsrechtlichen“ (198) sowie zur Ablehnung eines „positivistischen Ansatzes“ (57: „ethisches Grundgesetz“, *H. von Mangoldt*).

Ausdruck von Kultur sind zudem die (später vom Verf. so genannten) „Geist-Klauseln“<sup>20</sup>. Der PR arbeitet in diesem Sinne mit den Worten: „Geist der Verfassung“ (84), „demokratischer Geist des GG und des sozialen Verständnisses“ (723, 727), „Wesen des Bundesstaates“ (582). In Bezug auf die Präambel sagt *H. von Mangoldt* (219), s. auch 925: sie sei eine Einführung, „die den Geist des Ganzen und die historischen Zusammenhänge wiedergibt“. Bemerkenswert bleibt die frühe Vergegenwärtigung des „Fragmentarischen des GG“ (94, s. auch 398). Beachtlich ist die Diskussion um die Forderung der sozialdemokratischen Fraktion, auch „Grundrechte der sozialen Lebensordnung“ zu normieren (94, s. auch 119); demgegenüber spricht *T. Heuss* vom Übereinkommen, die Lebensordnungen im GG nicht zu behandeln (120). Die Vertiefung der Frage der Nationalflagge (212 ff.: Zusammenhang der Flagge mit den „demokratischen Idealen“) offenbart eine innere Nähe zum *kulturwissenschaftlichen Ansatz* (s. auch 283: kulturelle Zusammenhänge in Sachen Art. 29 Abs. 1 GG).

Erklärtermaßen schöpft der PR aus dem *gesamten europäischen Wurzelboden* (bekenntnishaft: 163: „Gerade wenn man europäisch denkt“, *C. Schmid*, 63). Speziell die kommunale Selbstverwaltung ist als „traditioneller deutscher Rechtsbegriff“ ausgewiesen (256), ihre „Substanz“ müsse garantiert werden (254). Die Rede ist von „klassischer Fassung des Fraktionszwangs“ als Argument (355). Nachweisbar sind sodann die „scholastische Staatslehre“ (196) und die „Zwei-Schwerer-Lehre“ (199) sowie die „Volkssouveränität“ (25). Ein weiteres Beispiel für die Arbeit mit dem Klassischen liefert *C. Schmid* in Bezug auf das vom 19. Jahrhundert entwickelte Enteignungsrecht (149)<sup>21</sup>. Im Rückblick von heute aus schon klassisch sagt *G. A. Zinn*: „Die Institution“ sei in „ihrer Substanz praktisch beeinträchtigt“ – durch die Erbhofgesetzgebung (145, in Sachen Erbrecht)<sup>22</sup>. Die Sorge vor „Willkür“ war öfters spürbar (65 f., 160, 162, 164) – darin klingt die Gerechtigkeitsidee an.

Rechtswissenschaftliche *Dogmatik* wird in den Sitzungen des PR allenthalben sichtbar, freilich zum Teil auch im Kraftfeld von klassischen Einsichten. Dies zeigt sich in den Äußerungen zu den folgenden Punkten: im Allgemeinen zur Volkssouveränität (197, 919, 920 f.), zur verfassungsgebenden Gewalt des Volkes (198 f., 921), zum „pouvoir neutre“ (397, 681, 891), zur „Verfassungsdurchbrechung“ (574), zur „Umgehung“ der Verfassung (890), zur „Verfassungsautonomie“ der Länder (*J. Schwalber*, 205), zur staatlichen Souveränität (168), zur „inneren Würde des Staates“ (*T. Heuss*, 45) – aus heutiger Sicht ein wenig fragwürdig. Stichworte wie Grundrechtskatalog als „Richtschnur“ für die Auslegung von Gesetzen durch den Richter (49) könnten vom BVerfG stammen<sup>23</sup>. Schon klassisch wirkt das Wort von der Justiz als „Dritte Säule der Demokratie“ (728). Eine glückliche Idee äußert *G. A. Zinn* mit der Mahnung: keine „gesetzestechnische Überrumpelung des Mannes aus dem

<sup>20</sup> Dazu *P. Häberle*, Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaats, 1992, S. 600 ff., 613, 617, 621 f. – Auch in der Judikatur des BVerfG findet sich die Formel von „Geist des Grundgesetzes“ (SV in E 30, 33 (39) – Abhörurteil); E 53, 366 LS 1: „Geist der grundgesetzlichen Wertordnung“. Früh: E 6, 198 (205): „jede (sc. bürgerlich-rechtliche Vorschrift) muss in seinem Geist (sc. des Wertsystems) ausgelegt werden“.

<sup>21</sup> Zur „klassischen Enteignung“ später: BVerfGE 38, 154 (179).

<sup>22</sup> Dazu später BVerfGE 67, 329 (340); 91, 346 (358), mit der Formel vom „Rechtsinstitut“.

<sup>23</sup> Vgl. etwa BVerfGE 7, 198 (207): „Ausstrahlungswirkung der Grundrechte“; ständige Rechtsprechung.

Volk“ vorzunehmen (906). Bemerkenswert ist die Sentenz: der Richter habe nicht nur „an und für sich“ das Gesetz anzuwenden, sondern „handele aufgrund bestimmter Wertmaßstäbe“ (C. Schmid, 729). Ebenfalls aktuell bleibt m.E. die These von F. Wolff (697), Laien gehörten wohl in ein BVerfG. Eine Stimme äußert sogar (bis heute zutreffende) Bedenken gegen eine „Selbstwahl“ der Richter durch das BVerfG (698).

Die Mitglieder des PR spielen gekonnt auf der ganzen *Klaviatur gängiger juristischer, zum Teil rechtstechnischer Begriffe*. Hier einige Beispiele: die Anknüpfung an dogmatische Figuren der Wissenschaft wie den Begriff „authentische Interpretation“ (439, 837), „Kostgänger“ in Finanzfragen (757, 772, 774, 778 f.), „Ausführungsvorschriften“ (638), „guter demokratischer Brauch“ (577), Bundestag als „Herzstück der repräsentativen Demokratie“ (R. Thoma, 596), BVerfG als „Hüter der Verfassung“ (669). Auch der intuitiv richtige Hinweis auf das BVerfG als Gericht mit einem gewissen „politischem Akzent“ (z. B. 673, 725; s. auch 665 und die Kontroverse: 730 f.), seine „höchste Dignität“ (668, s. auch 664) fallen auf. Ebenso wichtig sind: das Prinzip: „nulla poena sine lege“ (741)<sup>24</sup> sowie die Arbeit mit der Rechtsfigur der „Legaldefinition“ (465, 481, 572, 638, 837)<sup>25</sup>, der „terminus technicus“ (78) und das Argument der „Rechtssicherheit“ (708)<sup>26</sup>, die „communis opinio“ (165), die „Kompetenzvermutung“ (201), der „negative Kompetenzkonflikt“ (185).

Weitere Beispiele beeindrucken: der staatsrechtliche Begriff der „Gegenzeichnung“ (412), das „richterliche Prüfungsrecht“ (666, 735), die Figur des „Umkehrschlusses“ (586), der Analogie (778), der „lex specialis“ (57, 144, 177, 302), der „Fiktion“ (595), des Wortes von der „deklaratorischen Bedeutung“ eines Artikels (807, s. auch 95), des Hinweises auf Gewohnheitsrecht (143, 841), des „förmlichen Gesetzes“ (63, 65), der „Legalitätsreserve“ (593), die Bezugnahme auf die Wissenschaft (809), die „Organisationsgewalt“ (631, 642), die „kirchliche Autonomie“ (905), die „Rechtspersönlichkeit des Staates“ (297), die „juristische Persönlichkeit als fiktive Persönlichkeit“ (181), in Sachen Verwaltung („schöpferische Verwaltung“ (624)), „Gesetzmäßigkeit der Verwaltung“ (315), „Verwaltungsvorschrift“ (642), die These: „Die Verwaltung aber müsse weiter arbeiten“ (840) – man fühlt sich an das Votum E. Kaufmanns erinnert, die Verwaltung schlafe nie.<sup>27</sup> Verwendet werden die Begriffe: „Einheitlichkeit“ der Staatsgewalt (200), „Bundesuntreue“ (633) – eine Anspielung auf R. Smends auch für das BVerfG (E 12, 205 (254 f.)) pionierhaften Begriff der Bundestreue bzw. Bundesfreundlichkeit von 1916, der Bundestag als „das streng unitarische Organ des Bundes“ (347), die Betonung des „Staatscharakters“ der Länder (250), die drei Elemente des Berufsbeamtentums (317), der „numerus clausus“ an Hochschulen (136 f.) – all dies sind gängige Stücke aus dem juristischen Werkzeugkasten, ja, der Rechtskultur nicht selten gemeineuropäischer Provenienz. Die Sorge vor einem „Leerlauf der Grundrechte“ (59), ihrer „Aushöhlung“ (179 f., s. auch 574) war deutlich gegenwärtig.

Beispiele für die vorbildliche *Kompromissfähigkeit* im PR finden sich oft: z. B. 861, 869, zu Art. 132 GG (858). Gearbeitet wird mit dem Begriff „allgemeiner Gesetzesvorbehalt“ (74 f.);

<sup>24</sup> Dazu später BVerfGE 64, 389 (394), auch mit einem historischen Argument.

<sup>25</sup> Auch das BVerfG verwendet den Begriff „Legaldefinition“: E 91, 276 (284).

<sup>26</sup> Das BVerfG arbeitet später ebenfalls durchgängig mit dem Topos „Rechtssicherheit“, z. B. E 2, 380 (404 f.); 23, 288 (317); 24, 220 (230); 25, 269 (290); 27, 375 (385); 38, 61 (83); 38, 128 (137); 39, 128 (143); 43, 242 (286); 49, 148 (164), m. w. N.; 50, 177 (193); 51, 356 (362 f.); 59, 128 (164); 60, 253 (268 f.); 63, 152 (175); 72, 175 (196); 82, 6 (12); 84, 133 (159); 95, 48 (62); 95, 96 (134); 101, 239 (262); 105, 48 (57); 107, 395 (416); 119, 331 (383).

<sup>27</sup> VVDStRL 24 (1966), S. 219.

die „staatspolitischen Notwendigkeiten“ dienen als Argument (867); erkannt werden die Grenzen des „Justiziablen“ für das BVerfG (353, 676), auch der Topos „sachliche Zweckmäßigkeit“ (468). Schließlich finden sich Hinweise auf den angelsächsischen Terminus „agency“ (170), in Sachen „zuständige Stelle“: Art. 17 GG.

*Wissenschaft und Praxis* kommen in den Verhandlungen bzw. Beratungen immer wieder zu ihrem Recht: vgl. die Begriffe Völkerrechtswissenschaft (230, 903)<sup>28</sup>, die Diskussion über Fragen des Völkerrechts (227 ff., 236 ff., 415, 666), sodann 457: das Argument „bisherige deutsche Staatspraxis“<sup>29</sup>; 570: Praxis des Reichstages; 741: bisherige deutsche Verfassungspraxis. Weitere Stichworte lauten: die Arbeit mit der „Verfassungswirklichkeit“ (260 f.), in Sachen Neugliederung fast prophetisch: „bundesstaatliches Gleichgewicht“ (279). Vorbildlich wirkt C. Schmid in der Konzeption des „Grundrechtskataloges als Mindeststandard“ (911); auch sein Postulat, die Grundrechte müssten „das GG regieren“ (42), sie müssten „Richtschnur“ sein (49), ist später erfüllt worden.

### 3. Judikatur

Die (deutsche) Judikatur spielt in den im Übrigen so ertragreichen Verhandlungen des PR naturgemäß eine eher geringere Rolle. Immerhin finden sich Hinweise auf ältere Entscheidungen, vor allem des Reichsgerichts (151, 153, 230, 364, 694)<sup>30</sup> und seine Struktur (700). *Entscheidungen* des RG etwa zum richterlichen Prüfungsrecht spielen eine wichtige Rolle (735). Die Bezugnahme auf Ausführungen des damaligen RG-Präsidenten Dr. Simons auf dem DJT 1926 sei eigens erwähnt (681).

## III. Die Öffnung des personalen Beteiligtenkreises über die Mitglieder des Parlamentarischen Rates hinaus – die verschiedenen Instrumente

### 1. Unterschiedlich intensive Aktivitäten der Mitglieder des Parlamentarischen Rates

Die Mitglieder des PR<sup>31</sup> waren – im Spiegelbild des JöR Band 1 betrachtet – sehr unterschiedlich intensiv engagiert sowie unterschiedlich fleißig und ideenreich. Versammelt war viel juristischer Sachverstand, überdies viel glaubwürdiges politisches Wissen und viel (klassische) Bildung. Es steht dem Verfasser hic et nunc nicht zu, die Leistungen im Einzelnen zu bewerten. Doch zeichnen sich m. E. folgende Mitglieder besonders aus: T. Heuss, C. Schmid,

<sup>28</sup> Auch das BVerfG befragt mitunter die „Völkerrechtswissenschaft“, z. B. E 23, 288 (309); 64, 1 (35 f.).

<sup>29</sup> Zur Relevanz der „Entstehungsgeschichte und Staatspraxis“, z. B. BVerfG E 42, 20 (29); 61, 149 (174 f.); 106, 62 (105); 109, 190 (213). – Zum Topos: „wesensmäßige und historische Zugehörigkeit der Materie“ zu einem bestimmten Kompetenzbereich: BVerfGE 48, 367 (373), m. w. N. – Zur Relevanz der „Staatspraxis“: BVerfGE 65, 1 (39), bei Kompetenznormen; s. auch E 77, 308 (331); 91, 148 (172); 96, 345 (370).

<sup>30</sup> Auch das BVerfG greift mitunter bis auf das Reichsgericht zurück: E 34, 269 (271); 75, 369 (377 f.); 81, 278 (294); 89, 214 (233); 101, 361 (392).

<sup>31</sup> J. D. Krämer, Die Zusammensetzung des Parlamentarischen Rates, 2008. Eine Auflistung auch in JöR 1 (1951), S. 6–8.

L. Bergsträsser, A. Süsterhenn, H. v. Mangoldt, T. Dehler, G. A. Zinn, H. Höpker-Aschoff<sup>32</sup>, W. Laforet, H. von Brentano, H. Renner, - der Respekt vor (dem mit seinem Anträgen oft scheiternden) H. Renner ist durchaus sichtbar (131, 613, 824, 826), auch dessen Kompromissbereitschaft (169) –; sodann R. Lehr, W. Strauß, A. Ehlers, A. Schönfelder, H.-C. Seebohm, Frau E. Selbert, Frau H. Weber, Frau H. Wessel, R. Katz, W. Menzel, A. Pfeiffer, F. Eberhard, F. Löwenthal, Frau F. Nadig, P. d. Chapeaurouge, J. Schwalber.

Auffallend und vorbildlich ist, dass die Parteizugehörigkeit der Mitglieder des PR nicht immer aus ihren jeweiligen Beiträgen zu den einzelnen Sachthemen erkennbar wird (z. B. S. 380; 385: Meinungsstreit z. T. „quer durch die Fraktionen“; s. auch die interfraktionellen Eventualanträge (S. 504, 689)); beachtlich bleiben die Anträge des Kommunisten H. Renner (z. B. 613, in Sachen Gewerkschaften). Die intensive redaktionelle Arbeit und die große Mühe im Einzelnen sollte von allen „Nachgeborenen“ nicht unterschätzt werden (z. B. 452).

## 2. Freiwillige Öffnungen des personalen Beteiligtenkreises über die Mitglieder des Parlamentarischen Rates hinaus – prozessuale, mehr oder weniger formalisierte Instrumente der Beiträge zu den konstitutionellen Texten

Der PR verstand sich von vornherein *nicht* als „geschlossene Gesellschaft“ oder als „Konklave“, vielmehr tagte er in allen Arbeitsphasen mit hoher Sensibilität nach außen hin und gab Impulsen aus der schon gewordenen Staatlichkeit der Länder (etwa Bayerns und der Hansestädte) sowie aus dem öffentlichen-gesellschaftlichen Bereich Raum. Durchmustert man seine in JöR Band 1 dokumentierten Verhandlungen, so fällt auf, dass sich sehr viele prozessuale, mehr oder weniger formalisierte Instrumente der *Einbeziehung Dritter* zur Informationsgewinnung und Partizipation finden, so dass sich der personale Beteiligtenkreis deutlich erweiterte. Die folgende Bestandsaufnahme ist so zu lesen, dass zwischen den *Personen* bzw. *Institutionen* unterschieden wird, die an der Arbeit aktiv Anteil nahmen, und den unterschiedlich intensiven *Verfahren*, mit denen diese sich durch Vorschläge in den Prozess der Verfassungsgebung einschalteten, einbrachten oder doch Gehör verschafften bzw. sich darum bemühten.

Bestechend ist die *freiwillige* Öffnung des *personalen Beteiligtenkreises* über die Mitglieder des PR hinaus. Erkennbar wird ein reicher „Fächer“: via *Stellungnahmen* des Rechnungshofes des Deutschen Reiches für die britische Zone (757, 819, 821), des Präsidenten des Obersten Gerichtshofes für die Britische Zone (695), eine Stellungnahme der Richter des Obergerichts des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (717), Erwägungen des DJT 1928 (681, 817), *Eingaben* (z. B. des Deutschen Städtetages (256) oder der Gewerkschaft Deutscher Beamtenbund (319 f.)), der Gewerkschaften (136), des Beamtenverbundes (858 f.), des Presbyterates der britischen Zone (88), eines Ministerialdirektors (654), von Professoren wie W. Heisenberg (522), des Landesbischofs Wurm (103)), *Äußerungen* der Bayerischen Staatskanzlei (480), *Petitionen* der Gewerkschaften (136), des Gewerkschaftsrats der Vereinten Zonen (119, 147), „studentischer Kreise“ (136), des Deutschen Sprachvereins (98, 106), *Anhörung* von Sachverständigen (z. B. 533, 551, 559, 695 f., 753 f., 839). Ein Stück *offener Gesellschaft der Verfassungsinterpreten* bzw. *Verfassungsgeber* lebt also schon im Anfang des Bon-

<sup>32</sup> Zu ihm das Richterbild von T. Ritterspach, in JöR 32 (1983), S. 55 ff.

ner GG, greifbar insbesondere in den meist vom PR selbst angeforderten *Gutachten von Sachverständigen* (533, 544, 546, 559, 657, 695 ff., 769 ff., 793 ff., 866, 876, 878, 884), sodann: Gutachten des bayerischen Ernährungsministeriums (537 f.), des Verwaltungsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (869), der Verwaltung für Verkehr (657), aber auch *Denkschriften* des Mitglieds Dr. W. Strauß (665, 691, 702), *Mitteilungen* der Hansestadt Bremen (548), der „Aktionsgruppe Heidelberg“ (84), *Wünsche* der Hansestädte (654), *Privatentwurf* zum Grundgesetz (W. Menzel, 661, der Mitglied des PR war), der „Ellwanger Entwurf“ der Arbeitsgemeinschaft CDU/CSU (501, 516, 519 f.), die „Bayerischen Bemerkungen zum GG-Entwurf“ (84 f.). Der „Protest“ der Hamburger Landes Schulbehörde in Sachen Simultanschule (908) sei eigens vermerkt.

*Intern* arbeitet der PR u. a. mit *Eventualanträgen* (689), mit *Textalternativen* und *Textvarianten* (392, 655, 720) sowie *Minderheitsvoten* (796). Er bedient sich einer Vielzahl von intern bzw. autonom entwickelten besonderen Arbeitstechniken, um Anregungen und Sachwissen von außen zu gewinnen: Man denke z. B. an *Fragebogen* für Sachverständige (753 ff., 834) und die schon erwähnten gezielten *Gutachten*.

### 3. Interventionen der Militärgouverneure (1948/49)

So sehr die bisherige Bestandsaufnahme gezeigt hat, dass der PR in seinen Verhandlungen dem Ideal einer *begrenzt* offenen Gesellschaft der Verfassungsgeber entsprach, so deutlich muss *eine* Einschränkung formuliert werden: Die westlichen Alliierten, gelegentlich sogar furchtlos als „Besatzungsmacht“ tituiert (16, 22, 24 f., 30 f., 34 f., 39), nahmen vielfältigen Einfluss auf die Arbeit des PR und formulierten nicht selten überaus detaillierte Vorgaben, sei es in Form eines Memorandums oder in Gestalt eines Schreibens der Militärgouverneure (z. B. 222, 313 f., 455, 461, 464 ff., 471, 496 ff., 512, 513, 554, 636, 652, 663 f., 750, 757, 759, 761, s. auch noch 784 f., 797, 800, 802, 804 f., 832, 849). Erstaunlich und nachhaltig sind die präzisen Vorgaben zur Neugliederung des Bundesgebietes (263 f., 285 f.) und im föderalen Finanzwesen (784 ff.) sowie weitere bis in Einzeltextfassungen hineinreichenden Forderungen (784, 789, 832). Zuletzt sind das Genehmigungsschreiben zum GG (923 f.) und ein Memorandum zu erwähnen (923)<sup>33</sup>.

*Im Ganzen:* Der PR agiert als *begrenzt* offene Gesellschaft der Verfassungsgeber<sup>34</sup>.

## Zweiter Teil: Entstehungsgeschichtliche Textstufen (im Einzelnen), insbesondere die Methodenfrage

### I. Die sprachliche Arbeit an den Texten und Begriffen

Auffällig ist die große Sorgfalt, mit der der PR an den Texten und Begriffen seines Projekts feilt. Hierbei lässt sich eine glückliche *Arbeitsteilung* der einzelnen Ausschüsse beobachten. Die großen Leistungen des Allgemeinen Redaktionsausschusses seien eigens hervor-

<sup>33</sup> Das BVerfG kennt diese Interventionen, z. B. E 7, 1 (8 ff.); 10, 229 (230 f.); 37, 57 (60 f.), m. w. N.

<sup>34</sup> Zur Theorie mein Beitrag *Verfassungsinterpretation und Verfassungsgebung*, ZSR 97 I (1978), S. 1 ff., auch in *Verfassung als öffentlicher Prozess*, 3. Aufl. 1998, S. 182 ff.

gehoben (z. B. 137, 381, 419, 420, 445, 588, 590f., 638, 657, 680, 779, 783, 826, 840, 903). Die entstehungsgeschichtlichen Textstufen lassen sich in dem glücklichen Wort (der drei JöR-Bearbeiter) „Entwicklung“ nachvollziehen (z. B. 434, 436ff.). Reizvoll ist überdies der Begriff „Artikelgeschichte“ (457). Mitunter wird im PR bescheiden von „versuchsweiser“ Formulierung gesprochen: *H. Höpker-Aschoff* (768) – ganz im Sinne des „trial-and-error-Verfahrens“. Wie offen die Gespräche waren, ist überdies an dem vorsichtigen Wort „Diskussionsgrundlage“ (780, 799) ablesbar. Hier eine Auswahl weiterer prägnanter Beispiele: Der PR ist um eine Verdichtung (z. B. in der Präambel, 30) bemüht, ebenso um sprachliche Glättung bzw. Verschönerung mit der gezielten Begründung: „sprachlich schöner“ (409) bzw. „ästhetisches Empfinden“ (746). Außerordentlich, ja suggestiv wirkt der Passus (61): „das Würdevolle im Klang“. Mitunter ist ausdrücklich von sprachlicher Verbesserung die Rede (390), von „textlichen Verbesserungen“ (z. B. 362, 364, 369) und von „redaktionellen Änderungen“ (z. B. 372, 374f., 396, 421, 439, 449). Die gründliche redaktionelle Arbeit wird immer wieder sichtbar (z. B. S. 363, 364f., 386, 449, 783). Überdies finden sich Begriffe wie „sprachliche Umformung“ (354), „redaktionelle Umstellung“ (452) und „redaktionelle Ergänzung“ (645). Es kommt zu einer Streichung von geplanten Artikeln im Interesse von Kürzungen (z. B. 121); man wendet sich gegen „große Kasuistik“ (123). Die ausdrücklich gestrichenen Artikel (186 bis 193, 605 bis 613, 615 bis 621) sind gut dokumentiert.

## *II. Vier bzw. fünf (Arbeits-)Methoden der Verfassungsgebung – analog den Auslegungsmethoden der Verfassungsinterpretation – ein gemeinsamer Topoi-Katalog*

Schon bei der Darstellung des Ringens um Worte, Geschichte, Begriffe und Zwecke sowie das System lag es nahe, an die klassischen *Auslegungsmethoden* vorgegebener Texte: Wortlaut, Entstehungsgeschichte, Sinn und Zweck sowie Systematik („Gesamtzusammenhang“) zu denken. Zumal die tiefe, bereits nachgezeichnete deutschland- und auslandsbezogene *Verfassungsvergleichung* lässt vermuten, dass eine *Analogie* zwischen den vier bzw. fünf *Interpretationsmethoden* einerseits und der Vorgehensweise eines *Verfassungsgebers* bei der Schaffung von Texten andererseits besteht. Dies sei im Folgenden aus den Arbeiten des PR im Einzelnen belegt.

Das Ringen um den *Wortlaut* (270, 327, 351, 367f., 377, 576, 904) ist als Erstes zu vermerken. (An die Rolle von geflügelten Klassikertexten sei erinnert.) Hierher gehört die Arbeit mit *Textvarianten*, wie in der Schweiz (z. B. 385f., 392) sowie die erklärte Wahl der *HCHE-Texte* als Ausgangspunkt (z. B. 128, 244ff., 346, 356f., 365, 366, 376, 383, 392, 396, 451, 453, 460f., 484ff., 553, 682f., 690, 736, 739, 750). Mitunter ringt der PR ausdrücklich um eine präzisere Fassung (367). Einmal ist eine bestimmte Textfassung plastisch mit „Volkstümlichkeit und Allgemeinverständlichkeit“ begründet (239). Auch findet sich die ausdrückliche Ablehnung eines „unklaren Begriffs“ (in Bezug auf die „Dezentralisation“, 247). – Die Frage nach *Sinn und Zweck* und damit der teleologische Ansatz ist ebenfalls präsent (speziell z. B. 299, 352, 373, 468; 677, in Sachen parlamentarischer Minderheitenschutz), aber auch ganz allgemein (eigentlich bei fast jedem Artikel). – Die tiefdringende Bezugnahme auf die Verfassungsgeschichte und die *Geschichte* überhaupt wurde bereits dargestellt („historische Einordnung“). – Besonders auffällig ist die Sensibilität des PR für Fragen der *Systematik* (47:

„bessere Systematik“; sodann: 305, 339, 420, 425, 639, 703, 801, s. noch 812 ff.)<sup>35</sup>. Nimmt man die durchgängig praktizierte *Verfassungsvergleichung* in Zeit und Raum hinzu, so ergibt sich Folgendes: Es kommt zu teils bewussten, teils vielleicht unbewussten „Rückwirkungen“ der vier bzw. fünf juristischen *Auslegungsmethoden* auf die Arbeitsmethoden des Bonner *Verfassungsgebers*. Offenbar haben die am Prozess der Verfassungsgebung unmittelbar Beteiligten bei ihrer höchst schöpferischen Erarbeitung *neuer* konstitutioneller Texte die vier bzw. fünf *Auslegungsmethoden* „im Hinterkopf“ (gespeichert). Diese wirken als Gestaltungsinstrumente par excellence.

Die verfassungstheoretische Bedeutung dieses Vorgangs lässt sich noch gar nicht ausschöpfen, zumal sich gezeigt hat, dass es für den *Verfassungsgeber* und den *Verfassungsrichter* einen *gemeinsamen* Topoi-Katalog gibt („Klassiker“, „Gerechtigkeit“<sup>36</sup>, „Rechtssicherheit“, „Kultur“, „Geschichtlichkeit“, „Erfahrungen“, „Praxis“, „Wissenschaft“). Vorläufig ist hic et nunc nur zu fragen, ob die am PR beobachtete Arbeitsmethode sich auch bei anderen Prozessen der Verfassungsgebung im In- und Ausland finden und sogar verfassungstheoretisch bzw. -politisch propagieren lässt. M. E.: Ja! Freilich ist eine von vorneherein *differenzierte* Sicht geboten: Die Funktionen des *interpretierenden* Verfassungsgerichts und die Aufgaben des intensiv gestaltenden *Verfassungsgebers* bleiben aus funktionell-rechtlichen Gründen unterschiedlich – dieser agiert primär politisch, jenes nicht unpolitisch. Verfassungsinterpretation durch das BVerfG ist materiell nicht selten punktuelle Verfassungsgebung. *Im Ganzen* bewahrheitet sich die These von den „Textstufen“ einmal mehr<sup>37</sup>.

## Inkurs: Prägnante Beispiele für gelungene Textstufenarbeit

### 1. Überschrift bzw. Präambel (vgl. S. 20 bis 41)

Dem PR ist bewusst, welche hohe Bedeutung Überschrift und Präambel des Grundgesetzes haben. Im Einzelnen: Wichtiges zur *Überschrift* äußert *T. Heuss*: Angst vor der „Magie des Wortes“ müsse man beim Begriff „Bundesrepublik Deutschland“ nicht haben (17 f., s. auch 198). Wiederum vorzüglich ist seine These: „Ich halte den Begriff Republik im Hinblick auf seine inhaltliche Erfülltheit für unerlässlich“ (18). Gleiches gilt für *C. Schmid*s Sentenz: In diesem Namen „Bundesrepublik Deutschland“ kommt zum Ausdruck, „dass ein Gemeinwesen bundesstaatlichen Charakters geschaffen werden soll, dessen Wesensgehalt das demokratische und soziale Pathos der republikanischen Tradition bestimmt“ (20). Insgesamt arbeitete der PR hart und erfolgreich an den Begriffen „Republik“ und „Bundesrepublik“ (16 bis 20).

<sup>35</sup> Prägnant in Sachen „Systematik“ z. B.: BVerfGE 4, 219 (235); 6, 309 (329); 45, 363 (375); 101, 397 (404 f.); 109, 190 (215 ff.); 111, 10 (50); 113, 167 (209 f., 213); 119, 96 (137 ff.); 120, 56 (73 ff.).

<sup>36</sup> Zur „Gerechtigkeit“ als Maßstab in der Judikatur des BVerfG nur E 3, 225 (273): war der PR „bemüht, im Grundgesetz die Idee der Gerechtigkeit zu verwirklichen“. – E 84, 90 (21): Gerechtigkeitspostulate auch als Forderung an den verfassungsändernden Gesetzgeber. Ebenso: E 94, 12 (34). – Im Übrigen ist die Gerechtigkeit als Willkürverbot beim Gleichheitsgrundsatz präsent: seit E 1, 14 (53), zuletzt E 123, 186 (225). – Zum Gerechtigkeitspostulat i. S. der *Radbruch'schen* Formel: E 95, 96 (134), m. w. N.

<sup>37</sup> Dazu *P. Häberle*, Textstufen als Entwicklungswege des Verfassungsstaates, in: FS für K. J. Partsch zum 75. Geb., 1989, S. 555 ff.



Bemerkenswert ist die Selbstbeschränkung von C. Schmid: „Wir haben nicht die Verfassung Deutschlands oder Westdeutschlands zu machen“ (15). Das Grundgesetz wird ausdrücklich als Provisorium charakterisiert (16, 23f.). Es kommt zum Hinweis auf die fehlende Souveränität (16). In diesen Kontext gehört das Wort vom „Staatsfragment“ (21, s. auch 94, 398)<sup>38</sup>.

Nicht minder vorbildlich ist die von den führenden Köpfen geleistete Arbeit an der *Präambel* des GG (vgl. 20 bis 41). Tiefgründig wirkt das Postulat von C. Schmid: „Die Präambel solle nicht nur ein rhetorischer Vorspruch sein, sondern alle Elemente enthalten, die für den Charakter des GG bestimmend seien“ (25). Ebenfalls eindrucksvoll bleibt der Hinweis von O. Suhr auf die Aufgabe, die „Sprache zu finden, die dem normalen Bürger verständlich sei“ (26). Insgesamt lässt sich eine sensible und ideenreiche Arbeit an und in den einschlägigen Textstufen nachweisen (25f.).

Imponierend verläuft die Diskussion um die Einbeziehung der „*invocatio dei*“ in die Präambel (29). Gleiches gilt für die Redeweise von ihrer „volkspädagogischen, sozialpsychologischen dirigierenden Kraft“ (A. Süsterhenn, 29) – im Grunde zeigt sich schon eine Nähe zu P. Lerches Begriff der „dirigierenden Verfassung“ (1961)<sup>39</sup>.

Ein weiterer Höhepunkt findet sich in dem Vorschlag von T. Heuss, in der Präambel die Worte: „neu zu gründen“ abzuändern in: „zu vollenden“ (30). Einmal mehr manifestiert sich die hohe sprachliche und inhaltliche Sensibilität des späteren Bundespräsidenten. Von ihm stammt auch der Vorschlag des Präambelpassus: „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa“ mitzuwirken (34). Ebenfalls eindrucklich ist die von den Bearbeitern von JÖR Band 1 wiedergegebene „Anmerkung“, in der es heißt: „Eine Präambel sollte nur wenige markante, den Wesensgehalt einer Verfassung kennzeichnende Gedanken in einer jedermann einprägsamen Form enthalten“ (38) – im Grunde eine teilweise Vorwegnahme der Präambeltheorie des Verf. von 1981<sup>40</sup>. Bei all dem fällt auf, dass in Sachen Präambel intensiv rechtsvergleichend gearbeitet wird: mit Hinweisen auf die französische und die italienische Verfassung sowie die Charta der UN (39). C. Schmid rundet dieses gelungene Modellieren ab mit der wissenschaftlichen Erkenntnis (41): „Diese Präambel ist mehr als nur ein pathetischer Vorspruch. Sie zählt – und wir sind dabei in vollem Bewusstsein dessen, was geschehen sollte, vorgegangen – die konstitutiven Faktoren auf, die wirksam geworden sind, und sie besagt, was geschaffen werden sollte und was noch nicht geschaffen werden konnte. Diese Präambel enthält also rechtlich erhebliche Feststellungen, Bewertungen, Rechtsverwahrungen und Ansprüche zugleich.“ Zuvor hatte er die Präambel als „wesentliches Element des Grundgesetzes“ bezeichnet (28). Frau H. Wessel verlangte, dass der „einfache Staatsbürger fühle und wisse, was in der Präambel stehe“ (30): ein frühes Votum für bürgernahe Präambelsprache und Volkspädagogik.

<sup>38</sup> T. Hertfelder/J. Hess (Hrsg.), *Streiten um das Staatsfragment*. Theodor Heuss und Thomas Dehler berichten von der Entstehung des Grundgesetzes, 1999.

<sup>39</sup> Übermaß und Verfassungsrecht, 1961, S. 61 ff., 327 ff.; dazu auch später P. Lerche, *Das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsdirektiven*, AöR 90 (1965), S. 341 ff.

<sup>40</sup> Bayreuther Antrittsvorlesung: *Präambeln im Text und Kontext von Verfassungen*, FS Broermann, 1982, S. 211 ff.

2. Art. 1, Art. 19 Abs. 2 (vgl. S. 176 bis 180) und 3 GG (vgl. S. 180 bis 183), Art. 20 (vgl. 194 bis 202)

Im Folgenden sei das Werden einiger ausgewählter Artikel dargestellt, die die Kunst der Verfassunggebung im PR einschließlich der Mühen um gelungene Textstufen widerspiegeln.

### (1) Zu Art. 1 GG

Die später über Europa hinaus berühmt und vorbildlich gewordene Klausel zur Garantie der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) hat in ihrem Werdeprozess viele bedeutende Väter (48 bis 54). Die Bearbeiter von JÖR Band 1 haben, wie so oft, den HCHE vorangestellt, insbesondere die klassisch gewordene Formulierung: „Der Staat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen.“ Danach äußern sich große Köpfe wie *L. Bergsträsser*, *H. v. Mangoldt*, *C. Schmid* und *T. Heuss*, auch *A. Süsterhenn*, *H.-C. Seebohm* und *O. H. Greve*. Bemerkenswert ist der schon erwähnte Einfluss von *R. Thoma* (Gutachten von 1948). Sowohl die vorstaatliche, naturrechtliche Dimension als auch der vergleichende Hinweis auf die Präambel zur Erklärung der Menschenrechte der UN wurden eingebracht. Mit den Textentwürfen waren mehrere Ausschüsse befasst: der Grundsatzausschuss, der Allgemeine Redaktionsausschuss sowie der Hauptausschuss, meist in mehreren Lesungen und mit verschiedenen sich immer mehr vollendenden Fassungen.

### (2) Zu Art. 19 Abs. 2 und 3 GG

Die Entstehungsgeschichte der berühmt gewordenen und in viele neue Verfassungen nach 1949 „exportierten“ Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG gehört zu den Höhepunkten der Verhandlungen des PR. Hier wenige Stichworte: Ausgangspunkt war eine Norm des HCHE (Art. 21). In dessen Redaktionsarbeiten findet sich der Begriff der unantastbaren „Substanz“ der Grundrechte. Die später an Art. 19 Abs. 2 modellierenden Mitglieder des PR brachten den Gedanken des Naturrechts ebenso ein wie die später gängig gewordene bildhafte Formel von der drohenden „Aushöhlung“ eines Grundrechts. Beteiligt waren ein Unterausschuss des Grundsatzausschusses, dieser selbst sowie der Hauptausschuss und der Allgemeine Redaktionsausschuss. Inhaltsreiche Beiträge leisteten *H. v. Mangoldt*, *L. Bergsträsser* und *T. Dehler*.

Die vorbildlose Neuerung in Art. 19 Abs. 3 GG, die später in anderen Nationen bzw. ihren Verfassungen Schule machen sollte (z. B. Art. 3 Verf. Peru von 1979), ist dem PR auf drei Seiten geglückt (180 bis 183)<sup>41</sup>. Der Klärungsprozess geschah in den Etappen vom Grundsatzausschuss über den Hauptausschuss bis zum Allgemeinen Redaktionsausschuss sowie dem interfraktionellen Fünferausschuss (in mehreren Lesungen). Führende Köpfe waren einmal mehr *L. Bergsträsser*, *T. Heuss*, *C. Schmid*, *H. von Brentano* sowie *H. von Mangoldt*.

<sup>41</sup> Aus der späteren Judikatur des BVerfG: E 42, 212 (219), m. w. N.; 45, 63 (78 f.); 61, 82 (101 ff.); 68, 193 (206 f.); 75, 192 (195 ff.).

Auf die große Neuerung des Art. 19 Abs. 4 GG, die sich dank des BVerfG (zuletzt E 122, 248 (271 f.)) zum Ideal des „effektiven Rechtsschutzes“ mit europaweiter Ausstrahlung entwickelt hat, sei hier nur verwiesen (183 bis 186).

### (3) Zu Art. 20 GG

Als letztes spezielles Beispiel für die Kunst der Verfassungsgebung in den Sitzungen des PR sei die Entstehungsgeschichte von Art. 20 GG wenigstens kurz kommentiert (194 bis 202). In den Vorbemerkungen des Redaktionstrios von JÖR Band 1 wird zunächst auf den HCHE Bezug genommen, auch ist die Entwicklungsgeschichte im PR konzentriert dargestellt (194 f.). Bei den einzelnen Absätzen von Art. 20 GG zeichnen sich neben anderen *H. v. Mangoldt*, *L. Bergsträsser*, *C. Schmid*, *T. Heuss*, *G. A. Zinn*, *H.-C. Seebohm* aus. Als Ausgangspunkt diente Art. 1 der WRV. Eingbracht werden die scholastische Staatslehre, eine Formel der belgischen Verfassung (1831), die kulturellen Bezüge. Als Gegner sind die Volkdemokratien in den Ländern der „Ostzone“ und die NS-Ära kenntlich gemacht (195; zur „Ostzone“ negativ auch 131, 195, 352, 891, 925). Beteiligt waren der Grundsatzausschuss, der Allgemeine Redaktionsausschuss und der Hauptausschuss.

### 3. Insbesondere: bewusste Neuerungen

Die dem Verfassungsgeber, d.h. dem PR geglückten bewussten Neuerungen sind in Deutschland mittlerweile so bekannt, dass sie in diesem Kontext nur kurz in Erinnerung gerufen seien: Das konstruktive Misstrauensvotum in Art. 67 GG wird nicht ohne berechtigten Stolz als „konstruktive Neuerung“ des GG gegenüber der WRV charakterisiert (442, 446). Der PR ist sich auch des Innovationswertes seiner Ewigkeitsklausel nach Art. 79 Abs. 3 GG bewusst (573 ff.). Erinnert sei überdies an die gezielte Schaffung einer abwehrbereiten bzw. „streitbare“ Demokratie (der Sache nach: 92, 117, 171 bis 176, 207 bis 210)<sup>42</sup>. Ausdrücklich lehnt der PR die meisten Elemente unmittelbarer Demokratie ab (620 f.). Der Bundespräsident wird absichtsvoll geschwächt (393, 399 ff.). Die Kristallisationsprozesse, in denen sich die Verfassungstexte nach und nach herausbilden, faszinieren (beispielhaft die „Entwicklungen“ des Art. 42 (362 ff.), des Art. 64 Abs. 1 (434 f.) oder des Art. 73 (467 ff.)). Die Vorgeschichte des Art. 140 GG als Verfassungskompromiss sowie die große Wirksamkeit von *T. Heuss* und *H. v. Brentano*<sup>43</sup> bei der Rezeption bzw. Inkorporation des „Staatskirchenrechts“ (richtiger heute: „Religionsverfassungsrechts“<sup>44</sup>) der WRV (901) sind später zu Recht oft dargestellt worden (der PR lehnt hier eine Neuerung gerade ab). Einige Beiträge prominenter Mitglieder des PR zu anderen Themen seien im Folgenden eigens zitiert: Gesprochen wird z. B. vom „stabilen Bundesstaat“ (580), von „bundesstaatlichem Gleichgewicht“ (279), in Sachen Neugliederung. *G. A. Zinn* formuliert kühn: „Völkerrechtsfragen sind im Grunde

<sup>42</sup> Dazu aus der Judikatur des BVerfG: E 28, 36 (49); 40, 287 (291); s. auch E 111, 147 (158).

<sup>43</sup> Vgl. auch BVerfGE 19, 206 (218 ff.).

<sup>44</sup> Dieser 1976 in der Literatur vom Verfasser vorgeschlagene Begriff (DÖV 1976, S. 73 ff.) wird jetzt auch vom BVerfG fast wie selbstverständlich benutzt (E 102, 370 (393), letzte Zeile). Aus der zum Teil schwankenden Literatur zuletzt *M. Heckel*, Zur Zukunftsfähigkeit des deutschen „Staatskirchenrechts“ und „Religionsverfassungsrechts“, AöR 134 (2009), S. 309 ff.

genommen Verfassungsfragen“ (737) – m. E. ist heute das Völkerrecht ein *verfassungsstaatlicher Grundwert*. C. Schmid fasst eine tiefe Einsicht für alle Föderalismustheorien in die Worte: „Alle Bundesstaaten der Welt seien Produkte der Geschichte und nicht die Selbstverwirklichung eines juristischen oder logischen Systems“ (459). Im Grunde verdienen solche Texte einzelner Mitglieder des PR heute das hohe Prädikat „Klassikertexte“: als Erfolgs- und als Wertbegriffe.

*Im Ganzen:* Der PR entscheidet nicht „normativ aus dem Nichts“, sondern konstitutionell aus dem „All“ des Typus Verfassungsstaat, in der *Möglichkeitsform* Deutschlands von 1949, die 2009 nach 60 Jahren zur vollen *Wirklichkeit* gereift ist.

## Dritter Teil: Wirkungen des in JÖR Band 1 dokumentierten Gesamtwerks (Auswahl) – Die Entstehungsgeschichte im Parlamentarischen Rat als Vorbild für gute Verfassungspolitik

### I. Wirkungen auf das BVerfG (von Anfang an bis heute)

In den ersten Jahrzehnten verarbeitet das BVerfG fast in jedem Band bei mindestens zwei (vereinzelt mehr) Entscheidungen<sup>45</sup> die sich im PR spiegelnde Entstehungsgeschichte. Teils zitiert es ausdrücklich den JÖR-Band 1 (1951)<sup>46</sup>, teils wertet es die (anderen) ausführlicheren Stenographischen Berichte bzw. Protokolle der Verhandlungen aus<sup>47</sup>. Oft wird die Entstehungsgeschichte als ein das Auslegungsergebnis in Bezug auf Wortlaut, Sinn und Zweck „bestätigendes“ Argument hinzugezogen<sup>48</sup> bzw. m. E. als fast oder nichts Entscheidendes eher „nachgeschoben“<sup>49</sup>. Oder das BVerfG sagt noch zurückhaltender, das Ergebnis stehe

<sup>45</sup> Prägnante Beispiele: BVerfGE Bd. 1 sowie 2 und 3, auch Band 6 und 10.

<sup>46</sup> BVerfGE 1, 167 (175, 177); 1, 351 (369); 2, 143 (153); 266 (272 f.); 3, 407 (419 f.); 4, 60 (83); 6, 32 (39); 6, 55 (75); 6, 309 (341, 356); 9, 124 (129); 10, 1 (43); 10, 285 (299); 302 (320); 12, 45 (54) – Minderheits-hälfte; 205 (237); 13, 54 (73); 15, 1 (18); 16, 306 (319 f., 322, 323 f.); 20, 56 (106); 21, 391 (401); 24, 119 (140); 26, 338 (375, 398); 28, 243 (258); 32, 58 (69); 33, 125 (153); 35, 79 (119 f.); 41, 29 (45); 41, 205 (221); 44, 1 (19); 45, 187 (270 f.); 47, 1 (20); 51, 97 (108 f.); 61, 149 (198); 67, 299 (319); 72, 330 (389); 80, 164 (165), SV Grimm; 83, 341 (354 f.); 85, 1 (12); 85, 264 (319); 88, 366 (378); 92, 91 (110); 95, 335 (349); 97, 198 (215); 99, 1 (14 f.); 102, 41 (64 f.); 103, 142 (156); 105, 197 (224); 106, 62 (124); 107, 395 (404); 115, 97 (114); 118, 244 (270 f.); 118, 277 (344 f.) – Minderheits-hälfte; 119, 1 (21).

<sup>47</sup> Dazu die folgenden Beispiele: BVerfGE 1, 109 (128 ff., 134, 138); 144 (156 f.); 372 (404 f.); 2, 307 (330); 3, 225 (241 f.); 248 (252); 288 (300); 4, 387 (401); 5, 85 (126, 142); 10, 1 (39 ff.); 59 (68 f.); 15, 126 (133); 17, 1 (13); 18, 112 (119); 19, 202 (219 f.); 20, 56 (110); 21, 54 (62); 74 (83); 22, 49 (74); 23, 98 (109 ff.); 25, 167 (180); 269 (287 f.); 36, 1 (16); 39, 1 (38 ff.); 43, 154 (180 f., ohne Nachweise); 45, 1 (5 f., ohne Nachweise); 187 (225 f.); 48, 185 (188 – SV Hirsch); 49, 70 (80); 62, 1 (46 ff.); 67, 100 (132); 70 (90 ff. – SV Rinck); 74, 51 (61 ff.); 74, 102 (117 ff.); 75, 40 (59 ff.); 76, 143 (157); 77, 137 (150), ohne Zitat; 79, 127 (150 ff.); 80, 315 (334, 339); 81, 310 (331 f.); 83, 37 (58), ohne Direktbeleg; 88, 40 (48); 88, 366 (378); 90, 286 (346 ff.); 96, 345 (365, 369 f.); 102, 26 (38 f.); 102, 370 (389); 105, 313 (349 f.); 106, 62 (124); 109, 133 (169 f.); 112, 332 (352); 113, 167 (209); 114, 121 (153), ebd. 192 ff. – SV Lübke-Wolff; 116, 24 (77 ff., 47, 50) und ebd. S. 62 – Minderheits-hälfte; 117, 372 (394), SV Osterloh/Gerhardt; 118, 277 (320); 123, 267 (349).

<sup>48</sup> Z. B. BVerfGE 81, 310 (332); 83, 341 (354 f.); 97, 198 (215); 104, 310 (327); 114, 121 (154).

<sup>49</sup> Beispiele: BVerfGE 26, 186 (202); 27, 240 (247); 33, 52 (73). – Mitunter wird dem PR eine bestimmte Kenntnis zugeschrieben, z. B. E 15, 268 (272). – Das SV Niebler sucht eine Bestätigung in der Entstehungsgeschichte des GG: BVerfGE 72, 424 (428).

der Entstehungsgeschichte „nicht entgegen“<sup>50</sup>; auch will es aus dem „bloßen Schweigen“ des PR keine Schlüsse ziehen<sup>51</sup>. Einerseits gewinnt das BVerfG mitunter aus der Entstehungsgeschichte des HCHE und des PR keine Klarheit<sup>52</sup> oder keinen Anhaltspunkt<sup>53</sup>; oder aber das BVerfG lehnt Erwägungen im PR ausdrücklich ab, da sie im Wortlaut eines Artikels „keinen Niederschlag“ gefunden haben<sup>54</sup>. Andererseits sagt das BVerfG gelegentlich, der PR habe einen bestimmten Rechtszustand „vorgefunden“<sup>55</sup>. Nicht selten arbeitet das BVerfG aber auch *zentral* mit der Entstehungsgeschichte im PR. Vor allem die älteren Grundsatzjudikate wie „Elfes“ (E 6, 32 (37 ff.)), Konkordatsurteil (E 6, 309 (341 ff., 356)), Fernseh-Urteil (E 12, 205 (237)), Grundlagenvertrags-Urteil (E 36, 1 (16)) sowie das Urteil zum Schwangerschaftsabbruch (E 39, 1 (38 ff.)) leben auch von den Beratungen im PR; das BVerfG sucht buchstäblich dessen „Nähe“. Es bemüht sich überdies offensichtlich um „Halt“ in der Rechtsvergleichung in Raum und Zeit, vor allem auch in und an den frühen („vorkonstitutionellen“) Länderverfassungen nach 1945<sup>56</sup> und punktuell in der frühen Judikatur von Landesverfassungsgerichten, insbesondere des BayVerfGH<sup>57</sup>.

Die durchgängig große Rolle des PR in der Judikatur des BVerfG wird in der Wissenschaft derzeit wohl noch unterschätzt. Die Arbeiten des PR erweisen sich indes über sechs Jahrzehnte hin als große, hoffentlich bald das verdiente Aufsehen erregende *Konstante*, fast eine Art „Generalbass“ in der Judikatur des BVerfG – bis heute. Wohl in der Mehrzahl der Fälle befasst sich das BVerfG bei der Interpretation von *Kompetenznormen* mit der sich im PR spiegelnden Entstehungsgeschichte. In *Grundrechtsfragen* erarbeitet es sich meist einen entwicklungsoffenen Selbststand des Grundgesetzes: neue Grundrechte werden erfunden.

Von 1983 an finden sich die auf den Parlamentarischen Rat Bezug nehmenden Entscheidungen in elektronischer Form online.<sup>58</sup> Die Bände von 1951 bis 1983 wurden vom Verfasser durch eigene Lektüre Seite für Seite erschlossen, auch alle Bände der folgenden Jahre.

<sup>50</sup> So BVerfGE 68, 319 (331).

<sup>51</sup> BVerfGE 122, 89 (109).

<sup>52</sup> Beispiele in BVerfGE 1, 167 (192 ff.); 2, 213 (220); 2, 380 (400); 3, 58 (77 ff.); 18, 18 (29).

<sup>53</sup> Beispiel in BVerfGE 33, 52 (64) unter Hinweis auf JöR 1; ebenso E 45, 187 (220 f.); 47, 1 (20). – Pauschal auf die Materialien verweisen: BVerfGE 37, 121 (127); 45, 187 (270); 47, 1 (20); auch E 60, 175 (199 f.); 60, 319 (325).

<sup>54</sup> BVerfGE 92, 158 (177). Die Entstehungsgeschichte relativiert BVerfGE 119, 96 (179), SV Landau.

<sup>55</sup> So in BVerfGE 109, 190 (214 f.).

<sup>56</sup> Beispiele in BVerfGE 1, 396 (403); 27, 71 (80); 41, 29 (53 f.); 49, 70 (79 f.); 74, 51 (60 f.); 74, 102 (117); 79, 127 (149); 96, 345 (369); 122, 89 (109).

<sup>57</sup> Beispiele in BVerfGE 1, 167 (175); 45, 187 (260); 48, 64 (88 f.).

<sup>58</sup> Bis heute (Februar 2010) handelt es sich um mehr als 15 Entscheidungen, wobei die spektakulärste vom 4. November 2009 (1. Senat) stammt (die Randnummern beziehen sich jeweils auf die elektronische Fassung). Es ging um das Sonderrecht gegen propagandistische Gutheißung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft („Wunsiedel“, Rn. 65). Alle in zeitlicher Folge: E vom 16. 02. 1983 (Bundestagsauflösung), Rn. 62, 71, 129, 130, 131, 135, 136, 197, 200, 266, 308, 309, 312, 313, 314, = BVerfGE 62, 1 (45 ff.); ebd. SV Rinck 70 (90 ff.); E vom 15. 10. 1997, Rn. 64, 79, = BVerfGE 96, 345 (365, 369); E vom 16. 02. 2000, Rn. 49 f. (mit ausdrücklichen *Hinweis auf JöR 1* (1951), S. 540 bis 543), = E 102, 26 (38 f.); E vom 07. 12. 2001, Rn. 31–33 (2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts; E vom 17. 12. 2001, Rn. 71, 73, = BVerfGE 104, 310 (327); E vom 08. 04. 2002, Rn. 108 (mit ausdrücklichem *Hinweis auf JöR 1* (1951), S. 367), = BVerfGE 105, 197 (224); E vom 17. 07. 2002, Rn. 99–101, = BVerfGE 105, 313 (349 f.); E vom 24. 10. 2002, Rn. 168, 247 (mit ausdrücklichen *Hinweis auf JöR 1* (1951), S. 539 ff.), = BVerfGE 106, 62 (107, 124); E vom 05. 02. 2004, Rn. 136, = BVerfGE 109, 133 (170); E vom 18. 07. 2005, Rn. 110, 111, = BVerfGE 113, 167 (209 f.); E vom 25. 08. 2005 (Bundestagsauflösung),

Der Stellenwert der Materialien bei der Auslegung von Gesetzes- bzw. Verfassungsnormen ist theoretisch bislang noch nicht genügend erforscht<sup>59</sup>. Man fühlt sich fast an den US-amerikanischen Streit zwischen den „Originalisten“ und den Verfechtern der „living constitution“ erinnert. Das BVerfG begann im Urteil vom 16. Februar 1983 zur Bundestagsauflösung an diesem Thema grundsätzlich zu arbeiten: E 62, 1 (45), u. a. mit einem Hinweis auf *K. Hesse* und *R. Smend*<sup>60</sup>. In der Tat muss zwischen den *Gesetzesmaterialien* und der Entstehungsgeschichte von *Verfassungsnormen* unterschieden werden. Die spezifische Wirkkraft von Verfassungsnormen im „Laufe der Zeit“ ist eine andere, stärkere. Man ist versucht, an einen Klassikertext von *G. Radbruch*, abgewandelt, zu denken: Verfassungen sind klüger als die Verfassungsgeber<sup>61</sup>!

## II. Ausstrahlungen der Vorarbeiten des Parlamentarischen Rates auf deutsche wissenschaftliche Literatur zum GG bis heute (Auswahl)

Die Wirkungsgeschichte der Materialien und Beispiele von Direktzitaten des JöR Band 1 bzw. der anderen Berichte bzw. Protokolle finden sich in vielen wissenschaftlichen Literaturgattungen, z. B. in Diskussionsvoten, Aufsätzen, Vorträgen und Kommentaren bis in die Gegenwart. Eine kleine Auswahl aus den unterschiedlichsten Literaturgattungen von heute muss hier genügen<sup>62</sup>.

Rn. 22, 23, 139, 140, 141, 142, 237, 238, 239, = BVerfGE 114, 121 (153 – Sondervotum Lübke-Wolff, ebd. 182 (192 ff.)); E vom 24. 05. 2006, Rn. 41–45, 56, 58, 66, 94, = BVerfGE 116, 24 (37 f., 40 f., 47, 50), ebd. 62, Minderheitshälfte; E vom 20. 03. 2007, Rn. 23, = BVerfGE 117, 372 (394); E vom 04. 07. 2007, Rn. 222, 250, 253 (mit ausdrücklichen *Hinweis auf JöR 1* (1951), S. 354 f., 377), = BVerfGE 118, 277 (330), ausdrücklicher Hinweis *auf JöR 1* in dem Votum der Minderheitshälfte (338, 345); E vom 30. 06. 2009, Rn. 231, = BVerfGE 123, 267 (349); E vom 04. 11. 2009, Rn. 65, 220, 250, 253; E vom 03. 02. 2010, = BVerfGE 124, i. E., „Wunsiedel“).

<sup>59</sup> Aus der Lit. zuletzt: *M. Wendel*, Renaissance der historischen Auslegungsmethode im europäischen Verfassungsrecht?, *ZaöRV* 68 (2008), S. 803 ff. Gerade im europäischen Verfassungsrecht verbietet sich m. E. der primäre bzw. alleinige Rückgriff auf die Materialien.

<sup>60</sup> Prägnant auch E 74, 51 (57), in Sachen Asylgrundrecht: „Um diesen (sc. den Inhalt) zu ermitteln, muss festgestellt werden, was insgesamt als Sinn und Zweck der normativen Festlegung, die mit der gegebenen Formulierung zum Ausdruck gebracht wird, gemeint war und ist. Dies findet bei der lapidaren Sprachgestalt, die Grundrechtsbestimmungen häufig eigen ist, nicht schon stets im Wortlaut einen ausreichenden Niederschlag, vielmehr ergibt sich der Sinngehalt vielfach erst aus einer Gesamtbetrachtung unter Einbeziehung insbesondere der Regelungstradition und der Entstehungsgeschichte“. Im Folgenden spürt das BVerfG den Beratungen im PR besonders ausführlich nach (S. 61–63). – In E 86, 28 (45) findet sich in Bezug auf die *Gesetze* die Reihung: der „Wortlaut, die Entstehungsgeschichte, der Gesamtzusammenhang sowie der Sinn und Zweck einer Regelung“. Eine Befragung der *Gesetzesmaterialien* erfolgt z. B. in E 98, 265 (317).

<sup>61</sup> Dazu die Anspielung in BVerfGE 36, 342 (362). Das BVerfG zitiert den PR nur indirekt und ohne eigene Nachweise (*H. von Brentano*): S. 361 bzw. 351.

<sup>62</sup> Aus der Frühzeit: VVDStRL 10 (1952), S. 170: Votum von *H. P. Ipsen*. – Später *K. Stern*, Das deutsche Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, der bei vielen Themen auf den PR Bezug nimmt, z. B. beim Bundesstaat (S. 730 f.), bei der Demokratie (S. 601, 603), beim Sozialstaatsprinzip (S. 878, 848 f., 892). – Aus der jüngeren Zeit: VVDStRL 58 (1999), S. 7 (10 f., 21): Referat von *R. Dolzer* zum Thema: „Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat“ (zu den Beratungen im PR); *S. Magen*, Grundfälle zu Art. 4 III GG, *JuS* 2009, S. 995 (996): Das GG wollte mit Art. 4 Abs. III GG auf den „Massenschlaf des Gewissens“ im Nationalsozialismus reagieren; Grundgesetz; Textausgabe, hrsgg von *H. Dreier* und *F. Wittreck*, 2006, S. XIII ff.: „Historischer Doppelbezug: Nazidik-

### III. Ausstrahlungen im Ausland

Sie finden sich naturgemäß *ohne* die Vorarbeiten im PR. Statt ihrer werden im Ausland wohl durchweg nur die „fertigen Texte“ rezipiert. Diese Vorgänge sind anderweitig dargestellt worden<sup>63</sup>, z. B. für Art. 1, 19 Abs. 2 und 3 GG. Darauf sei verwiesen.

## Versuch einer Gesamtwürdigung: Die mustergültige Verfassungspolitik der Verfassunggebung im Parlamentarischen Rat

Der PR hat eine glanzvolle, höchst konzentrierte Gesamtleistung geschaffen. Man darf wahrlich von einem „Wurf“ sprechen, zumal im Vergleich mit späteren (z. T. nicht nur sprachlich missglückten) Verfassungsänderungen wie Art. 16a GG oder der Föderalismusreform I und II (2006/08/09). Die Verhandlungen des PR bieten eine Fülle von Beispielen für gute Verfassungspolitik. Sein hohes Niveau ist bewundernswert. Erinnert sei an seine *neuen Begriffe* wie „Verfassungsautonomie der Länder“ (205) und „Schutzpflicht“ (zu Art. 1 Abs. 2, vgl. 51), die später vom BVerfG („Verfassungsautonomie“ bzw. „Schutzpflicht“) ohne entsprechenden Hinweis gebraucht werden und Karriere gemacht haben (zur Verfassungsautonomie: E 103, 332 (347)<sup>64</sup> bzw. zur Schutzpflicht: E 39, 1 (42 ff.); 49, 89 (141 f.); 77, 170 (214 f.); 115, 118 (152))<sup>65</sup>.

Besonderes Lob gebührt den *drei Bearbeitern* des JöR-Band 1<sup>66</sup>: Sie stellen meist die WRV (z. B. 408, 412, 413, 484, 526) und den HCHE voran (45, 330, 365 f., 375 f., 383, 396, 425, 426 f., 736, 739, 750 f.). Sie unterstützen die vom PR praktizierte *Rechtsvergleichung in Zeit und Raum* auf ihre Weise. Diese wird zur „fünften Methode“, nicht nur bei der Rechtsanwendung, sondern auch in der konstitutionellen, gestaltenden Rechtsschöpfung. Sie bewirken durch kluge „Vorbemerkungen“ Transparenz (z. B. 748 f.). Die verschiedenen Ausschüsse, auch „Fachausschüsse“ wie der Fünfer-Ausschuss, der Finanz-, Zuständigkeits- und Organisationsausschuss erfüllen eine Art klärende Filterfunktion. Der Leser gewinnt Einsicht in die mannigfachen entstehungsgeschichtlichen Textstufen bzw. „Entwicklungen“

---

tatur und Weimarer Republik“; H. Dreier, Das Grundgesetz unter Ablösungsvorbehalt?, in: ders. (Hrsg.), Macht und Ohnmacht des Grundgesetzes, 2009, S. 159 (178): Zitat von C. Schmid im Parlamentarischen Rat. Der Grundrechte-Kommentar, hrsgg. von K. Stern und F. Becker, 2009, wirbt mit der „Wunschvorstellung“ im Parlamentarischen Rat: die „Grundrechte müssen das Grundgesetz regieren“, sei Wirklichkeit geworden. K. Stern, ebd. Einl. Rn. 5 sowie 20 f., behandelt eingehend wichtige Äußerungen von C. Schmid und H. von Mangoldt aus dem PR. – Kein Geringerer als Bundeskanzler G. Schröder beruft sich im Deutschen Bundestag in Sachen Bundestagsauflösung im Juli 2005 auf den PR: zit. in BVerfGE 114, 121 (127).

<sup>63</sup> Dazu mein Bonner Vortrag: Das Grundgesetz als „Exportgut“ im Wettbewerb der Rechtsordnungen, 2009, in: C. Waldhoff (Hrsg.), Sechzig Jahre Grundgesetz, 2010, i. E.

<sup>64</sup> Vorbereitet in BVerfGE 6, 267 (270 ff.); 36, 342 (362). Die Literatur arbeitet wie selbstverständlich mit dem Begriff „Verfassungsautonomie der Länder“, z. B. C. Degenhart in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 70, RdN. 22; H. Dreier in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 28, Rn. 69.

<sup>65</sup> Aus der Lit. zuletzt K. Stern, Die Schutzpflichtenfunktion der Grundrechte: Eine juristische Entdeckung, DÖV 2010, S. 241 ff.

<sup>66</sup> Nur das Sachverzeichnis (927 bis 941) ist wenig hilfreich.

(z.B. 417, 419, 434, 436). JöR Band 1 erweist sich als verfassungspolitische und -dogmatische „Fundgrube“ ersten Ranges, als rechtskulturelles Kompendium eines werdenden Verfassungsstaates, wohl über Deutschland hinaus. Diese große Glanzleistung des PR wurde in Europa später vielleicht nur noch bei der Ausarbeitung EU-Grundrechtecharta 2000 erreicht. Man vergegenwärtige sich all diese Leistungen der Jahre 1948/49 auf dem Hintergrund der seinerzeit sehr begrenzten technischen Mittel, der allgemeinen wirtschaftlichen Not in Deutschland und des damals noch sehr offenen politischen und wissenschaftlichen Ringens um beste Lösungen.

Vorbildlich bleibt die *Kompromissbereitschaft* der Mitglieder des PR (z.B. 169, 300, 597, 692, 832, 858, 861, 869f.; zu Art. 131 GG: 858ff.). Beispielhaft ist die erwähnte Arbeit mit „Diskussionsgrundlagen“ (z.B. 780, 799). Selbst *knappe Abstimmungen* (z.B. 300, 868, 902) verdienen Respekt und spalteten den PR dennoch nicht. Das Gleiche gilt für die große Sorgfalt in Gestalt *mehrerer fruchtbarer Lesungen* (z.B. 368f., 378f., 382, 396f., 407f., 412f., 450f., 469ff., 556f., 817f.). Die „sprachliche und begriffliche Schlussredaktion“ ist fast ausnahmslos geglückt<sup>67</sup>. Im Ganzen staunt der Leser vor der damaligen „Kunst der Verfassungsgebung“. Der PR schafft Kontinuitäten über die Jahre 1933 bis 1945 hinweg besonders durch *rechtsvergleichende Umschau in Zeit und Raum*. Er leistet aber auch bewusste *Neuschöpfung* (z.B. 426, 433) und *bewusste Abweichung* von der WRV<sup>68</sup> (54, 258, 426, 468)), das tat freilich schon der HCHE (605ff.). Mitunter weicht der PR selbst von seinem großen Vorbild des HCHE ausdrücklich ab (z.B. 195, 878, 893).

Zuletzt sei die „ewige“ Grundsatzfrage einer Verfassungslehre mit den Worten des PR thematisiert: „*Was gehört in eine Verfassung?*“ (813). Sie zeigt sich z.B. (wenn auch im Ergebnis folgenlos) bei der Qualifizierung des Wahlgesetzes als „integrierender Bestandteil der Verfassung“, ohne welches das GG unvollständig (895) sei<sup>69</sup>. Im Grunde wird hier ein Stück „Verfassungslehre“ sichtbar. Ein materieller Verfassungsbegriff wirkt in der Diskussion um die 5%-Klausel (203ff.; s. auch 124: „immer weiter getriebene Kasuistik“, die nicht ins Grundgesetz gehöre; s. noch 123, 138). Bemerkenswert ist das Argument von der Schwerfälligkeit einer Verfassungsänderung (228). *A. Ehlers* erkennt, dass eine Verfassungsbestimmung höher steht als das geltende Recht (327): der „Vorrang der Verfassung“. *A. Süsterhenn* qualifiziert die Verfassung als „Grundlage des gesamten öffentlichen Gemeinschaftslebens“ (577). Vorbildlich ist die Frage, ob „Normen geringeren Grades mit der Würde einer solchen (Verfassungs-)Urkunde“ vereinbar seien (376). Dem Nachgeborenen springt der Begriff der „Wirtschaftsverfassung“ ins Auge (150, 156, 517f.). Der Blick in die „Werkstatt“ des PR ergibt immer wieder, dass es ihm nicht um Details geht (138, 746), wohl aber um Neuerungen (231), um durchdachte Systematik (47, 425, 703, 801, s. noch 812ff.), um saubere Wortlautarbeit, kluge Teleologie sowie um kenntnisreichen Verfassungs(text)vergleich in Geschichte und Gegenwart.

<sup>67</sup> Zu einer Ausnahme ausdrücklich: BVerfGE 26, 338 (396).

<sup>68</sup> Ebenfalls vergleichend im Blick auf die WRV teils *anknüpfend*, teils *abweichend* argumentiert das BVerfG; Beispiele finden sich für eine *Anknüpfung* in: E 3, 407 (414f.), Gutachten; 4, 25 (29); 20, 56 (110); 26, 281 (299); 32, 54 (69), mit viel Rechtsvergleichung (69f., 73); 44, 308 (314); 61, 149 (174f.); 76, 363 (384f.); 77, 1 (43, 45f.); 84, 221 (224); 109, 133 (170); 113, 167 (209); Beispiele für eine *Abweichung*: E 8, 1 (12); 24, 367 (400); 34, 165 (181); 38, 1 (11); 39, 1 (36f.); 41, 29 (45); 43, 242 (271); 51, 43 (59); 52, 304 (335); 91, 367 (381); 114, 121 (157f.).

<sup>69</sup> Vgl. zuletzt BVerfGE 122, 304 (314): Mit dem bewussten Verzicht auf das Vorschreiben eines Wahlsystems hat der Verfassungsgeber „ein Stück materiellen Verfassungsrechts offen gelassen“.



Besonders faszinierend ist der hier belegte Nachweis, dass der PR bereits bei der Verfassungsgebung die fünf bekannten juristischen *Auslegungsmethoden* anwendet (das schon erwähnte Stichwort von den bewussten bzw. unbewussten „Rückwirkungen“ der *Interpretationsmethoden* auf den gestaltenden Verfassungsgeber bzw. die Entdeckung des *gemeinsamen Topoi-Kataloges*!<sup>70</sup>). Nur scheinbar waren die Monate seiner Arbeit 1948/1949 eine Stunde Null. Die Verhandlungen im PR von 1948/49 gediehen auf einem guten älteren „Humus“ und schöpften aus einem reichen Fundus von Zeit und Raum vor 1933. Gleichsam als *Gemeinschaftswerk* Hand in Hand mit dem HCHE (z. B. 133) hat der PR ein großes gelehrtes Werk geschaffen, das in Manchem den berühmten Federalist Papers von 1787/1788 (*A. Hamilton/J. Madison/J. Jay*) gleichkommt. Vielleicht darf man sogar das deutsche Quartett *T. Heuss, C. Schmid, A. Süsterhenn* sowie *G. A. Zinn* auf die Höhe der drei US-amerikanischen Autoren stellen. Nicht unterschätzt sei der hohe Wert der behutsamen *Öffnung* des personalen Beteiligtenkreises mittels der erwähnten prozessualen Instrumente von Petitionen über Gutachten, Anhörungen, Eingaben etc. – eine Vorwegnahme der Stück für Stück entwickelten und immer intensiver praktizierten Verfahrensinstrumente des BVerfG.<sup>71</sup>

Im Verlauf dieser einleitenden Studie wurden sowohl die vom PR gewollten *Kontinuitäten* als auch die *Diskontinuitäten* benannt. Der Streit um die Frage, ob das GG durch Volksentscheid angenommen werden soll (919), ist in Art. 146 n. F. GG auf eine Weise „aufgehoben“: Die Diskussion um die „zeitliche Bedingtheit des GG“ (925) erweist sich als überzeitlich.

Der Verfasser *dankt* dem Tübinger Verlag Mohr Siebeck, insbesondere den Herren Dr. h.c. *G. Siebeck* sowie Dr. *F.-P. Gillig* für die Anregung und Ehre, diese Einleitung zum Nachdruck des (neben Band 6 von 1957: Statusbericht von *G. Leibholz*) wohl insgesamt berühmtesten Jahrbuchs, d. h. des von *G. Leibholz* und *H. v. Mangoldt* herausgegebenen *ersten* Bandes des JöR von 1951 in der Sicht eines Autors aus einer geistigen Provinz schreiben zu dürfen.

<sup>70</sup> Dazu die Nachweise aus der Judikatur des BVerfG in FN 6, 7, 11, 13, 15, 20, 26, 29, 35, 68. Im Gegensatz zu seinen „Vorfahren“ im PR wagt das BVerfG nach wie vor zu wenig „Rechtsvergleiche im Raum“; eine gute Bestandsaufnahme bei *A. M. C. Paulsen*, Über die Rechtsvergleichung in der Rechtsprechung des BVerfG, 2009.

<sup>71</sup> Auch das BVerfG bedient sich in ständiger Praxis seit langem ähnlicher Partizipations- und Informationsinstrumente, indem es mögliche Betroffene bzw. gesellschaftliche Gruppen und Verbände bis hin zu Kirchen, Religionsgemeinschaften, Handelskammern, Schülernverbänden, Gewerkschaften, Bürgerinitiativen i. S. der „*offenen Gesellschaft der Verfassungsinterpretation*“ einbezieht bzw. in Stellungnahmen zu Wort kommen lässt, vgl. nur E 81, 242 (250 ff.); 84, 212 (222 ff.); 87, 48 (57 ff. – *Mitteilungen* von Gerichtshöfen); 91, 1 (22 ff. – *Umfragen*); ebenso 95, 267 (293 ff.). – E 100, 59 (89 – *Sachverständige*). – E 105, 313 (323 ff.); 109, 64 (75 ff. – „*Außerungen*“). – *Stellungnahmen*: E 98, 218 (238 ff.); 110, 274 (287 ff.); 112, 226 (236 ff.); 115, 276 (290 ff.); 87, 363 (375 ff.); 116, 243 (254 ff.); 117, 163 (173 ff.); 120, 224 (236 ff.); 121, 175 (182 ff.). – *Erbetene Gutachten*: E 118, 124 (131 f.) und 120, 224 (229 ff.). – „*Geladene Auskunftspersonen*“: E 121, 266 (289) sowie E 121, 317 (344). – „*Sachkundige Dritte*“ (§ 27a BVerfGG): E 119, 96 (113 ff.) und E 122, 316 (331).



DAS ÖFFENTLICHE RECHT DER GEGENWART

---

JAHRBUCH DES  
ÖFFENTLICHEN RECHTS  
DER GEGENWART

NEUE FOLGE / BAND 1

HERAUSGEGEBEN VON

GERHARD LEIBHOLZ UND HERMANN v. MANGOLDT



1 9 5 1

J.C.B. MOHR (PAULSIEBECK) TÜBINGEN

## VORWORT

Als vor 45 Jahren im Jahre 1906 der erste Band des Jahrbuches des öffentlichen Rechts erschien, waren es im wesentlichen zwei Funktionen, die das Jahrbuch nach dem Willen der damaligen Herausgeber erfüllen sollte. Einmal sollten Abhandlungen grundsätzlicher Art in dem Jahrbuch Aufnahme finden, die sich mit theoretischen Fragen aus dem ganzen Gebiet des öffentlichen Rechts befaßten; sodann sollten fortlaufend Berichte über die Wandlungen des öffentlichen Rechts in allen Kulturstaaen im Jahrbuch zur Veröffentlichung gelangen.

Im Zuge der Zeit lag es, daß die zweite Funktion, nämlich die Berichterstattung über die Fortentwicklung des Verfassungsrechts in den einzelnen Staaten, einen immer größeren Raum des Jahrbuches füllte, und daß diese schließlich dem Jahrbuch das entscheidende Gepräge gab. Auch in den nächsten Jahren wird sich dies nicht grundsätzlich ändern können. Denn seit 1939 ist das Jahrbuch nicht mehr erschienen, und die in den letzten zwölf Jahren erfolgten Wandlungen der Verfassungen in den einzelnen Staaten sind von so grundsätzlicher und tiefgehender Bedeutung gewesen, daß, um den deutschen Leser über die Entwicklung des ausländischen öffentlichen Rechts und den ausländischen Leser über die Entwicklung des deutschen öffentlichen Rechts auch nur in den knappsten Umrissen auf dem laufenden zu halten, Jahre verstreichen werden müssen. Trotzdem ist es die Absicht der Herausgeber, auch in dieser Hinsicht an die alte Tradition des Jahrbuches wieder anzuknüpfen und einzelne theoretische Abhandlungen von mehr grundsätzlicher Bedeutung schon in den nächsten Bänden des Jahrbuches zum Abdruck zu bringen.

Der vorliegende Band des Jahrbuches nimmt insofern eine Ausnahmestellung ein, als er sich ausschließlich mit dem Bonner Grundgesetz befaßt. Die Herausgeber glauben, diesem keinen besseren Dienst erweisen zu können, als von sachlich berufener Seite einen verlässlichen Bericht über die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes zu bringen und diesen der weiteren Fachöffentlichkeit zugänglich zu machen. Sie glauben, daß – angesichts der bisher bestehenden Schwierigkeiten, sich über die Entstehung des Grundgesetzes verlässlich informieren zu können – mit einem solchen Bericht eine in Theorie und Praxis in gleicher Weise schmerzlich empfundene Lücke geschlossen wird, und daß all die, die berufen sind, sich mit dem Bonner Grundgesetz zu befassen, diese Publikation daher dankbar begrüßen werden. Die Herausgeber sind der Überzeugung, daß das unter den schwierigsten außen- und innenpolitischen Umständen zustande gekommene Bonner Grundgesetz eine Verfassung ist, die besser als ihr Ruf ist, und die in ihren grundsätzlichen politischen Entscheidungen alle Grundlagen für die gesamtdeutschen Entscheidungen enthält, welche eines Tages einmal getroffen werden müssen.

Zu den Herausgebern des Jahrbuches gehörten zur Zeit seiner Begründung Männer wie *Georg Jellinek*, *Paul Laband* und *Robert Piloty*. Namen von Rang und Klang – es sei

beispielsweise nur etwa an *Heinrich Triepel* erinnert – führten den im Aus- und Inland wohl begründeten Ruf des Jahrbuches in den folgenden Jahren weiter fort. Wenn auch die deutsche Staatsrechtslehre zu vielen grundsätzlichen Fragen heute weitgehend anders steht als die Generation, zu der sich die Gründer des Jahrbuches rechneten, ist sie mit ihr doch durch das gemeinsame Wollen verbunden, der Wissenschaft und damit der Wahrheit zu dienen. Es liegt in der Natur eines Buches wie des Jahrbuches, das über die Entwicklung des öffentlichen Rechts in den einzelnen Ländern zu berichten hat, daß auch in ihm der nationalsozialistische Ungeist Eingang gefunden hat. Immerhin, der Grundcharakter des Jahrbuches ist dadurch nicht verändert worden, und die Stellen, in denen sich Verfasser von Beiträgen es nicht versagen konnten, ihre Sympathie mit der nationalsozialistischen Willkürherrschaft offen oder versteckt zum Ausdruck zu bringen, sind glücklicherweise spärlich gesät. Immerhin, um deutlich zu machen, daß mit dem Erscheinen dieses Bandes nicht nur die alte Tradition weiter fortgeführt wird, sondern zugleich eine neue Periode des deutschen Rechtslebens beginnt, hat der Verlag einer Bitte der Herausgeber entsprochen und diesen Band zugleich als ersten Band einer neuen Serie im Rahmen des Gesamtwerkes erscheinen lassen.

Noch eine Schlußbemerkung ist unter den heutigen Umständen am Platze. Wenn der Tradition des Jahrbuches entsprechend in Zukunft über die Entwicklung des öffentlichen Rechts in allen Staaten berichtet werden soll, so ist damit zugleich gesagt, daß auch die Verfassungsentwicklung in den totalen Staaten in die laufende Berichterstattung mit einbezogen werden soll. Eine solche Einbeziehung stellt allerdings an die Berichterstattung erhöhte Anforderungen; denn interessieren kann naturgemäß nur eine Berichterstattung, die in vollem Ausmaß auch die politische Wirklichkeit in den Kreis der Betrachtung einbezieht. In den totalen Staaten sind durch die politische Wirklichkeit nicht nur hier und dort tiefgehende Veränderungen des geschriebenen Verfassungsrechts herbeigeführt worden, sondern diese hat häufig das geschriebene Recht so grundsätzlich gewandelt, daß eine einfache Darstellung des letzteren ein völlig unzulängliches und verzerrtes Bild von den tatsächlichen Verfassungszuständen vermitteln würde. Dies ist auch nicht überraschend, wenn man bedenkt, daß die geschriebene Verfassung in den totalen Staaten eine völlig andere Funktion wie im Westen erfüllt. Nur Berichte, die dieser grundsätzlich veränderten Situation Rechnung tragen und ein Bild der lebendigen Verfassungswirklichkeit bringen, sollen im Jahrbuch Aufnahme finden.

*G. Leibholz*

*H. v. Mangoldt*

*J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)*

# ENTSTEHUNGSGESCHICHTE DER ARTIKEL DES GRUNDGESETZES

im Auftrage  
der Abwicklungsstelle des Parlamentarischen Rates  
und  
des Bundesministers des Innern  
auf Grund der Verhandlungen des Parlamentarischen Rates

bearbeitet von

KLAUS-BERTO v. DOEMMING  
RUDOLF WERNER FÜSSLEIN  
WERNER MATZ

ES HABEN BEARBEITET:

Einleitung, Überschrift, Präambel,  
Artikel 1 bis 37, 74 und 75, gestrichene Artikel zu Abschnitt I und II  
MATZ

Artikel 38 bis 49, 54 bis 73, 76 bis 91,  
105 bis 115, 120, gestrichene Artikel zu Abschnitt VII  
FÜSSLEIN

Artikel 50 bis 53, 92 bis 104, 116 bis 119, 121 bis 146  
v. DOEMMING

## GELEITWORT

des Leiters der Abwicklungsstelle des Parlamentarischen Rates,  
*Anton Pfeiffer*, jetzt Deutscher Botschafter in Brüssel

Bei der großen Bedeutung des Grundgesetzes für das gesamte Staats- und Rechtsleben besteht ein berechtigtes und dringendes Bedürfnis, die Motive des Verfassungsgebers der Öffentlichkeit zu unterbreiten und damit die Materialien all denen zugänglich zu machen, die in Wissenschaft und Praxis das Grundgesetz anzuwenden, auszulegen und in wissenschaftlicher Systematik zu gestalten haben.

Infolge der besonderen, sich aus den Zeitumständen ergebenden Arbeitsmethode des Parlamentarischen Rates – vor allem seiner Aufteilung in mehrere Fachausschüsse und den Hauptausschuß – war davon abzusehen, das vorhandene Material etwa in der Weise, wie es für die Arbeiten der Nationalversammlung geschehen ist, durch eine Drucklegung der Wortprotokolle zu veröffentlichen. Abgesehen von dem unverhältnismäßig großen Umfang der Verhandlungen und der Vertraulichkeit der Sitzungen der Fachausschüsse würde eine derartige Veröffentlichung den systematischen Zusammenhang und die zahllosen Verknüpfungen in den verschiedenen Stadien der Beratungen nicht zum Ausdruck bringen können.

Die amtliche Publikation der stenographischen Protokolle konnte sich daher nur auf die Verhandlungen des Plenums und des Hauptausschusses erstrecken. Außerdem sollen die wichtigsten Entwurfsfassungen im Wortlaut gedruckt werden.

Es wäre aber dem öffentlichen Interesse überaus abträglich, wollte man die übrigen sehr umfangreichen Materialien nur im Archiv zugänglich machen und sie damit weiten Kreisen, die auf ihre Verwendung angewiesen sind, praktisch entziehen. Das vorliegende Werk verarbeitet in gleicher Weise das veröffentlichte und das nichtveröffentlichte Material und vermittelt so eine Gesamtübersicht.

Auf Grund des mir von dem Präsidenten des Parlamentarischen Rates, Herr Dr. *Adenauer*, erteilten Auftrages, die zur Abwicklung der Angelegenheiten des Parlamentarischen Rates erforderlichen Maßnahmen durchzuführen, habe ich den Plan der drei Verfasser von Anfang an gefördert. Der Erhaltung und Aufbereitung des wichtigen Verhandlungsmaterials gehörte meine besondere Sorge. Ich verfolgte dabei das Ziel, eine von der Endfassung ausgehende klare und übersichtliche systematische Aufbereitung des gesamten Verhandlungsmaterials zu ermöglichen, eine Arbeit, zu der die Verfasser durch ihre Mitarbeit im Parlamentarischen Rat besonders berufen sind.

Die Verfasser sind autorisiert worden, die Verhandlungen der Fachausschüsse, die nicht öffentlich waren, in dem Maße zu verwerten, wie es für die Zwecke der Benutzer dieses Buches erforderlich ist. Für den Inhalt tragen sie im übrigen selbst die Verantwortung.



Dem äußeren Umfang der Darstellung mußten gewisse Grenzen gesetzt werden, um die Publikation überhaupt zu ermöglichen. Daher war eine strenge Auswahl des Materials vorzunehmen. Wesentliches mußte vom Unwesentlichen gesondert werden. Es mußte in folgedessen in Kauf genommen werden, daß mancher Benutzer, der jeweils mit einer bestimmten Frage und unter einem bestimmten Gesichtspunkt sich des Werkes bedient, aus der großen Fülle des Verhandlungsmaterials vielleicht das eine oder das andere vermissen wird.

Da der Parlamentarische Rat anders als durch seine Verhandlungen nie seine gesetzgeberischen Motive zum Ausdruck gebracht hat und da auch keine andere amtliche Stelle dazu legitimiert wäre, soll und darf diese Darstellung auch nicht mehr enthalten, als die Materialien selbst. Die Bearbeiter haben sich die Zurückhaltung auferlegen müssen, die Lücken des Materials – oft sind es für die Auslegung gerade entscheidende Lücken! – weder mit eigener Meinung noch mit dem, was nachträglich gesagt worden ist, auszufüllen und lediglich als getreue Chronisten in systematischer Aufbereitung die Zusammenhänge darzustellen, die sich unmittelbar aus den Verhandlungen und den Unterlagen ergaben.

Brüssel, im Juni 1951

*Anton Pfeiffer*

## GELEITWORT

des Bundesministers des Innern, Dr. Dr. h. c. *Robert Lehr*

Das Fehlen amtlicher Motive des Grundgesetzes wird nirgends so stark empfunden wie in den zu seiner Auslegung und Ausführung berufenen Stellen der Bundesregierung. Es hat sich gezeigt, daß die auf zehn Ausschüsse des Parlamentarischen Rates verstreuten Materialien einer systematischen Zusammenfassung bedurften, um sie für die Gesetzesauslegung auch in einem weiteren Rahmen verwendbar zu machen.

Ich habe es deshalb – ebenso wie mein Amtsvorgänger – für meine Aufgabe als Verfassungsminister gehalten, die Fortführung der alsbald nach Verkündung des Grundgesetzes begonnenen Arbeit der drei Verfasser zu sichern und die Veröffentlichung zu ermöglichen.

Da ich selbst die Ehre hatte, als Mitglied des Parlamentarischen Rates an diesem wichtigen Verfassungswerk mitzuarbeiten, ist es mir auch ein persönliches Anliegen, daß die Arbeit des Parlamentarischen Rates in einer für die Verfassungsauslegung brauchbaren Form festgehalten und der Öffentlichkeit übergeben wird.

Ich habe die feste Zuversicht, daß das vorliegende Werk diesem Bedürfnis nach Überwindung der verschiedenen durch die Unübersichtlichkeit des Materials gegebenen Schwierigkeiten in vollem Maße entspricht.

Bonn, im April 1951

*Dr. Lehr*



## VORWORT

Die Aufgabe, die Materialien des Parlamentarischen Rates zum Grundgesetz in einer für die Wissenschaft und Praxis brauchbaren Form der Öffentlichkeit vorzulegen, war angesichts des großen Umfanges des Stoffes zweckmäßig nur in einer nach Artikeln gegliederten Entstehungsgeschichte durchzuführen, da der Benutzer in den meisten Fällen von der Auslegung einzelner Vorschriften des Grundgesetzes ausgehen wird. Dabei mußte in Kauf genommen werden, daß gelegentlich Zusammengehöriges getrennt und an anderer Stelle Gesagtes wiederholt wurde. Teilweise konnte diesem Mangel dadurch abgeholfen werden, daß in den Vorbemerkungen zu den einzelnen Abschnitten die allgemeinen Gesichtspunkte vorweggenommen wurden. In jeder Artikelgeschichte wird – nach einem Hinweis auf die Regelung in der Weimarer Verfassung – der Weg vom Herrenchiemseer Entwurf bis zur Endfassung des Grundgesetzes verfolgt. Insofern soll jede Artikelgeschichte in sich verständlich sein.

Den Bearbeitern hat jede Absicht eigener Kommentierung fernegelegen. Ihr Beitrag beschränkte sich auf Sichtung, Zusammenordnung und Darbietung des Verhandlungsmaterials, insbesondere der in den Ausführungen der Abgeordneten enthaltenen Rechtsgedanken. Nicht einbezogen wurden Berichte und sonstige Äußerungen aus der Zeit nach der Verkündung des Grundgesetzes (23. 5. 1949).

Die größten Schwierigkeiten bereitete die Fülle des Stoffes. Obwohl jede Äußerung eines Abgeordneten für die Auslegung in Einzelfragen von Wichtigkeit sein kann, mußte sowohl aus Rücksicht auf den zur Verfügung stehenden Raum wie auch im Interesse der Übersichtlichkeit eine Auswahl getroffen werden, die sich auf das Wesentliche beschränkte. Innerhalb der Entstehungsgeschichte des einzelnen Artikels konnte im allgemeinen jeder Gedanke nur einmal belegt werden, mochte er auch auf den verschiedenen Verhandlungsstufen mehrfach von verschiedenen Seiten vorgebracht worden sein. Der tiefer schürfende Benutzer wird sich durch das Werk leicht an die Quellen heranführen lassen, da jede Artikelgeschichte als ein Wegweiser zu den Materialien\* selbst unter genauer Angabe der

---

\* Über die in der vorliegenden Publikation verwerteten Materialien des PR gibt die Einleitung, S. 1 bis 13, Auskunft. Vgl. dort besonders S. 9 bis 13 über die Sitzungsniederschriften und die Entwurfsfassungen.

Während der Drucklegung wurden noch folgende Materialien und Hilfsmittel amtlich herausgegeben:

1. Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, erstattet von den Berichterstattern des Hauptausschusses für das Plenum,
  2. Formulierung der Fachausschüsse, des Allg. Redaktionsausschusses, des Hauptausschusses und des Plenums,
  3. Fundstellenverzeichnis zum Grundgesetz,
  4. Sach- und Sprechregister zu den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates und seines Hauptausschusses,
- sämtlich Bonner Universitätsdruckerei Gebrüder Scheur, Bonn.

Fundstellen in den Anmerkungen angelegt ist. Erst nach Einsicht aller in dem vorliegenden Werk zitierten Quellen kann sich also dem Leser ein vollständiges Bild der Äußerungen ergeben, die im Parlamentarischen Rat zu einem bestimmten Artikel von den Abgeordneten vorgebracht wurden. Die Knappheit des Raumes verbot nicht nur eine Wiederholung bereits früher geäußelter Gesichtspunkte, sie machte es auch notwendig, daß an anderer Stelle nicht vorgetragene Gedanken weggelassen werden mußten. Doch wurde Wert darauf gelegt, daß jeweils das Hauptmotiv für eine Änderung des Entwurfswortlauts erkennbar wurde.

Die umfangreichen Arbeiten konnten nicht ohne Unterstützung der zuständigen amtlichen Stellen und ohne Mithilfe weiterer Kräfte geleistet werden. Die Herausgeber schulden dem mit der Abwicklung der Aufgaben des Parlamentarischen Rates betrauten Abgeordneten des Rates, Herrn Botschafter Dr. *Anton Pfeiffer*, sowie dem Herrn Bundesinnenminister, Dr. Dr. h. c. *Robert Lehr*, gleichfalls Mitglied des Parlamentarischen Rates, und seinem Amtsvorgänger Herrn Dr. Dr. *Heinemann* Dank für die großzügige Förderung des Werkes.

Bei der Bearbeitung haben mitgewirkt Frau Regierungsdirektorin *W. von Brünneck*, die bereits im Redaktionsausschuß des Parlamentarischen Rates als Sachverständige tätig war, Herr Rechtsanwalt *F. Thieme*, der u. a. das Sachverzeichnis besorgte, sowie die Herren Referendar *H. Felten* (Artikel 1, 6, 7, 9, 10, 11, 14, 15, 18, 20–37, 74, 75, 116 und 141, gestrichene Artikel 18 und 19, Gebietsabtretungen, Vertretungen der Länder beim Bund), Referendar *H. Golsong* (Artikel 46, 49–69, 83, 92–105, 109, 120, 121, 129 und 143), Referendar *E. Schwarz* (Überschrift des Grundgesetzes, Präambel, Artikel 2, 3, 4, 5, 8, 12, 13, 16, 17, 19, 38–45, 47, 48, 76–82, 117, 119, gestrichene Artikel 105 und „technischer Notstand“, nicht aufgenommener Artikel 111 a/a), Regierungsrat Dr. *L. Wieland* (Artikel 70–73, 84–91, 106/107, 108, 110/111–115, 118, 122–128, 130–140, 142, 144/145 und 146). Ihnen allen gebührt unser Dank.

Bonn, im April 1951

*Klaus-Berto v. Doemming*  
*Rudolf Werner Füßlein*  
*Werner Matz*

## INHALTSVERZEICHNIS

|                                                                                    |     |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Geleitwort des Leiters der Abwicklungsstelle des Parlamentarischen Rates . . . . . | VII |
| Geleitwort des Bundesministers des Innern . . . . .                                | IX  |
| Vorwort . . . . .                                                                  | XI  |
| Abkürzungsverzeichnis . . . . .                                                    | XV  |
| Einleitung . . . . .                                                               | 1   |
| Überschrift des Grundgesetzes . . . . .                                            | 14  |
| Verkündungsformel . . . . .                                                        | 20  |
| Präambel . . . . .                                                                 | 20  |
| Abschnitt I: Die Grundrechte . . . . .                                             | 41  |
| Vorbemerkungen . . . . .                                                           | 41  |
| Art. 1 bis 19 . . . . .                                                            | 48  |
| Anhang zu Abschnitt I                                                              |     |
| Gestrichener Artikel 18 „Wahlfreiheit“ . . . . .                                   | 186 |
| Gestrichener Artikel 19 „Zeit zur Wahrnehmung staatsbürgerlicher Rechte“ . . . . . | 192 |
| Abschnitt II: Der Bund und die Länder . . . . .                                    | 194 |
| Vorbemerkungen . . . . .                                                           | 194 |
| Art. 20 bis 37 . . . . .                                                           | 195 |
| Anhang zu Abschnitt II                                                             |     |
| Gestrichener Artikel „Gebietsabtretungen“ . . . . .                                | 340 |
| Gestrichener Artikel „Innerdeutsche Vereinbarungen der Länder“ . . . . .           | 343 |
| Gestrichener Artikel „Vertretungen der Länder beim Bund“ . . . . .                 | 344 |
| Abschnitt III: Der Bundestag . . . . .                                             | 346 |
| Vorbemerkungen . . . . .                                                           | 346 |
| Art. 38 bis 49 . . . . .                                                           | 349 |
| Abschnitt IV: Der Bundesrat . . . . .                                              | 379 |
| Vorbemerkungen . . . . .                                                           | 379 |
| Art. 50 bis 53 . . . . .                                                           | 381 |
| Abschnitt V: Der Bundespräsident . . . . .                                         | 397 |
| Vorbemerkungen . . . . .                                                           | 397 |
| Art. 54 bis 61 . . . . .                                                           | 399 |
| Abschnitt VI: Die Bundesregierung . . . . .                                        | 422 |
| Vorbemerkungen . . . . .                                                           | 422 |
| Art. 62 bis 69 . . . . .                                                           | 425 |

|                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Abschnitt VII: Die Gesetzgebung des Bundes . . . . .                                | 453 |
| Vorbemerkungen . . . . .                                                            | 453 |
| Art 70 bis 80 . . . . .                                                             | 460 |
| Art. 81 mit Anhang: Gestrichener Artikel „Technischer Notstand“ . . . . .           | 592 |
| Art. 82 . . . . .                                                                   | 613 |
| Anhang zu Abschnitt VII                                                             |     |
| Gestrichener Artikel „Zustimmung des Bundesrates zu Gesetzen“ . . . . .             | 615 |
| Nicht aufgenommener Artikel „Volksentscheid und Volksbegehren“ . . . . .            | 620 |
| Abschnitt VIII: Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung . . . . . | 621 |
| Vorbemerkungen . . . . .                                                            | 621 |
| Art. 83 bis 91 . . . . .                                                            | 624 |
| Abschnitt IX: Die Rechtsprechung . . . . .                                          | 664 |
| Vorbemerkungen . . . . .                                                            | 664 |
| Art. 92 bis 104 . . . . .                                                           | 667 |
| Abschnitt X: Das Finanzwesen . . . . .                                              | 748 |
| Vorbemerkungen . . . . .                                                            | 748 |
| Art. 105 bis 115 . . . . .                                                          | 750 |
| Abschnitt XI: Übergangs- und Schlußbestimmungen                                     |     |
| Art. 116 bis 146 . . . . .                                                          | 823 |
| Sachverzeichnis . . . . .                                                           | 927 |

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

|                  |                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Abg.             | Abgeordneter                                                                                                                                                                                                     |
| Abs.             | Absatz                                                                                                                                                                                                           |
| Allg.Red.Aussch. | Allgemeiner Redaktionsausschuß                                                                                                                                                                                   |
| Anl.             | Anlage                                                                                                                                                                                                           |
| Anm.             | Anmerkung                                                                                                                                                                                                        |
| Art.             | Artikel                                                                                                                                                                                                          |
| Ch.E.            | Chiemsee-Entwurf (Verfassungsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz der Westlichen Besatzungszonen. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948. München: Pflaum 1948) |
| Darst. Teil      | Darstellender Teil                                                                                                                                                                                               |
| Komment. Teil    | Kommentierender Teil                                                                                                                                                                                             |
| CDU              | Christlich-Demokratische Union                                                                                                                                                                                   |
| CSU              | Christlich-Soziale Union                                                                                                                                                                                         |
| DP               | Deutsche Partei                                                                                                                                                                                                  |
| Drs.             | Drucksache                                                                                                                                                                                                       |
| Entst.Gesch.     | Entstehungsgeschichte                                                                                                                                                                                            |
| FDP              | Freie Demokratische Partei                                                                                                                                                                                       |
| Fin.Aussch.      | Ausschuß für Finanzfragen                                                                                                                                                                                        |
| Ges.             | Gesetz                                                                                                                                                                                                           |
| GG               | Grundgesetz                                                                                                                                                                                                      |
| Grunds.Ausschuß  | Ausschuß für Grundsatzfragen                                                                                                                                                                                     |
| HA-Steno         | Parlamentarischer Rat. Verhandlungen des Hauptausschusses Bonn 1948/49. Bonn: Scheur (1950)                                                                                                                      |
| Hpt.Aussch.      | Hauptausschuß                                                                                                                                                                                                    |
| KPD              | Kommunistische Partei Deutschlands                                                                                                                                                                               |
| Kurzprot.        | Kurzprotokoll                                                                                                                                                                                                    |
| Mil.Gouv.        | Militärgouverneure                                                                                                                                                                                               |
| Org.Aussch.      | Organisationsausschuß                                                                                                                                                                                            |
| PR               | Parlamentarischer Rat                                                                                                                                                                                            |
| Rechtspf.Aussch. | Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege                                                                                                                                                             |
| RV               | Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919                                                                                                                                                                 |
| S.               | Seite                                                                                                                                                                                                            |
| SPD              | Sozialdemokratische Partei Deutschlands                                                                                                                                                                          |
| Stenober.        | Parlamentarischer Rat, Stenographischer Bericht (des Plenums)                                                                                                                                                    |
| Stenoprot.       | maschinenschriftliche stenographische Protokolle der Fachausschüsse des Parlamentarischen Rates                                                                                                                  |
| Verf.            | Verfassung                                                                                                                                                                                                       |
| vergl.           | vergleiche                                                                                                                                                                                                       |
| VO               | Verordnung                                                                                                                                                                                                       |
| Wahlr.Aussch.    | Ausschuß für Wahlrechtsfragen                                                                                                                                                                                    |
| Z                | Zentrumspartei                                                                                                                                                                                                   |
| Ziff.            | Ziffer                                                                                                                                                                                                           |
| Zust.Aussch.     | Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung                                                                                                                                                                            |





## EINLEITUNG<sup>1</sup>

Am 1. Juli 1948 hatten die Militärgouverneure der drei westlichen Besatzungszonen den Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder in Frankfurt drei Dokumente<sup>2</sup> übergeben, von denen Dokument Nr. 1 den Beschluß der Londoner Sechsmächtekonferenz (Anfang Juni 1948) wiedergibt, nach dem die Ministerpräsidenten von den Militärgouverneuren auf einer gemeinsamen Sitzung ermächtigt werden sollen, „eine verfassungsgebende Versammlung zur Ausarbeitung einer Verfassung einzuberufen, die von den Ländern zu genehmigen sein wird. Die Abgeordneten dieser verfassungsgebenden Versammlung werden von den einzelnen Ländern nach Bestimmungen ernannt werden, die von den einzelnen Länderparlamenten selbst festgelegt werden“<sup>3</sup>. Dokument 1 hat folgenden Wortlaut:

### *Document 1*

SUBJECT: Constituent Assembly.

The Military Governors of the US, UK, and French Zones of Occupation in Germany, in accordance with the decisions of their respective Governments, authorise the Ministers-

### *Document No 1*

OBJET: Assemblée Constituante.

Les Commandants en Chef des Zones d'occupation française, américaine et britannique en Allemagne, conformément aux décisions de leurs Gouvernements respectifs, au-

### *Dokument 1*

In Übereinstimmung mit den Beschlüssen ihrer Regierungen autorisieren die Militärgouverneure der amerikanischen, britischen und französischen Besatzungszone in Deutschland die Ministerpräsidenten

<sup>1</sup> In dieser Einleitung soll von der Vorgeschichte und der Tätigkeit des Parlamentarischen Rates (PR) und seiner Ausschüsse nur soviel mitgeteilt werden, wie für das Verständnis der Quellen notwendig ist, die in der Entstehungsgeschichte der Artikel des GG ausgewertet wurden. Es soll hier die Rede sein vom Zusammentritt und von der Zusammensetzung des PR, von der Bildung, dem Arbeitsbereich, der Arbeitsweise und dem gegenseitigen Verhältnis der Ausschüsse immer im Hinblick auf die äußere Form der Materialien, welche die Grundlage und das Ergebnis ihrer Tätigkeit bildeten: die Vorlagen, Anträge, Gutachten, Memoranden, Sitzungsberichte und Entwurfsfassungen. Die Einleitung verfolgt also einen quellenkundlichen Zweck, es ist dagegen nicht beabsichtigt, die Rechtsstellung des PR etwa im Verhältnis zu den Besatzungsmächten oder zu den Ländern zu erörtern, ebensowenig sollen materielle Probleme wie die Gesamtentwicklung des GG diskutiert werden. Einige Züge der Gesamtentwicklung des GG erhellen aus den Vorbemerkungen zu den einzelnen Abschnitten in der Entstehungsgeschichte.

<sup>2</sup> Die sogenannten Frankfurter Dokumente waren zunächst vertraulich, sie wurden vervielfältigt in englischer Fassung unter der Überschrift „Meetings of Military Governors and Ministers-President of the Western Zones on Future German Political Organization“, Document 1 (2, 3); in französischer Fassung: *Séances des Gouverneurs Militaires et des Ministres-Présidents des Zones Occidentales, portant sur l'Organisation Politique Future de l'Allemagne*, Document N° 1 (2, 3). Aktenzeichen in beiden Fassungen MGMP (48) 1 (2, 3); Wortlaut des Dokuments Nr. 2 in der Vorbemerkung zur Entstehungsgeschichte des Art. 29.

<sup>3</sup> Deutscher Text des Londoner Deutschlandkommunikés vom 7. 6. 48, Europa-Archiv 3 (1948) S. 1437.

*Document 1*

President of the states of their respective zones to convene a constituent assembly to be held not later than 1 September 1948. The delegates to this assembly will be chosen in each of the existing states under such procedure and regulations as shall be adopted by the legislative body of each of these states. The total number of delegates to the constituent assembly will be determined by dividing the total populations at the last census by 750,000 or some similar figure as may be recommended by the Ministers-President and approved by the Military-Governors. The number of delegates from each state will be in the same proportion to the total membership of the constituent assembly that its population is to the total population of the participating states.

The constituent assembly will draft a democratic constitution which will establish for the participating states a governmental structure of federal type which is best adapted to the eventual re-establishment of German unity at present disrupted, and which will protect the rights of the participating states, provide adequate central authority, and contain guarantees of individual rights and freedoms.

If the constitution as prepared by the constituent assembly does not conflict with these general principles, the Military Governors will authorize the submission for ratification. The constituent assembly will thereupon be dissolved. The ratification will take place by each participating state by means of a referendum requiring a simple

*Document N° 1*

torisent les Ministres-Présidents des Etats de leurs zones respectives à réunir au plus tard le 1er Septembre 1948 une Assemblée Constituante. Les Délégués à cette Assemblée seront choisis dans chaque Etat existant selon la procédure et les règles adoptées par le Corps législatif de chacun de ces Etats. Le nombre total des délégués à l'Assemblée Constituante sera obtenu en divisant le total de la population, tel qu'il apparaît au dernier recensement, par 750.000, ou par tout autre nombre analogue qui pourra être recommandé par les Ministres-Présidents et approuvé par les Commandants en Chef. Le nombre des délégués de chaque Etat par rapport au nombre total des membres de l'Assemblée Constituante sera en proportion égale au chiffre de sa population par rapport à la population totale des Etats participants.

L'Assemblée Constituante élaborera un projet de constitution démocratique assurant aux Etats participants une structure gouvernementale de type fédéral qui est le plus propre à permettre le rétablissement ultime d'une unité allemande, aujourd'hui déchirée. Cette structure gouvernementale garantira les droits des Etats participants, établira une autorité centrale suffisante et comportera des garanties pour les libertés et les droits individuels.

Si la Constitution, telle qu'elle est préparée par l'Assemblée Constituante, n'est pas en opposition avec ces principes généraux, les Commandants en Chef donneront l'autorisation de la soumettre à ratification. L'Assemblée Con-

*Dokument 1*

der Länder ihrer Zonen, eine verfassunggebende Versammlung einzuberufen, die spätestens am 1. September 1948 zusammentreten sollte. Die Abgeordneten zu 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 im Widerspruch steht, werden die Militärgouverneure ihre Vorlage

## Document 1

majority of the voters in each state under such rules and procedure as it may adopt. When the constitution has been ratified by two thirds of the states, it will come into force and be binding upon all states. Thereafter, any amendment to the constitution must be ratified by a like majority of the states. Within thirty days following the coming into force of the constitution, the institutions for which it provides shall be established.

## Document N° 1

stituante sera alors dissoute. Les Etats participants ratifieront la Constitution après que, dans chacun d'entre eux, la majorité simple des votants se sera prononcée par voie de référendum selon les règles et la procédure qu'il aura adoptées. Lorsque la Constitution aura été ratifiée par  $\frac{2}{3}$  des Etats, elle entrera en vigueur et sera obligatoire pour tous les Etats. Par la suite, tout amendement à la Constitution devra être ratifié par les Etats à la même majorité. Dans les 30 jours qui suivront l'entrée en vigueur de la Constitution, les institutions prévues par celle-ci seront mises en place.

## Dokument 1

zur Ratifizierung genehmigen. Die verfassungsgebende 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.

Im Verlauf von Verhandlungen mit den Militärgouverneuren im Juli 1948 änderten die Ministerpräsidenten die Bezeichnung für die konstituierende Versammlung in „Parlamentarischer Rat“ und für das auszuarbeitende Dokument in „Grundgesetz“. Am 26. Juli 1948 teilten die in Frankfurt versammelten Ministerpräsidenten den Militärgouverneuren mit, daß sie von der Ermächtigung zur Einberufung des PR Gebrauch machen würden, „um die gegenwärtig zerrissene deutsche Einheit vorläufig wenigstens zu einem Teil wiederherzustellen“. Die Ministerpräsidenten setzten einen Verfassungsausschuß ein, der am 10. August auf der Herreninsel im Chiemsee zusammentrat, um Richtlinien für ein Grundgesetz auszuarbeiten, die dem PR als Grundlage für seine Arbeit unterbreitet werden könnten. Dieses Dokument<sup>4</sup>, der „Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee“ (Ch.E.) war am 25. August 1948 abgeschlossen. Es enthält einen artikulierten „Entwurf eines Grundgesetzes“, dem ein ausführlicher darstellender Teil voraufgeht und ein kommentierender Teil folgt. Außer dem Chiemseer Entwurf wurden dem PR Entwürfe des Innenministers von Nordrhein-Westfalen, Dr. Menzel<sup>5</sup> zugeleitet, ferner lag dem Rat vor: der sogenannte Ellwanger Entwurf der Arbeitsgemeinschaft CDU/CSU<sup>6</sup>, Verfas-

<sup>4</sup> Verfassungsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz der westlichen Besatzungszonen. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 25. August 1948 (München 1948).

<sup>5</sup> a) Dr. Menzel, Innenminister von Nordrhein-Westfalen: Entwurf für eine Westdeutsche Satzung, „die nach Genehmigung durch den Verfassungsausschuß des Vorstandes der SPD den Vertretern der SPD im PR als Grundlage dienen soll“. b) GG (2. Entwurf Dr. Menzel) vom 2. 9. 48. Drs. 53.

<sup>6</sup> Grundsätze für eine Deutsche Bundesverfassung. Vorschläge für die CDU/CSU-Arbeitsgemeinschaft, besprochen auf der Tagung des Ellwanger Freundeskreises in Bad Brückenau am 13. 4. 48. – PR Drs. 74. – Dazu: Bericht über die Beratungen des Verfassungsausschusses der CDU/CSU in Düsseldorf am 24./25. 8. 48 (nicht umgedruckt).



sungsvorschläge der Deutschen Partei (Stade 1947), die Denkschrift „Der Zonenbeirat zur Verfassungspolitik“<sup>7</sup> und eine Reihe weiterer Ausarbeitungen.

Über die Bestellung der Mitglieder der verfassungsgebenden Versammlung hatte das Frankfurter Dokument Nr. 1 bestimmt, „die Abgeordneten zu 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 Vereinbarung der Ministerpräsidenten über den PR vom 26. 7. 1948 sah vor, daß jeder Ministerpräsident dem Landtag seines Landes den Entwurf eines Gesetzes über die Wahl von Abgeordneten zu dem PR vorlege. Nach dem Dokument Nr. 1 sollte die Anzahl der Abgeordneten von jedem Land in demselben Verhältnis zu der Gesamtzahl der Mitglieder der verfassungsgebenden Versammlung stehen wie seine Bevölkerung zur Gesamtbevölkerung der beteiligten Länder. Die Gesamtzahl der Abgeordneten sollte nach Dokument Nr. 1 im Wege der Teilung der Gesamtzahl der Bevölkerung der Westzonen durch 750 000 oder eine ähnliche Zahl ermittelt werden. Dementsprechend sahen die Ministerpräsidenten in ihrer Vereinbarung für je 750 000 Einwohner einen Abgeordneten vor und für überschießende mindestens 200 000 Einwohner einen weiteren Abgeordneten.

Auf Grund von Landesgesetzen<sup>8</sup>, die mit geringen Abweichungen nach dem von den Ministerpräsidenten vereinbarten „Modell eines Gesetzes über die Errichtung eines PR“ gearbeitet waren, wurden die Abgeordneten von den Landtagen im Verlauf des Monats August 1948 gewählt und traten am 1. September 1948 zur Konstituierung des PR in Bonn zusammen. Diese 65 Mitglieder waren:

Dr. Konrad Adenauer, (CDU-Nordrhein-Westfalen),

Hans-Heinz Bauer, (SPD-Bayern),

Dr. Max Becker, (FDP-Hessen),

Dr. Ludwig Bergsträßer, (SPD-Hessen),

Dr. Paul Binder, (CDU-Württ.-Hohenz.),

Adolf Blomeyer, (CDU-Nordrhein-Westfalen),

Dr. Heinrich von Brentano, (CDU-Hessen),

Johannes Brockmann, (Zentrum-Nordrhein-Westfalen),

Dr. Paul de Chapeaurouge, (CDU-Hamburg),

Dr. Thomas Dehler, (FDP-Bayern),

Dr. Georg Diederichs, (SPD-Niedersachsen),

Dr. Fritz Eberhard, (SPD-Württ.-Baden),

Adolf Ehlers, (SPD-Bremen),

Dr. Albert Finck, (CDU-Rheinland-Pfalz),

Dr. Hermann Fecht, (CDU-Baden), Mandat niedergelegt, für ihn seit 7. 3. 49:

Anton Hilbert,

Andreas Gayk, (SPD-Schleswig-Holstein),

Dr. Otto Heinrich Greve (SPD-Niedersachsen), Mandat niedergelegt, für ihn seit 23. 5. 41:

Erich Ollenhauer,

Rudolf Heiland, (SPD-Nordrhein-Westfalen),

Wilhelm Heile, (DP-Niedersachsen),

Dr. Theodor Heuß, (FDP-Württ.-Baden),

<sup>7</sup> Als Manuskript gedruckt, Hamburg 1948. Dort S. 38 bis 40 Quellenverzeichnis.

<sup>8</sup> Landesgesetze über den PR: Badisches Gesetz v. 6. 8. 48 (Bad. GVBl. S. 291), Bayer. Gesetz v. 27. 8. 48 (Bayer. GVBl. S. 160), Bremisches Gesetz v. 17. 8. 48 (Brem. GBl. S. 149), Hamburgisches Gesetz v. 31. 8. 48 (Hmbg. GBl. S. 93), Hessisches Gesetz v. 13. 8. 48 (Hess. GVBl. S. 94), Niedersächs. Gesetz v. 30. 9. 48 (NdS. GVBl. S. 94), Rheinland-Pfälz. Gesetz v. 16. 8. 48 (Rhl.-Pf. GVBl. S. 299), Schlesw.-Holst. Gesetz v. 10. 8. 48 (Schl.H. GVBl. S. 192), Württ.-Bad. Gesetz v. 13. 8. 48 (W.-B. RegBl. S. 100), Württ.-Hohenz. Gesetz v. 6. 8. 48 (W.-H. RegBl. S. 97).

*Dr. Fritz Hoch*, (SPD-Hessen),  
*Dr. Hermann Höpker-Aschoff*, (FDP-Nordrhein-Westfalen),  
*Dr. Rudolf Katz*, (SPD-Schleswig-Holstein),  
*Theophil Kaufmann*, (CDU-Württ.-Baden),  
*Dr. Ferdinand Kleindinst*, (CSU-Bayern),  
*Dr. Gerhard Kroll*, (CSU-Bayern),  
*Karl Kuhn*, (SPD-Rheinland-Pfalz),  
*Dr. Wilhelm Laforet*, (CSU-Bayern),  
*Dr. Dr. h. c. Robert Lehr*, (CDU-Nordrhein-Westfalen),  
*Lambert Lensing*, (CDU-Nordrhein-Westfalen),  
*Dr. Fritz Löwenthal*, (SPD-Nordrhein-Westfalen), seit 4. 5. 49 aus der SPD-Fraktion ausgeschieden, seitdem parteilos,  
*Friedrich Maier*, (SPD-Südbaden),  
*Dr. Hermann von Mangoldt*, (CDU-Schleswig-Holstein),  
*Karl-Sigmund Mayr*, (CSU-Bayern),  
*Dr. Walter Menzel*, (SPD-Nordrhein-Westfalen),  
*Dr. Willibald Mücke*, (SPD-Bayern),  
*Friederike Nadig*, (SPD-Nordrhein-Westfalen),  
*Hugo Paul*, (KPD-Nordrhein-Westfalen), Mandat niedergelegt 6. 10. 48, ersetzt durch:  
*Heinz Renner*,  
*Dr. Anton Pfeiffer*, (CSU-Bayern),  
*Max Reimann*, (KPD-Nordrhein-Westfalen),  
*Heinrich Rönneburg*, (CDU-Niedersachsen), Mandat niedergelegt 24. 2. 49, ersetzt durch:  
*Dr. Werner Hoffmeister*,  
*Hermann Runge*, (SPD-Nordrhein-Westfalen),  
*Dr. Hermann Schäfer*, (FDP-Niedersachsen),  
*Kaspar Gottfried Schlör*, (CSU-Bayern),  
*Dr. Carlo Schmid*, (SPD-Württ.-Hohenzollern),  
*Adolf Schönfelder*, (SPD-Hamburg),  
*Josef Schrage*, (CDU-Nordrhein-Westfalen),  
*Carl Schröter*, (CDU-Schleswig-Holstein),  
*Dr. Josef Schwalber*, (CSU-Bayern),  
*Dr. Hans-Christoph Seeborn*, (DP-Niedersachsen),  
*Dr. Caspar Seibold*, (CSU-Bayern),  
*Josef Seifried*, (SPD-Bayern), nach Mandatsniederlegung am 14. 10. 48 ersetzt durch:  
*Albert Roßhaupter*,  
*Dr. Elisabeth Selbert*, (SPD-Niedersachsen),  
*Dr. Adolf Süsterhenn*, (CDU-Rheinland-Pfalz), Mandat niedergelegt, für ihn ab 5. 5. 49:  
*Hubert Hermanns*,  
*Jean Stock*, (SPD-Bayern),  
*Dr. Walter Strauß*, (CDU-Hessen),  
*Friedrich Wilhelm Wagner*, (SPD-Rheinland-Pfalz),  
*Felix Walter*, (CDU-Württ.-Baden), verstorben 7. 2. 50, ersetzt durch:  
*Adolf Kühn*,  
*Dr. h. c. Helene Weber*, (CDU-Nordrhein-Westfalen),  
*Helene Wessel*, (Zentrum-Nordrhein-Westfalen),  
*Ernst Wirmer*, (CDU-Niedersachsen),  
*Dr. Friedrich Wolff*, (SPD-Nordrhein-Westfalen),  
*Hans Wunderlich*, (SPD-Niedersachsen),  
*Gustav Zimmermann*, (SPD-Württ.-Baden),  
*August Zinn*, (SPD-Hessen).

*Berliner Delegierte:*

|                              |                               |                               |
|------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| <i>Jakob Kaiser</i> , (CDU), | <i>Paul Loebe</i> , (SPD),    | <i>Dr. Hans Reif</i> , (FDP), |
| <i>Ernst Reuter</i> , (SPD), | <i>Dr. Otto Suhr</i> , (SPD). |                               |

In dieser ersten Sitzung (1. 8. 48)<sup>9</sup> wählte der PR den Abg. Dr. *Adenauer* (CDU) zum Präsidenten, den Alterspräsidenten Abg. *Schönfelder* (SPD) zum ersten stellvertretenden Vorsitzenden und den Abg. Dr. *Schäfer* (FDP) zum zweiten stellvertretenden Vorsitzenden. Der Rat beschloß in dieser Sitzung ferner, die Delegierten Berlins einzuladen, an den Arbeiten des PR als Gäste mit beratender Stimme teilzunehmen.

In seiner dritten Sitzung (9. 9. 48)<sup>10</sup> faßte der PR auf Grund eines Vorschlages des Ältestenausschusses Beschluß über Stärke und anteilige Besetzung der einzusetzenden Ausschüsse. Danach wurde die Mitgliederzahl festgelegt für den Hauptausschuß auf 21 stimmberechtigte Mitglieder (je 8 von der CDU und SPD, 2 von der FDP und je 1 von DP, KPD und Z), für den Ausschuß für Grundsatzfragen auf 12 stimmberechtigte Mitglieder (je 5 von der CDU und SPD; 1 von der FDP; für DP, KPD und Z zusammen 1 stimmberechtigter Vertreter) und für die übrigen Fachausschüsse (für Zuständigkeitsabgrenzung, Finanzfragen, für die Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege) auf 10 stimmberechtigte Mitglieder (je 4 von der CDU und der SPD; 1 von der FDP; von DP, KPD und Z zusammen 1 stimmberechtigter Vertreter). Diejenigen von den 3 kleineren Parteien, die in einem Fachausschuß nicht stimmberechtigt vertreten waren, sollten je 1 Vertreter in den Ausschuß entsenden können, der Rede- und Antragsrecht, aber kein Stimmrecht hatte. Nach § 16 der Geschäftsordnung konnte sich jedes Ausschußmitglied durch ein anderes Mitglied des Rates vertreten lassen. Außer den bisher erwähnten Ausschüssen wurde ein Geschäftsordnungsausschuß, ein Ausschuß für das Satzungsstatut und ein Wahlrechtsausschuß gebildet.

In der vierten Sitzung (15. 9. 48) wurde auf Grund von Benennungen der Fraktionen die personelle Zusammensetzung der Ausschüsse folgendermaßen beschlossen<sup>11</sup>:

#### *H a u p t a u s s c h u ß :*

|      | <i>Ordentliche Mitglieder:</i>                                                                                                                                                                                                  | <i>Stellvertreter:</i>                                                                                                                                                                    |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CDU: | Dr. <i>Adenauer</i><br>Dr. <i>Lehr</i><br>Dr. v. <i>Brentano</i><br><i>Kaufmann</i><br>Dr. <i>Pfeiffer</i><br>Dr. <i>Süsterhenn</i><br><i>Rönneburg</i><br>für ihn seit 11. 11. 48:<br>Dr. v. <i>Mangoldt</i><br><i>Laforet</i> | <i>Wirmer</i><br><i>Schrage</i><br>Dr. <i>Strauß</i><br><i>Walter</i><br>Dr. <i>de Chapeaurouge</i><br>Dr. <i>Fecht</i><br>Dr. <i>Weber</i>                                               |
| SPD: | Dr. <i>Schmid</i><br><i>Seifried</i><br>nach 14. 10. 48 ersetzt durch:<br><i>Stöck</i><br>Dr. <i>Menzel</i><br><i>Schönfelder</i><br>Dr. <i>Greve</i><br>Dr. <i>Wolff</i><br><i>Zimmermann</i><br><i>Maier</i>                  | Dr. <i>Schwalber</i><br>Dr. <i>Bergsträßer</i><br><i>Wagner</i><br><br>Dr. <i>Selbert</i><br><i>Gayk</i><br>Dr. <i>Katz</i><br>Dr. <i>Löwenthal</i><br>Dr. <i>Eberhard</i><br><i>Zinn</i> |
| FDP: | Dr. <i>Heuß</i><br>Dr. <i>Dehler</i>                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                           |

<sup>9</sup> Stenober. S. 4.

<sup>10</sup> Stenober. S. 57 und Drs. 16 und 19.

<sup>11</sup> Drs. 22 c bis f.

|      |             |                                  |
|------|-------------|----------------------------------|
| DP:  | Dr. Seeböhm | Heile                            |
| KPD: | Reimann     | Paul                             |
|      |             | nach dem 6. 10 48 ersetzt durch: |
|      |             | Renner                           |
| Z:   | Brockmann   |                                  |

*Ausschuß für Grundsatzfragen:*

|      |                                |                        |
|------|--------------------------------|------------------------|
|      | <i>Ordentliche Mitglieder:</i> | <i>Stellvertreter:</i> |
| CDU: | Dr. v. Mangoldt                | Lensing                |
|      | Dr. Pfeiffer                   | Dr. Süsterhenn         |
|      | Schrage                        | Kaufmann               |
|      | Dr. Weber                      | Wirmer                 |
|      | Dr. Mayr                       | Dr. Seibold            |
| SPD: | Dr. Schmid                     | Dr. Eberhard           |
|      | Wunderlich                     | Dr. Selbert            |
|      | Nadig                          | Runge                  |
|      | Dr. Bergsträßer                | Dr. Mücke              |
|      | Zinn                           | Heiland                |
| FDP: | Dr. Heuß                       |                        |
| DP:  | Heile                          |                        |

*Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung:*

|      |                                |                        |
|------|--------------------------------|------------------------|
|      | <i>Ordentliche Mitglieder:</i> | <i>Stellvertreter:</i> |
| CDU: | Blomeyer                       | Schröter               |
|      | Dr. Kleindinst                 | Dr. Seibold            |
|      | Dr. Laforet                    | Dr. Schwalber          |
|      | Dr. Strauß                     | Dr. v. Brentano        |
| SPD: | Dr. Hoch                       | Dr. Greve              |
|      | Dr. Menzel                     | Kuhn                   |
|      | Wagner                         | Bauer                  |
|      | Ehlers                         | Nadig                  |
| FDP: | Dr. Reif                       |                        |
| Z:   | Wessel                         |                        |

*Ausschuß für Finanzfragen:*

|      |                                |                        |
|------|--------------------------------|------------------------|
|      | <i>Ordentliche Mitglieder:</i> | <i>Stellvertreter:</i> |
| CDU: | Dr. Binder                     | Dr. Lehr               |
|      | Lensing                        | Dr. Kroll              |
|      | Dr. Mayr                       |                        |
|      | Schloer                        |                        |
| SPD: | Dr. Wolff                      | Zimmermann             |
|      | Stock, Jean                    | Dr. Hoch               |
|      | Bauer                          | Seifried               |
|      | Dr. Greve                      | Maier                  |
| FDP: | Dr. Höpker-Aschoff             |                        |
| DP:  | Dr. Seeböhm                    |                        |



*Ausschuß für die Organisation des Bundes*<sup>12</sup>:

|          | <i>Ordentliche Mitglieder:</i>                               | <i>Stellvertreter:</i>                                                                                             |
|----------|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CDU/CSU: | Dr. Fecht<br>Dr. Schwalber<br>Dr. Fink<br>Dr. Lehr<br>Walter | Schröter<br>Dr. Seibold<br>Dr. Süsterhenn<br>Schrage<br>Wirmer                                                     |
| SPD:     | Dr. Greve<br>Dr. Katz<br><br>Runge<br>Dr. Mücke<br>Kuhn      | Schönfelder<br>Seifried<br>nach dem 14. 10. 48 ersetzt durch:<br>Roßhaupter<br>Dr. Hoch<br>Dr. Löwenthal<br>Wagner |
| FDP:     | Dr. Dehler                                                   |                                                                                                                    |
| Z:       | Brockmann                                                    |                                                                                                                    |

*Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege:*

|      | <i>Ordentliche Mitglieder:</i>                 | <i>Stellvertreter:</i>                                    |
|------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| CDU: | Dr. Schwalber<br>Walter<br>Wirmer<br>Schröter  | Dr. Laforet<br>Kaufmann<br>Dr. Seibold<br>Dr. v. Mangoldt |
| SPD: | Zinn<br>Wagner<br>Dr. Löwenthal<br>Dr. Selbert | Heiland<br>Gayk<br>Dr. Mücke<br>Dr. Greve                 |
| FDP: | Dr. Becker                                     |                                                           |
| DP:  | Heile                                          |                                                           |

Die Ausschüsse konstituierten sich am 15. 9. 48.

Schon der Herren-Chiemsee-Konvent hatte Unterausschüsse gebildet (1. für Grundsatzfragen, 2. für Zuständigkeitsfragen auf dem Gebiet der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung, 3. für Organisationsfragen – Aufbau, Gestaltung und Funktion der Bundesorgane<sup>13</sup> – und die Verfassungsmaterie auf sie verteilt. In ähnlicher Weise wurde der Verfassungstoff auf die Ausschüsse des PR verteilt.

Für den Grundsatzausschuß stellte Abg. Dr. Schmid (SPD)<sup>14</sup> fest, daß sich das Arbeitsgebiet dieses Ausschusses weitgehend mit dem Aufgabenbereich der Herrenchiemseer Kommission für Grundsatzfragen decke: „Es sind die Fragen, die nicht den Aufbau der Organe, die Verteilung von Kompetenzen zwischen Bund und Ländern, nicht technische Einzelheiten des hoheitlichen Apparats betreffen. Vielmehr handelt es sich zunächst um die

<sup>12</sup> Drs. 180, Stand vom 12. 10. 48, nachdem die Sonderung der beiden Ausschüsse für Organisation einerseits und für Rechtspflege andererseits und im Organisationsausschuß die Erhöhung der Zahl der stimmberechtigten Mitglieder um 2 vollzogen war.

<sup>13</sup> Ch.E. Tätigkeitsbericht S. 4 und 5.

<sup>14</sup> Grunds.Aussch., 2. Sitzg., Stenoprot. S. 5 und 6.

Grundrechte als Gesamtkomplex. Weiter haben wir uns mit dem zu beschäftigen, was ich mit dem Sammelwort Grundlagen zusammenfassen möchte.“

Der Grundsatzausschuß des PR bearbeitete (nach der Einteilung des Ch.E.) den Stoff der Präambel und der Abschn. I und II („Die Grundrechte“ und „Völkerrechtliche Verhältnisse des Bundes“) vollständig, von dem Abschn. III „Bund und Länder“ die Art. 27, 28 und 29, während die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in der Gesetzgebung (Art. 30–43 Ch.E. aus Abschn. III mit Ausnahme der Finanzgesetzgebung Art. 37 und 38) dem Ausschuß für Zuständigkeitsfragen zufiel, der auch den Abschn. X (die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung) behandelte. Art. 29 Ch.E. (Normativbestimmungen für Landesverfassungen) wurde gleichfalls vom Zuständigkeitsausschuß bearbeitet. Der Ausschuß für Organisationsfragen arbeitete diejenigen Abschnitte aus, welche die großen Organe des Bundes: Bundestag, Bundesrat, Bundespräsident und Bundesregierung (Abschn. IV bis VII Ch.E.) behandeln; ferner Abschn. IX Ch.E., welcher den Gang der Gesetzgebung behandelt (entspricht Art. 76–82 GG) und schließlich die Übergangs- und Schlußbestimmungen. Für die beiden übrigen Ausschüsse ergibt sich das Arbeitsgebiet aus der Bezeichnung: der Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege bearbeitete die Abschn. VIII „Das Bundesverfassungsgericht“ und XII „Die Rechtspflege“ des Ch.E. (entspricht Abschn. IX „Die Rechtsprechung“ der Endfassung), der Ausschuß für Finanzfragen den Abschnitt „Das Finanzwesen“.

Stenographische Niederschriften wurden hergestellt von den 12 Sitzungen des Plenums<sup>15</sup>, den 59 Sitzungen des Hauptausschusses<sup>16</sup> und den Sitzungen der Fachausschüsse<sup>17</sup> (36 Sitzungen des Grundsatzausschusses; 21 Sitzungen des Zuständigkeitsausschusses; 32 Sitzungen des Organisationsausschusses; 20 Sitzungen des Finanzausschusses; 11 Sitzungen des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege). Von den Sitzungen der Fachausschüsse und des Hauptausschusses wurden außerdem Kurzprotokolle<sup>18</sup> hergestellt, die von den Schriftführern der Ausschüsse unterzeichnet wurden. Sie geben eine kurze Übersicht über die Debatte und verzeichnen die Beschlüsse aus der jeweiligen Sitzung, die aus den stenographischen Berichten nicht immer zu ersehen sind. Sie haben daher zu einem Teil eigenen Quellenwert.

Die Fachausschüsse, insbesondere der Finanzausschuß, der Zuständigkeitsausschuß und Organisationsausschuß, haben Sachverständige gehört, die an ihrem Ort in der Entstehungsgeschichte erwähnt werden. Sie haben ferner schriftliche Gutachten herangezogen, die nicht alle während der Tätigkeitszeit des PR in größerer Auflage vervielfältigt wurden, sondern in einigen Fällen nur den Mitgliedern eines Ausschusses je in einem Stück zugeleitet wurden. Auch andere Beratungsgrundlagen, erste Entwürfe eines Berichterstatters zu einzelnen Artikeln und ganzen Abschnitten, Anträge von Abgeordneten und Fraktionen sind vielfach nicht vervielfältigt, sondern nur in einem oder wenigen Schreibmaschinenexemplaren im Ausschuß vorgelegt worden. Die Bearbeiter der Entstehungsgeschichte waren bemüht, immer auf die Originalstücke zurückzugehen, mußten sich aber

<sup>15</sup> Gedruckt unter dem Titel „Parlamentarischer Rat, Stenographischer Bericht“, 273 Seiten. Hier zitiert als „Stenober.“.

<sup>16</sup> Gedruckt unter dem Titel „Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses 1948/49“, Bonn: Scheur (1950). 791 Seiten. Hier zitiert als „HA-Steno“.

<sup>17</sup> Die stenographischen Berichte der obengenannten Fachausschüsse, die zusammen 6310 Schreibmaschinenseiten füllen, wurden nicht gedruckt. Sie werden hier nach der Schreibmaschinenfassung zitiert unter der Abkürzung „Stenoprot.“.

<sup>18</sup> Zitiert als „Kurzprot.“ mit der Drucksachenummer.

gelegentlich mit den aus dem stenographischen Bericht ermittelten Bruchstücken begnügen.

Eingaben von Privaten, Verbänden und Behörden wurden im Sekretariat in eine Eingabenliste eingetragen und dann dem zuständigen Ausschußvorsitzenden zugeleitet. Auch sie haben in den Fachausschüssen auf die Gestaltung der Entwurfsfassungen hin und wieder Einfluß ausgeübt. Alle diese Materialien sind im Archiv des Bundestages gesammelt. Bis Mitte Oktober 1948 hatten die Fachausschüsse einen Entwurf des Grundgesetzes im Wortlaut ausgearbeitet (Drs.-Nr. 203), in dem nur die Abschn. XII (Rechtspflege) und XIII (Übergangs- und Schlußbestimmungen) noch fehlten.

In einer Besprechung der Vorsitzenden der Fachausschüsse beim Präsidenten des PR am 30. 9. 48 kam man überein, daß ein aus den Ausschüssen zu bestellendes gemeinsames Redaktionskomitee die Ergebnisse zusammenfassend redigieren solle.

Über die Aufgaben dieses allgemeinen Redaktionsausschusses und sein Zusammenwirken mit den Fachausschüssen und dem Hauptausschuß gab der Ältestenausschuß am 11. 11. 48 folgende Regelung heraus (Drs. 268):

Der mit den Vorsitzenden der Fachausschüsse und den Mitgliedern des Redaktionskomitees gemeinsam tagende Ältestenausschuß überprüfte das gegenseitige Verhältnis der Fachausschüsse, des Redaktionskomitees, des Hauptausschusses und des Plenums bei der Formulierung der Artikel des GG.

Es wurde folgender Arbeitsgang als verbindlich festgestellt:

1. Die Fachausschüsse beraten in einer oder zwei Lesungen je nach ihrem Willen die Formulierung der in ihr Arbeitsgebiet fallenden Materie.
2. Die Ausschußfassung überprüft das Redaktionskomitee (Dreierausschuß) auf Rechtssprache und sonstige Formalien, insbesondere im Hinblick auf die Angleichung an die von den anderen Ausschüssen erarbeiteten Formulierungen des Grundgesetzentwurfes sowie auf Lücken.
3. Das Redaktionskomitee befragt, wenn es Änderungen vornehmen will, vorher den Vorsitzenden des betreffenden Fachausschusses. Wenn das Komitee eine Änderung für richtig hält, leitet es seine Fassung an den Vorsitzenden des betreffenden Fachausschusses zurück.
4. Dieser legt sie, wenn erforderlich, nach erneuter Beratung im Fachausschuß, dem Hauptausschuß vor.
5. Der Hauptausschuß erörtert den gesamten Entwurf, auch die nicht strittigen Artikel, und fällt die politischen Entscheidungen.
6. Die interfraktionellen Besprechungen zur Klärung derjenigen Punkte, in denen noch keine Einigung erzielt wurde, laufen neben dem Arbeitsgang zu 1. bis 5. weiter.

Der Allgemeine Redaktionsausschuß, der zunächst aus den Abg. Dr. von Brentano (CDU), Zinn (SPD) und Dr. Dehler (FDP) bestand, legte als erstes Ergebnis seiner Tätigkeit vor: eine Bearbeitung der Abschnitte „Allgemeine Bestimmungen“ (Art. 21–29 Ch.E.) und „Bund und Länder“ (Art. 30–44 Ch.E.), beide in der Drs.-Nr. 279, ferner den Abschnitt „Die Grundrechte“ (Art. 1–20), Drs.-Nr. 282. Beide Fassungen wurden am 16. 11. 48 ausgegeben.

Die Beratungen des Allg. Redaktionsausschusses wurden nicht protokolliert; doch fügte dieser Ausschuß seinen Neufassungen kritische und begründende Anmerkungen bei, die in der Entstehungsgeschichte in der Regel wiedergegeben sind.

Der Hauptausschuß nahm unter dem Vorsitz des Abg. Dr. Schmid (SPD) seine Tätigkeit am 11. 11. 48 auf. Seine Aufgabe sollte es sein, das Werk der Fachausschüsse zu koordinieren und die politischen Vorentscheidungen zu fällen<sup>19</sup>. Seine erste Lesung des Grund-

<sup>19</sup> HA-Steno S. 1.



## SACHVERZEICHNIS

Die fettgedruckten Zahlen bedeuten die Artikel des Grundgesetzes, die magergedruckten Zahlen die Seiten. — Die römischen Zahlen hinter den Artikeln bedeuten Absätze, die in Klammern gesetzten Ziffern Nummern der Artikel.

- Abgeordnete**  
allgemeine Rechtsstellung 347  
bis 349; **38 I**, 349, 353 bis  
355; **41**, 360–362; **46**, 371  
bis 374; **47**, 375; **48**, 375  
bis 378; **49**, 378–379  
des Parlamentarischen Rates  
4, 5
- Abkömmlinge**  
von Ausgebürgerten und  
Flüchtlingen **116 II**, 823 bis  
826
- Abstammung**  
Benachteiligung und Bevor-  
zugung wegen – **3 III**, 66 bis  
72
- Abstimmung**  
Ausübung der Staatsgewalt  
durch – **20 II**, 195–202
- Abwicklung**  
nicht auf Landesrecht beru-  
hender Verwaltungsorgane  
und Einrichtungen **130**, 854  
bis 858
- Adoption** 95
- Änderung**  
Ermächtigung zur – von  
Rechtsvorschriften **129 III**,  
851–854  
des Gebietsbestandes der Län-  
der **29**, 262–295  
des Grundgesetzes **79**, 537 bis  
785
- Ämter, Zugang zu öffentlichen**  
**33 II**, 305–324
- Ärzttekammern** 541
- Ärztliche Berufe**  
konkurrierende Gesetzge-  
bung über Zulassung zu –  
n – **n 74 (19)**, 483–499,  
539–543
- aide mémoire: siehe Militär-  
gouverneure**
- Aktenvorläge** bei Ausübung der  
Bundesaufsicht **85 IV**, 636  
bis 640
- Aktivlegitimation** bei Verfas-  
sungsstreitigkeiten **93**, 669 bis  
683
- Allgemeine Verwaltungsvor-  
schriften der Bundesregierung**  
bei landeseigener Verwaltung  
**84 II**, 626–636  
bei Auftragsverwaltung **85 II**,  
636–640  
bei bundeseigener Verwaltung  
**86**, 641–644  
bei Finanzverwaltung **108 V**,  
790–806
- Allgemeine Verwaltungsvor-  
schriften**  
Übergang früherer Ermäch-  
tigungen zum Erlaß von –  
n **129**, 851–854
- Altersgrenzen für Richter** **97 II**,  
715–718
- Amnestien** 418, 419, 420
- Amtsenthebung**  
von Richtern **97 II**, 715 bis  
718
- Amtshaftung** 34, 324–330
- Amtshilfe**  
zwischen Behörden **35**, 330  
bis 331  
gegenüber Untersuchungsaus-  
schuß **44 II**, 366
- Amtszeit** des Bundespräsi-  
denten **54 II**, 399, 406
- Angehörige**  
Benachrichtigung von – n  
eines Festgehaltenen **104**  
**IV**, 745–748
- Angestellte des öffentl. Dien-  
stes**  
allgemeines 556–557  
einheitliche Ausbildung von  
– n – in Bund und Ländern  
**85 II**, 636–640
- Angriffskrieg** **26 I**, 235–243
- Anklage vor Bundesverfas-  
sungsgericht**  
gegen Bundespräsidenten **61**,  
420–421  
gegen Richter **98 II, IV**, 719  
bis 733
- Annahme** des Grundgesetzes  
und Feststellung der – **144**,  
**145**, 916–924
- Anordnungen** des Bundesprä-  
sidenten **58**, 412
- Anschauungen**  
Benachteiligung oder Bevor-  
zugung wegen politischer  
**3 III**, 66–72
- Anstalten des öffentl. Rechtes**  
als Träger bundeseigener Ver-  
waltung **86**, 641–644  
Errichtung von bundesun-  
mittelbaren – **87 III**, 644 bis  
652  
Aufsicht über nichtlandesun-  
mittelbare und nicht auf  
Staatsverträgen zwischen  
den Ländern beruhende –  
**130 III**, 854–858  
Vermögensübergang nicht  
mehr bestehender – **135**, 883  
bis 888
- Arbeitsgerichtsbarkeit**  
oberstes Bundesgericht für  
**96 I**, 706–715
- Arbeitslosenfürsorge**  
Aufwendungen für – **120 I**,  
834–837

- Arbeitslosenversicherung**  
konkurrierende Gesetzgebung über – 74 (12), 483–499, 519–522
- Arbeitsplatzwahl, freie** 12 I, 133 bis 138
- Arbeitsrecht**  
konkurrierende Gesetzgebung über – 74 (12), 483–499, 519–522
- Arbeitsschutz**  
konkurrierende Gesetzgebung über 74 (12), 483–499, 519 bis 522
- Arbeitsvermittlung**  
konkurrierende Gesetzgebung über – 74 (12), 483–499, 519 bis 522
- Arzneien**  
konkurrierende Gesetzgebung über Verkehr mit – 74 (19), 483–499, 539–543
- Asylrecht**  
für politisch Verfolgte 16 II, 159–169  
Mißbrauch und Verwirkung des –s 18, 171–176
- Aufenthaltsrecht der Ausländer**  
konkurrierende Gesetzgebung über – 74(4), 483–499, 505
- Auflösung des Bundestages** 63 IV, 426–433; 68, 447–449
- Aufsicht des Bundes bei landeseigener Verwaltung** 84 III, 626–636
- Auftragsverwaltung** 622; 85, 636–640  
Einrichtung der Behörden bei – 85 I, 636–640  
Bestellung der Leiter der Mittelbehörden bei – 85 II, 636 bis 640  
Regelung der einheitlichen Ausbildung der Beamten und Angestellten bei – 85 II, 636–640  
allgemeine Verwaltungsvorschriften der Bundesregierung bei – 85 II, 636–640  
Weisungen der obersten Bundesbehörden bei – 85 III, 636–640  
– in der Finanzverwaltung 108 IV, 790–806
- Ausbildung, einheitliche der Beamten und Angestellten bei Auftragsverwaltung**, 85 II, 636–640  
der Beamten der Finanzverwaltungen 108 III, 790–806
- Ausbildungsstätte, freie Wahl der** 12 I, 133–138
- Ausfertigung der Bundesgesetze** 82, 613–615  
des Grundgesetzes 145 I, 916 bis 924
- Ausführung der Bundesgesetze und Bundesverwaltung** 621 bis 624; 83–91, 624–664  
als eigene Angelegenheit der Länder 622; 83, 624–626  
in Auftragsverwaltung 622, 85, 636–640  
durch bundeseigene Verwaltung 622, 86, 641–644  
durch bundeseigene Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes 623
- Ausführung von Bundesrecht** durch die Länder, Meinungsverschiedenheiten bei – 93 I (3), 669–682
- Ausfuhr**  
konkurrierende Gesetzgebung über – land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse 74 (17), 483–494, 527–536
- Ausgaben des Bundes**  
Veranschlagung der – 110, 809–810  
Rechnungslegung über – 114, 818–820  
außerplanmäßige – 112, 814 bis 815  
Kredite für – 115, 820–823
- Ausgabenerhöhung**  
Zustimmungsrecht der Bundesregierung gegenüber Bundestag 113, 815–818  
nach Ablauf des Haushaltsplanes 111, 810–814
- Ausgebürgerte** 116 II, 823–826
- Ausgeschiedene Bedienstete des öffentlichen Dienstes** 131, 858–864
- Ausgleichsberechtigte Länder** bei unterschiedlicher Belastung mit Ausgaben 106 IV, 762
- Ausländer**  
konkurrierende Gesetzgebung über Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der – 74 (4), 483–494, 505
- Ausland**  
ausschließliche Gesetzgebung über Waren- und Zahlungsverkehr mit dem – 73 (5), 467, 475, 476
- Auslegung des Grundgesetzes** durch Bundesverfassungsgericht 93, 669–687
- Auslieferung**  
ausschließliche Gesetzgebung über – 73 (3), 467, 477
- Auslieferung**  
von Deutschen 16, 159–169
- Ausnahmegerichte** 101, 739
- Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes** 453–455, 70 II, 460–462; 71, 462–464  
Katalog der –n – 73, 467 bis 482
- Ausschluß der Öffentlichkeit** bei Verhandlungen des Bundestages 42 I, 362, 363  
bei Verhandlungen des Bundesrates 52 III, 391, 394  
bei Verhandlungen des Untersuchungsausschusses 44 I, 366, 367
- Ausschüsse des Bundesrates** 52 IV, 391, 395–396
- Ausschüsse des Bundestages**  
gemeinsamer aus Bundestag und Bundesrat 77 II, 565 bis 571  
ständiger 45, 369–371  
Untersuchungsausschuß 52 IV, 391, 395–396
- Ausschüsse des Parlamentarischen Rates** 6–12  
Hauptausschuß 6  
Ausschuß für Grundsatzfragen 7  
Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung 7  
für Finanzfragen 7  
für Organisation des Bundes 8  
Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege 8  
Arbeitsgebiet und Aufgaben der – 9, 10  
Niederschriften der – 9  
Arbeitsweise der – 9, 10, 11  
Ältestenausschuß 10  
Allgemeiner Redaktionsausschuß 10  
Fünferausschuß 11  
Siebenerausschuß 12
- Außereheliche Geburt**  
diffamierende Rechtsvorschriften 6 V, 92–101
- Auswärtige Angelegenheiten**  
ausschließliche Gesetzgebung über – 73 (1), 467, 471–472
- Auswärtige Staaten**  
Verträge mit und Beziehungen zu – 32, 300–305
- Auswärtiger Dienst**  
in bundeseigener Verwaltung 87, 644–652
- Auswanderung**  
ausschließliche Gesetzgebung über – 73 (3), 467, 474
- Auswanderungsfreiheit** 44

- Ausweiswesen**  
Rahmenvorschriften über – 75 (5), 553, 561, 562
- Baden**  
Geltungsgebiet des Grundgesetzes 23, 217–222  
Inkraftsetzung von Recht der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 127, 848, 849  
Neugliederung 118, 831–832  
Notariat 138, 896–897
- Bäume**  
konkurrierende Gesetzgebung zum Schutz der – gegen Krankheit und Schädlinge 74 (20), 487–499, 543–545
- Bank und Börsenwesen**  
konkurrierende Gesetzgebung über 74 (11), 483–499, 515 bis 519
- Bayern**  
Annahme des Grundgesetzes in – 13, 920, 921  
Geltungsgebiet des Grundgesetzes 23, 217  
Notariat in – 138, 896–897
- Beamte**  
Versetzung bei fehlender Eigenschaft 132, 864–875  
bei obersten Bundesbehörden 36, 331–334  
Wählbarkeit 137, 892–896  
siehe auch: Berufsbeamtentum und öffentlicher Dienst
- Beauftragte der Bundesregierung**  
zur Aufsicht bei landeseigener Verwaltung 84 III, 626 bis 636
- Bedarfsgegenstände**  
konkurrierende Gesetzgebung über Schutz bei Verkehr mit –n, 74 (20), 483–499, 543–545
- Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung**  
als Voraussetzung der konkurrierenden Gesetzgebung 72 II, 464–466
- Beendigung des Amtes des Bundeskanzlers und der Bundesminister** 69, 449–452
- Beförderungsteuer** 106, 762; 108, 790–806
- Begnadigungsrecht** 60 II, 417, 418
- Behörden**  
Einrichtung der – bei Auftragsverwaltung 85, 636, 640  
Einrichtung der – bei bundeseigener Verwaltung 86, 641 bis 644
- Beitritt anderer Teile Deutschlands zur Bundesrepublik** 23, 217–222; 29, 262–295
- Bekennnis**  
und Beamtenrechte, staatsbürgerliche Rechte und Zulassung zu Ämtern 33 II, 305–324; 140, 899–907
- Bekennnisfreiheit** 4 I, 73–79
- Bekennnisschule** (siehe auch Bremer Klausel) 7 V, 101 bis 113
- Benachrichtigung**  
von Festnahmen 104 IV, 745 bis 748
- Benachteiligung**  
wegen Geschlechts, Abstammung, Rasse, Sprache, Heimat, Religion, politischer Anschauungen 3 III, 66–72
- Bergbahnen**  
keine konkurrierende Gesetzgebung über – 74 (23), 483 bis 494, 545–552
- Bergbau**  
konkurrierende Gesetzgebung über – 74 (11), 483–499, 515–519
- Berichte, wahrheitsgetreue**  
über Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse 42 III, 362, 364, 365
- Berlin** siehe: Großberlin
- Berufsausübung**  
Beschränkung der – 12, 133 bis 138
- Berufsbeamtentum**  
Grundsätze des – für Regelung des Rechtes des öffentlichen Dienstes 33 IV u. V, 305–324
- Berufsschule**  
Religionsunterricht in der – 7, 101–113; 140, 899–907
- Berufswahl, freie** 12 I, 133 bis 138
- Besatzungskosten** 782, 783, 120, 834–837
- Besatzungsmächte**  
Einschränkung der Souveränität durch Besatzungsmächte 22, 24, 25, 30, 31, 34, 39  
siehe auch unter: Militärgouverneure
- Beschlagnahmen**  
in den Räumen des Bundestages 40 II, 359, 360  
von Schriftstücken bei Abgeordneten 47, 375
- Beschlußfähigkeit des Bundestages** 364
- Beschlußfassung**  
des Bundestages 42 II, 362, 363, 364  
über Bundesgesetze 77, 565  
des Bundesrates 52 III, 391, 394, 395
- Beschwerde- und Petitionsrecht** 17, 169–171
- Bestand des Bundes**  
Gefahr für – 91, 661–664
- Bestand der Bundesrepublik**  
Gefährdung des – durch Parteien 21 II, 202–210
- Betäubungsmittel**  
konkurrierende Gesetzgebung über Verkehr mit – 74 (19), 483–489, 539–543
- Betriebsmittelrücklagen**  
Ausgabendeckung durch – 111 II, 810–814
- Betriebsvereinigung der südwestdeutschen Eisenbahnen** 130, 854–858
- Betriebsverfassung**  
konkurrierende Gesetzgebung über – 74 (12), 483–494, 519–522
- Bevorzugung wegen Geschlechts, Abstammung, Rasse, Sprache, Heimat, Religion, politischer Anschauung** 3 III, 66–72
- Beweiserhebung**  
Voruntersuchungsausschuß 44 II, 366–369
- Biersteuer** 106, 762–789
- Binnenschifffahrt**  
konkurrierende Gesetzgebung über 74 (21), 483, 499, 545 bis 552  
Verwaltung der 89 II, 653 bis 654
- Binnenwasserstraßen**  
konkurrierende Gesetzgebung über – 74 (21), 483–499, 545–552
- Boden**  
Überführung in Gemeineigentum 15, 154–159
- Bodenrecht**  
konkurrierende Gesetzgebung über – 74 (18), 483–499, 536 bis 539
- Bodenverteilung**  
Rahmenvorschriften über – 75 (4), 553, 560, 561
- Börsenwesen**  
konkurrierende Gesetzgebung über – 74 (11), 483–499, 515–519
- Bremen**  
Geltung des Grundgesetzes im Gebiet von – 23, 217–222  
Simultanschule in – (Bremer Klausel) 141, 907–910



- Briefgeheimnis** 10, 125–127  
Vor Untersuchungsausschuß 44 II, 366
- Briefgeheimnis** 10, 125–127  
Mißbrauch und Verwirkung 18, 171–176
- Bürgerliches Recht**  
konkurrierende Gesetzgebung über – 74 (1), 483, 500 bis 505  
familienrechtliche Vorschriften und Gleichstellung der Frau 3 II, 66–72; 117, 827 bis 831  
Ernennung und Entlassung 417
- Bundesaufsicht**  
bei Auftragsverwaltung 85 IV, 636–640  
bei landeseigener Verwaltung 84 III, 626–636  
Meinungsverschiedenheiten bei Ausübung der – 93 I, 669–683
- Bundesautobahnen**  
Verwaltung der – 90 II–III, 657–660
- Bundesbahn** 87 I, 644–652
- Bundesbank** 88, 652, 653
- Bundesbeamte**  
Berücksichtigung der Länderzugehörigkeit 36, 331–334  
Ernennung und Entlassung 60 I, 416–418
- Bundesbedienstete**  
ausschließliche Gesetzgebung über Rechtsverhältnisse der – n 73 (8), 467–499
- Bundesbehörden**  
Besetzung der – 36, 331–334  
Weisungsrecht der obersten – in Auftragsangelegenheiten 85 III, 636–640
- Bundesdienststrafgerichte** 96 III, 707–715
- Bundeseigene Verwaltung** 622, 623; 86, 641–644  
mit eigenem Verwaltungsbau 87, 644–652
- Bundeseisenbahnen**  
in bundeseigener Verwaltung 87, 644–652  
ausschließliche Gesetzgebung über – 73 (6), 467, 476  
Rechtsverordnungen über Grundsätze und Gebühren für Benutzung der – 80 II, 587, 590–592
- Bundesfinanzbehörden** 108 I, 790–806
- Bundesfinanzminister**  
Überwachungsrecht in Auftragsangelegenheiten der Finanzverwaltung 108 IV, 790–806  
Pflicht zur Rechnungslegung 114 I, 818–820  
Zustimmungsrecht bei Haushaltsüberschreitung und außerplanmäßigen Ausgaben 112, 814, 815
- Bundesfinanzverwaltung**  
als bundeseigene Verwaltung 87, 644–652  
Gegenstand der – 108, 790 bis 806
- Bundesflagge** 22, 211–217
- Bundesgebiet** 23, 217–222  
Freizügigkeit im – 11 I, 127 bis 133  
Neugliederung 29, 262–295; 118, 831–832
- Bundesgerichte**  
siehe: Bundesverfassungsgericht, Oberstes Bundesgericht und Obere Bundesgerichte
- Bundesgesetze** siehe Gesetzgebung des Bundes
- Bundesgesetzblatt**  
Verkündung der Gesetze und Rechtsverordnungen im – 82, 613–615  
Veröffentlichung des Grundgesetzes im – 145, III, 916 bis 924
- Bundesgrenzschutzbehörden**  
Einrichtung von – 87 I, 644 bis 652
- Bundeshaushaltsplan** 110, 809 bis 810
- Bundeshoheitsrechte**  
Übertragung auf zwischenstaatliche Einrichtungen 24 I, 222–229
- Bundesjustizminister**  
Entscheidung über Berufung der Richter des Obersten Bundesgerichts mit Richterwahlausschuß 95 III, 690 bis 706  
Entscheidung über Berufung der Richter des oberen Bundesgerichts für das Gebiet der ordentlichen Gerichtsbarkeit mit Richterwahlausschuß 96, 706–715
- Bundeskanzler**  
Allgemeine Rechtsstellung 423, 424, 437–440, 442–447  
Amtsdauer 69, 449–452  
Amtseid 64 II, 433
- Bundeskanzler**  
Parlamentarische Verantwortung 424, 67, 442, 447  
Rücktritt 451  
Stellvertreter 69 I, 449–452  
Tätigkeits- und Berufsbeschränkungen 66, 440  
Verpflichtung zur Weiterführung der Geschäfte bis zur Ernennung des Nachfolgers 69 II, 449, 451, 452
- Bundeskriminalpolizeiamt**  
ausschließliche Gesetzgebung über Einrichtung des – s 73 (10), 467, 479–482
- Bundesminister**  
Eid bei Amtsübernahme 64 II, 433–437  
Ernennung und Entlassung 64, 433–435  
Endigung des Amtes der – 69, 449–452  
Geschäftsbereich 65 II, 437 bis 440  
Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ministern 65, 437–440  
Rechtsverordnungsrecht 80, 587–592  
Inkompatibilität 66, 440 bis 442
- Bundesoberbehörden** 87 III, 644–652
- Bundesorgane**  
Streitigkeiten über Rechte und Pflichten der 93 I, 669 bis 682
- Bundespflichten der Länder** 37, 334–340
- Bundespost**  
als bundeseigene Verwaltung 87 I, 644–652
- Bundespräsident** 397–399; 54 bis 61, 399–421  
Allgemeine Stellung 399  
Amtseid 56, 408–409  
Amtszeit 54, 399–406  
Angriff auf 143, 912–916  
Anklage gegen 61, 420–421  
Ausfertigung der Gesetze 82 I, 613–615  
Begnadigungsrechte 60 II, 416 bis 420  
Ernennung und Entlassung von Bundesbeamten und Bundesrichtern 60 I, 416 bis 420  
Ernennung des Bundeskanzlers 63 II, 426–433; 67, 442 bis 447  
Ernennung und Entlassung des Bundesministers 64 I, 433–437

**Bundespräsident**

Ersuchen um Weiterführung der Geschäfte durch Bundeskanzler 69 III, 449 bis 452

Gegenzeichnungsbedürftigkeit der Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten 58, 412–413

Genehmigung der Geschäftsordnung der Bundesregierung 65 I, 437–440

Gesetzgebungsnotstand, Erklärung des 81, 592–604

Indemnität 60 IV, 416–420

Inkompatibilität 55, 406 bis 408

Verlangen der Einberufung des Bundestages 39 II, 355 bis 358

Vertretung des – 57, 410 bis 411

Völkerrechtliche Vertretung des Bundes 59, 413–416

Wahl des –en 54, 399–406

Wahl des ersten –en 137 II, 892–896

Wiederwahl 54 II, 399–406

**Bundespräsidium**

statt Bundespräsident 397, 398

Bundesrat 379–381; 50–53, 381 bis 397

Bundesratspräsident 52, 391 bis 396

Vertretung des Bundespräsidenten 57, 410–411

Vertretung des ersten Bundespräsidenten 136 II, 888 bis 892

**Bundesrecht**

bricht Landesrecht 31, 298 bis 300

früheres Recht wird – 124, 842–844; 125, 842–845

Völkerrecht als Bestandteil des – s 25, 229–235; 100 II, 734–738

**Bundesregierung**

Allgemeines 422–425

Anwesenheitsrecht u. -pflicht der Mitglieder der Bundesregierung im Bundestag 43, 365–366

Abwicklung von nichtlandesrechtlichen Verwaltungsorganen durch die – 130, 854 bis 858

Antrag auf Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes über Vereinbarkeit von Bundesrecht und Landesrecht 93 I, 669–683

**Bundesregierung**

Antrag auf Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes 81, 592–604

Ausgabenleistung der – ohne Haushaltsplan 111 I, 810–814

Einzelweisungen der – 84 IV, 626–636; 119, 832–834

Entscheidung über Ermächtigungen aus fortgeltendem Recht 129, 851–854

Geschäftsordnung der – 65, 437–440

Gesetzesvorlagen der – 76, 562–565

Rechtsverordnungen der – 80, 587–592

Unterstellung von Landespolizei unter die Weisung der – 91 II, 661–664

Teilnahme an Bundesratsverhandlungen 53, 396–397

Inkompatibilität 66, 440 bis 442

Unvereinbarkeit mit Mitgliedschaft im Bundesverfassungsgericht 94 I, 682 bis 689

Zustimmung zu Verträgen der Länder mit auswärtigen Staaten 32 III, 300–305

Verwaltungsvorschriften der – 84 II, 626–636; 85 II, 636 bis 640; 86, 641–644

**Bundesrepublik Deutschland**

Name Präambel 20–41; 20, 195–202

**Bundesrichter**

Ernennung und Entlassung 60 I, 416–420

Dienststrafverfahren gegen – vor Bundesdienststrafgericht 96 III, 706–715

Rechtsstellung der – 98 I, 719 bis 733

**Bundesstraßen**

Verwaltung der – 90 II–III, 657, 660

**Bundestag** 346–349, 38–49, 349 bis 379

Charakter und Funktionen 346, 347

Name 347

**Bundestagspräsident** 40, 358 bis 360

Einberufung des Bundestags 39 III, 355–358

Einberufung der Bundesversammlung 54 IV, 399

Hausrecht und Polizeigewalt im Bundestagsgebäude 40, 358–360

**Bundestagspräsidium** 40, 358 bis 360

Rechte zwischen zwei Wahlperioden 49, 378, 379

**Bundesunmittelbare Anstalten und Körperschaften** des öffentlichen Rechtes 86, 641 bis 644

neue – 87, 644–652

**Bundesverfassungsgericht**

Verfassung und Verfahren des – s 94 II, 682–689

Zuständigkeiten 21 II, 202 bis 210; 41 II, 18, 171–176; 84 IV, 626–636; 92, 667–669; 93, 669–682; 98, 719–733; 99, 733–734; 100, 734–738; 126, 846–847

**Bundesvermögen**

Vermögen des Reichs wird – 134, 877–883

**Bundesversammlung** 54, 399 bis 406; 137 II, 892–896

Mehrheit der Mitglieder der – 121, 837, 838

**Bundesverwaltung und Ausführung der Bundesgesetze** 621–624; 83–91, 624–664

**Bundeswasserstraßen**

Verwaltung der – 87 I, 644 bis 652; 89, 653–657

**Bundeszwang** 37, 334–340

**Deutsche Staatsangehörigkeit**

Entziehung und Verlust 16, 159–169

Begriff des „Deutschen“ und – 116, 823–826

**Deutsche Volkszugehörigkeit**

Begriff des „Deutschen“ und – 116 I, 823–826

„Deutscher“ im Sinne des Grundgesetzes 116, 823 bis 826

**Deutsches Reich**

Gebiet des –n –s 116 I, 823 bis 826

Staatsverträge des – n – s 123 II, 840–842

Vermögen des –n –s 124 I, 877–883

**Deutsches Volk**

Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus 139, 897–899

Selbstbestimmungsrecht des –n –es Präambel, 21–41

vom deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossene Verfassung 146, 924–926

**Deutschland, Ernährung Präambel**, 21–41; 21 II, 202 bis 210; 116 II, 823–826

Diäten 48 III, 375–378



- Dienstleistungspflicht**, allgemeine öffentliche 12 II 133 bis 138
- Dienststrafverfahren** gegen Bundesbeamte und Bundesrichter 96 III, 706–715
- Diplomatische Vertreter** 414
- Disziplinarvorgesetzter** der Angehörigen der nicht auf Landesrecht beruhenden Verwaltungen 130 II, 854–858
- Durchsuchungen** 13 II, 138–144
- Ehe** 6 I, 92–101
- Ehre**  
Recht der persönlichen – 5 II, 79–92
- Ehrverletzungen durch Abgeordnete**  
Indemnität 46 I, 371, 373, 374
- Eid**  
des Bundespräsidenten 56, 408, 409  
des Bundeskanzlers und der Bundesminister 64 II, 433 bis 437
- Eigentum**  
Gewährleistung 14, 144–154  
Inhalt und Schranken 14, 144 bis 154  
Mißbrauch und Verwirkung 18, 144–154
- Eignung**  
Mangelnde – bei Richtern und Beamten 132 I, 864 bis 875
- Einberufung**  
des Bundesrates 52 II, 391, 393–394  
des Bundestages 39 III, 356, 358  
der Bundesversammlung 54 IV, 399
- Einfuhr**  
konkurrierende Gesetzgebung über – land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse 74 (17), 483–499, 527–536
- Einheit**  
Deutschlands Präambel, 21 bis 41  
des Bundesrechts 95, 690 bis 706  
Rechts- und Wirtschaftseinheit, Wahrung der – 72 II, 464–466
- Einkommensteuer** 105 II, 750 bis 762; 106 II, 762–789; 106 III, 762–789; 108 II, 790 bis 806
- Einnahmen des Bundes**  
im Voranschlag 110, 809, 810
- Einnahmen des Bundes**  
Rechnungsbezahlung – 114, 818–820  
Übergang von – auf den Bund 120 II, 834–837
- Einrichtung** der Behörden  
bei landeseigener Verwaltung 84 I, 626–636  
bei Auftragsverwaltung 85 I, 636–640  
bei landeseigener Verwaltung 86, 641–644
- Einschränkung der Grundrechte** 19 I, 176–186
- Einspruch des Bundesrates** gegen Gesetze 77, 565–571
- Einstweilige Anordnung** des Bundesverfassungsgerichts bei Anklage des Bundespräsidenten 61 II, 420, 421
- Einwanderung**  
ausschließliche Gesetzgebung über – 73 (3), 467, 474
- Einzelweisungen der Bundesregierung** 84 V, 626–636  
in Angelegenheiten der Flüchtlinge 119, 832–834
- Eisenbahnen**  
Rechtsverordnungen über Bau und Betrieb der – 80 II, 587, 590–592  
Betriebsvereinigung der südwestdeutschen 130, 854–858
- Eisenbahnen des Bundes**  
Rechtsverordnungen über Grundsätze und Gebühren für die Benutzung der – 80 II, 587, 590–592  
ausschließliche Gesetzgebung über – 73 (6) 467, 476
- Eltern**  
Erziehungsrecht und -pflicht der – 6 II, 92–101
- Elternrecht** 104–113
- Energiewirtschaft**  
konkurrierende Gesetzgebung über – 74 (11), 483–499, 515–519
- Enteignung** 14 III, 114–154  
konkurrierende Gesetzgebung für Recht der – 74 (14), 483 bis 499, 523–525
- Entfaltung**  
freie der Persönlichkeit 2 I, 54–60
- Entlassung**  
von Abgeordneten aus ihrem Arbeitsverhältnis 48 II, 375, 377–378  
der Bundesbeamten und Bundesrichter 60 I, 416–420  
des Bundeskanzlers 58, 412, 413
- Entlassung**  
der Bundesminister 64, 433 bis 437  
der Richter 97 II, 715–718
- Entlastung der Bundesregierung** nach Rechnungslegung 114, 818–820
- Entmilitarisierung** 132 II, 864 bis 875; 139, 897–899
- Entnazifizierung** 132 II, 864 bis 875; 139, 897–899
- Entschädigung**  
für Bundestagsabgeordnete 48 III, 375, 377, 378  
bei Enteignung 14 III, 144 bis 154  
bei Überführung in Gemeineigentum 15, 154–159
- Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes**  
Gesetzeskraft von – 94, 682 bis 689
- Entziehung der Staatsangehörigkeit** 16, 159–169  
Wiedereinbürgerung bei früherer Entziehung der – 116 II, 823–826
- Erbrecht** 14 I, 144–154
- Erbchaftsteuer** 105 II, 750 bis 762; 106 II, 762–789
- Ermächtigungen**  
erloschene – zur Änderung oder Ergänzung oder zum Erlaß von Rechtsvorschriften 129 III, 851–854
- Ernährung**  
konkurrierende Gesetzgebung über Sicherung der – 74 (17), 483–499, 527–536
- Ernennungsrecht des Bundespräsidenten**  
der Bundesbeamten und Bundesrichter 60 I, 416–418  
des Bundeskanzlers 63 II, IV, 426, 428; 67 I, 442–447  
der Bundesminister 64 I, 433 bis 437
- Errichtung**  
selbständiger Bundesoberbehörden 87 III, 644–652  
neuer bundeseigener Mittel- und Unterbehörden 87 III, 644–652
- Erste Bundesversammlung**  
Wahl 137 II, 892–896
- Erster Bundestag**  
Wahl 137 II, 892–896
- Erster Bundespräsident**  
Vertretung bis zur Wahl 136, 888–892  
Wahl 137 II, 892–896

- Erster Zusammentritt von Bundesrat und Bundestag** 136 I, 888–892
- Erzeugnisse**  
Ein- und Ausfuhr land- und forstwirtschaftlicher – 74 (17), 483–552
- Erziehungspflicht und -recht der Eltern** 6 II, 92–101
- Europa**  
friedliche Ordnung in – 24 II, 222–229
- Familie**  
Schutz der – 6 I, 92–101
- Fernmeldegeheimnis** 10, 125 bis 127; 18, 171–176; 44 II, 366 bis 369
- Fernmeldewesen**  
ausschließliche Gesetzgebung über – 73 (7), 467, 476 bis 478  
für das französische Besatzungsgebiet 130, 854–858
- Festgenommene**  
104 III, 745–748
- Feuerschutzsteuer**  
105 II, 750–762
- Film**  
Freiheit der Berichterstattung 5 I, 79–92  
Rahmenvorschriften über Rechtsverhältnisse des –s 75 II, 553–562
- Finanzgerichtsbarkeit**  
108 V, 790–806  
oberes Bundesgericht für – 96 I, 706–715
- Finanzmonopole**  
105 I, 750–762; 106 I, 762 bis 789; 108 I, 790–806
- Finanzwesen**  
748–823, 105–115, 750–823
- Flüchtlinge**  
konkurrierende Gesetzgebung über Angelegenheiten der – 74 (8) 483–499, 506–509  
als „Deutsche“ 116 I, 823 bis 826  
Regelung ihrer Rechtsverhältnisse 131, 858–864  
Verordnungs- und Einzelweisungsrechte der BR in Angelegenheiten der – 119, 832 bis 834
- Forschung, wissenschaftliche**  
konkurrierende Gesetzgebung über Förderung der – 74 (13), 483–499, 525  
Freiheit der – 5 III, 79–92
- Forstwirtschaftliche Erzeugnisse**  
konkurrierende Gesetzgebung über – 74 (17) 483–499, 527–536
- Forstwirtschaftliches Saat- und Pflanzgut**  
konkurrierende Gesetzgebung über – 74 (20), 483, 499, 527–536
- Fortgeltung alten Rechts** 123, 840–842
- Meinungsverschiedenheiten**  
über – 126, 846–847
- Freiheit**  
der Abgeordneten 46 IV, 371 bis 374  
der Berichterstattung 5 I, 79 bis 92  
der Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre 5 III, 79–92  
der Meinungsäußerung 5 I, 79 bis 92; 18, 171–176  
der Person 2 II, 54–66; 104 I, 745–748
- Freiheitsentziehung**  
12 II, 133–138; 104 II, 745 bis 748
- Freizügigkeit**  
der Deutschen im Bundesgebiet 11 I, 127–133  
konkurrierende Gesetzgebung über – 73 (3), 467, 474  
Einschränkung durch Gesetze 117 II, 827–831  
des Warenverkehrs, konkurrierende Gesetzgebung über – 73 (5), 467, 475, 476
- Frieden, Wahrung des -s Präambel**, 20
- Friedenstörende Handlungen**  
Verfassungswidrigkeit von – 26 I, 235–243
- Fürsorge**  
für Kriegsgefangene – konkurrierende Gesetzgebung über – 74 (10), 483–499, 514–515  
öffentliche – konkurrierende Gesetzgebung über – 74 (7), 483–499, 509–513
- Futtermittel**  
konkurrierende Gesetzgebung über Schutz beim Verkehr mit – 74 (20), 483–499, 543 bis 548
- Garantie**  
des Berufsbeamtentums 33 IV, 305–324  
der verfassungsmäßigen Ordnung der Länder 28, 244 bis 262  
des Rechtsstaats in Landesverfassungen 28, 244–262  
der Selbstverwaltung 28 II, 244–262
- Gebiet**  
des deutschen Reichs 116 I, 823–826
- Gebietsabtretungen**  
gestrichene Artikel über – 340 bis 343
- Gebietsbestand**  
der Länder 29, 262–295
- Gebietsteil**  
29, 262–295
- Gegenzeichnung**  
von Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten 58, 412–413  
bei Ausfertigung von Gesetzen 82 I, 613–615
- Geldwesen**  
ausschließliche Gesetzgebung über – 73 (4), 467, 474, 475  
Bundesbank 88, 652–653
- Geltungsgebiet**  
des Grundgesetzes 23, 217 bis 222
- Gemeindebedienstete** 75 I, 553 bis 562
- Gemeinden**  
Selbstverwaltungsrecht 28, 244 bis 262  
und Reichsvermögen 134, 877 bis 883  
Steuerverwaltung 108 III, 796 bis 806  
Steuerzuweisung 106 II, 762 bis 789
- Gemeindeverbände**  
Selbstverwaltungsrecht 28, 244–262  
Steuereinnahmen 106, 762 bis 789
- Gemeindeversammlung**, 28 I, 244–262
- Gemeineigentum** 15, 154–159  
konkurrierende Gesetzgebung über – 74 (15), 483, 525, 526
- Gemeinschaftsschule** 7 V, 101 bis 113
- Gemeinwirtschaft** 15, 154 bis 159  
konkurrierende Gesetzgebung über – 74 (15), 483, 525, 526
- Genußmittel**  
konkurrierende Gesetzgebung über Schutz beim Verkehr mit –n 74 (20), 483, 543 bis 545
- Gerichte**  
der Länder 92, 667–669  
für besondere Sachgebiete 101 II, 739  
ordentliche, Verhältnis zu Untersuchungsausschuß 44 III, 366–369

- Gerichtbarkeit** 96 I, 706–715  
**Gerichtsverfassung**  
 konkurrierende Gesetzgebung  
 über – 74 (1), 483–500  
**Gesandte** 59, 413–416  
**Geschäftsbereich**  
 der Bundesminister 65, 437  
 bis 440  
**Geschäftsordnung**  
 des gemeinsamen Ausschusses  
 von Bundestag und Bundes-  
 rat 77 II, 565–571  
 des Bundesrats 52 III, 391 bis  
 396  
 der Bundesregierung 65, 437  
 bis 440  
 des Bundestags 40 I, 358–360;  
 42 II, 362–365  
**Geschlecht**  
 Gleichberechtigung der –er  
 3 II, 66–72  
**Gesetze**  
 siehe Gesetzgebung der Län-  
 der  
**Gesetzgebende Gewalten**  
 ausschließliche Zuständigkeit  
 122 I, 838–840  
**Gesetzgebende Körperschaften**  
 Auflösung bisheriger – 122 II,  
 838–840  
**Gesetzgebung der Länder** 453  
 bis 460; 70–81, 460–604  
**Gesetzgebungsnotstand** 81, 592  
 bis 604  
**Gesetzmäßigkeit der Verwal-  
 tung**,  
 Bundesaufsicht über – 85 IV,  
 636–640  
**Gesundheitswesen** 539–543  
 Ausgaben der Länder für –  
 106 III, 762–789  
**Gewalt**  
 gesetzgebende – 122, 838–840  
 öffentliche – 19 IV, 176–186  
 rechtsprechende – 92, 667 bis  
 669  
 staatliche – 1 I, 48–54  
 verfassungsgebende – Präam-  
 bel, 20  
 vollziehende – 20 II, 195 bis  
 202  
**Gewerbe**  
 konkurrierende Gesetzgebung  
 über – 74 (11), 483, 515 bis  
 519  
 gewerblicher Rechtsschutz,  
 ausschließliche Gesetzge-  
 bung über – 73 (9), 467 bis  
 479  
**Gewerbefreiheit** 12 I, 133 bis  
 138
- Gewichte**  
 ausschließliche Gesetzgebung  
 über – 73 (4), 467, 474,  
 475  
**Gewissensfreiheit** 4 I, 73–79  
 Kriegsdienstverweigerung 4  
 III, 73–79  
**Glaubensfreiheit** 4 I, 73–79  
**Gleichberechtigung der Ge-  
 schlechter** 3 II, 66–72  
 Anpassung entgegenstehen-  
 den Rechts 117 I, 827–831  
**Gleichheit vor dem Gesetz** 3 I,  
 66–72  
**Gliederung des Bundes** 79 III,  
 573–587  
**Gottesdienste in öffentlichen  
 Anstalten** 140, 899–907  
**Grenzschutz**  
 ausschließliche Gesetzgebung  
 über – 73 (5), 467, 475, 476  
**Großberlin** 23, 217–222; 127,  
 848–849  
**Grund und Boden**  
 Sozialisierung 15, 154–159;  
 74 (15), 483, 525, 526  
**Grunderwerbsteuer** 105 II, 750  
 bis 762  
**Grundgesetz**  
 Annahme 144, 916–924; 145 I,  
 916–924  
 Auslegung 93 I, 669–682  
 Ende der Gültigkeit 146, 924  
 bis 926  
 Verletzung durch Landesrecht  
 100 I, 734–738  
**Grundgesetzänderung** 79, 573  
 bis 587; 79 III, 573–587; 81  
 IV, 592–604  
**Grundordnung**, freiheitliche  
 demokratische 18, 171–176;  
 21 II, 202–210; 91, 661–664  
**Grundrechte** 41–47; 1–19, 48  
 bis 186  
 Einschränkung der – 19, 176  
 bis 186  
 Rechtsverbindlichkeit der –  
 1 III, 48–54  
 der Landesverfassungen 28,  
 244–262; 142, 910–912  
**Grundstücksverkehr** 74 (18),  
 483, 536–539  
**Grundvermögen**  
 früherer Länder 135, 883 bis  
 888  
**Haftbefehl**, richterlicher 104  
 III, 745–748  
**Haftung bei Kreditgewährung**  
 115, 820–823  
**Hamburg Präambel**, 20, 123  
 840–842  
**Handel** 74 (11), 483, 515–519
- Handelsflotte** 27, 243–244  
**Handelsgebiet** 73 (5), 467, 506  
**Handelsverträge** 73 (5), 467,  
 506  
**Handwerk** 74 (11), 483, 515  
 bis 519  
**Haushaltsplan** 110, 809–810,  
 111, 810–814  
**Haushaltüberschreitung** 112,  
 814, 815  
**Haushaltswirtschaft** 109, 806  
 bis 809  
**Hausrecht**  
 des Bundestagspräsidenten 40  
 II, 358–360  
**Haussuchungen** 13 II, 138 bis  
 144  
**Hebesätze** 105 II, 750–762  
**Heilberufe und Heilgewerbe**  
 Zulassung zu – 74 (19), 483;  
 539–543  
**Heilmittel**  
 Verkehr mit – 74 (19), 483,  
 539–543  
**Heimat**  
 Bevorzugung wegen – 3 III,  
 66–72  
**Heimstättenwesen** 74 (18), 483,  
 536–539  
**Hessen Präambel**, 20, 23, 217  
 bis 222  
**Hinterbliebene**  
 Versorgung der –n 74 (10),  
 483, 514, 515  
**Hochseefischerei** 74 (17), 483,  
 527–536  
**Hochseeschifffahrt** 74 (21), 483,  
 545–552  
**Hochverrat** 143, 912–916  
**Hoheitsrechte** 24, 222–229
- Immunität**  
 der Abgeordneten 46 I, 371  
 bis 374  
**Indemnität**  
 des Bundespräsidenten 60 IV,  
 416–420  
 der Bundestagsabgeordneten  
 46 I, 371–374  
**Industrie** 74 (11), 483, 515 bis  
 519  
**Inkompatibilitätsvorschriften**  
 für Bundespräsident 55, 406  
 bis 408  
 für Bundeskanzler und Bun-  
 desminister 66, 440–442  
 für Mitglieder des Bundesver-  
 fassungsgerichts 94 I, 682 bis  
 689  
**Inkrafttreten**  
 von Gesetzen und Verord-  
 nungen 82, 613–615  
 des Grundgesetzes 145 II, 916  
 bis 924



- Internationale**  
 Schiedsgerichtsbarkeit 24 III, 222–229  
 Verbrechensbekämpfung 73 (10), 467, 479–482
- Jagdwesen** 75 (3), 553–563
- Jugendliche**  
 Schutz der –n und Unverletzlichkeit der Wohnung 13 III, 138–144  
 und freie Meinungsäußerung 5 II, 79–92
- Juristische Personen**  
 Grundrechte der –n 19 III, 176–186
- Kaufmännisch eingerichtete Betriebe**  
 des Bundes 110 IV, 809–810
- Kinder**  
 Erziehung der – 6 III, 92–101  
 uneheliche – 6 V, 92–101
- Koalitionsrecht** 9 III, 116–125
- Körperschaften**  
 des öffentlichen Rechts 130, 854–858; 135, 883–888  
 bundsunmittelbare – 86, 641 bis 644  
 Bedienstete der – 75 I, 553 bis 562
- Körperschaftssteuer** 106 II, 762 bis 789; 106 III, 762–789; 108 II, 790–806
- Kollektive Sicherheit** 24 II, 222 bis 229
- Konkurrierende Gesetzgebung**  
 70 II, 460–462; 72, 464–466, 74, 483–552, 75, 553–562, 105 II, 750–762; 125, 842 bis 845
- Kraftfahrwesen** 74 (22), 483, 545–552
- Krankheiten**  
 gemeingefährliche – 74 (19), 483, 539–543
- Kredite** 111 II, 810–814; 115, 820–823
- Kreise**  
 Volksvertretung in den –n 28, 244–262
- Krieg**  
 Achtung des –es 26, 235 bis 240
- Kriegsbeschädigte** 74 (10), 483, 514, 515
- Kriegsdienstverweigerung** 4 III, 73–79
- Kriegsfolgelasten** 120, 834–837
- Kriegsgefangenenfürsorge** 74, (10), 483, 514, 515
- Kriegsgräber** 74 (10), 483, 514, 515
- Kriegshinterbliebene** 74 (10), 483, 514, 515
- Kriegsschäden** 74 (9), 483, 513, 514
- Kriminalpolizei** 87 I, 644 bis 652, 73 (10), 467, 479–482
- Kündigungsfrist**  
 bei Kündigung ungeeigneter Angestellten 132, 864–875
- Küstenfischerei** 74 (17), 483, 527–536
- Küstenschiffahrt** 74 (21), 483, 545–552
- Küstenschutz** 74 (17), 483, 527 bis 536
- Kulturgut**  
 Schutz gegen Abwanderung 74 (5), 483, 506
- Kunst**  
 Freiheit der – 5 III, 79–92
- Länder**  
 Ausführung der Bundesgesetze 83, 624–626; 84, 626 bis 636  
 Ausführung von Bundesrecht durch – 93 I (3) 669–682  
 Beschränkung der Anwendung des Grundgesetzes 144 II, 916–924  
 Gliederung des Bundes in – 79 III, 573–587  
 Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten der – 91 I (3), 669–682  
 Mitwirkung bei der Gesetzgebung 79 III, 573–587  
 Reichsvermögen und – 134, 877–883  
 Steuerschwache – 106 IV, 762 bis 789  
 Vermögen früherer – 135, 883 bis 888; 106 II, 762–789; 107, 763–789  
 Zuweisung von Steueraufkommen an – 106 II, 762 bis 789; 107, 763–789
- Landesbehörden**  
 Beauftragte der Bundesregierung bei – 84 III, 626 bis 636  
 Weisungen der Bundesregierung an – 84 V, 626–636; 85, 636–640; 119, 832–834
- Landesgerichte** 92, 667–669
- Landesgesetzgebung**  
 über Steueraufkommen 106 II, 762–789
- Landesjustizminister** 95 III, 690 bis 706; 96 II, 706–715; 98 IV, 719–733
- Landeskultur** 89 III, 653–657
- Landesrecht**  
 Bundesrecht bricht – 31, 298 bis 300  
 Vereinbarkeit von – mit dem Grundgesetz 142, 910–912; 93 I (2), 669–682  
 Verletzung des Grundgesetzes durch – 100 I, 734–738
- Landesregierung**  
 Antragsrecht beim Bundesverfassungsgericht 93 I (2), 669–682  
 Finanzverwaltung 108 I, 790 bis 806  
 Rechtsverordnungsrecht der – 80, 587–592
- Landesrichter** 98 III, 719–733
- Landesverfassungen** 28, 244 bis 262  
 Grundrechtsbestimmungen der – 142, 910–912
- Landesverfassungsgerichte** 100, 734–738
- Landesvermögen**  
 Änderung der Landeszugehörigkeit 135, 883–888
- Landesverrat** 143, 912–916
- Landchaftspflege** 75 (3), 553 bis 562
- Landstraßen** 74 (22), 483, 545 bis 552
- Landwirtschaftliche Erzeugnisse**  
 Ein- und Ausfuhr, Erzeugung 74 (17), 483, 527–536
- Landwirtschaftliches Pachtwesen** 74 (18), 483, 536–539
- Landwirtschaftliches Saat- und Pflanzgut** 74 (20), 483, 543 bis 545
- Leben**  
 Recht auf – 2 II, 54–66
- Lebensmittel**  
 Schutz beim Verkehr mit –n 74 (20), 483, 543–545
- Lehre**  
 Freiheit der – 5 I, 79–92; 18, 171–176
- Losreißung von Gebieten** 143, 912–916
- Luftverkehr** 73 (6), 467, 476
- Menschen**  
 alle – vor dem Gesetz gleich 3, 66–72
- Menschenrechte**  
 Elternrecht als Menschenrecht 104
- Menschenwürdige Existenz** 58 bis 62
- Militärgouverneure**  
 zur Annahme des Grundgesetzes 918, 919

**Militärgouverneure**

Genehmigungsschreiben zum Grundgesetz 923, 924  
zu Groß-Berlin 921  
Memorandum der – vom 2. 3. 49 923

**Minderheiten**

konfessionelle und landsmannschaftliche – im Schulwesen 101–113

minimum standard of free society 71, 99

missio canonica 106, 108

Mutterschutz 6, 92–99

**Name**

der verheirateten Frau 72

Nationalsozialismus, Befreiungsvorschriften 139, 897 bis 899

Natürliches Lebensrecht des Einzelnen 42

**Naturrecht** 42

Elternrecht als – 104, 107

Neugliederung des Bundesgebiets 29, 262–295  
der südwestdeutschen Länder 118, 831, 832

Niederlassungsfreiheit 11, 127 bis 133

Niederlassungsrecht der Ausländer 74 (4), 483, 505

Notariat, süddeutsches 138, 896, 897

nulla poena sine lege 103 II, 741–744

**Obergericht, Deutsches**

für Vereinigtes Wirtschaftsgebiet 137 III, 892–896

**Öffentliche Ämter**

Zugang zu –n 33 II, 305 bis 324

**Öffentliche Gewalt**

Verletzung der Individualsphäre 2, 54–66  
und Religionsausübung 4 II, 73–79

Öffentliche Schulen 7 III, 101 bis 113

**Ordentliche Gerichte**

Rechtsweg vor –n 14, 144 bis 154

**Ordentliches Lehrfach**

Religionsunterricht als – 7 III, 101–113, 908–910

**Pachtwesen**

landwirtschaftliches 74 (18), 486, 536–539

**Parlamentarischer Rat**

Allgemeines 1–13  
Ausfertigung und Verkündung des Grundgesetzes 145 I, 916–924

**Parlamentarischer Rat**

Verfassungsgebende Gewalt 920

Wahlgesetz 137 II, 892–896

Parteien 21, 202–210

Paßwesen 73 (3), 467, 474

Persönliche Freiheit siehe Freiheit der Person

**Persönlichkeit**

freie Entfaltung der – 2 I, 54 bis 66

**Person**

Freiheit der – siehe Freiheit der Person

Grundrechte und juristische Personen 19 I, 176–186

Personenstandswesen 74 (2), 488–500

Petitionsrecht 17, 169–171

**Pflanzen**

Schutz der – gegen Schädlinge 74 (20), 483, 543–545

**Pflanzgut**

Schutz beim Verkehr mit – 74 (20), 483, 543–545

Pflicht zur Verfassungstreue 5 III, 79–92

**Pflichten**

staatsbürgerliche 33 I, 305 bis 324

**Politik**

Richtlinien der – 65, 437 bis 440

**Politische**

Beziehungen des Bundes 59 II, 413–416

– Willensbildung des Volkes 21 I, 202–210

Polizei 91, 661–664

Polizeigewahrsam 104 II, 745 bis 748

**Polizeigewalt**

im Gebäude des Bundestags 40 II, 359–360

**Polizeikräfte**

der Länder 91, 661–664

Polizeiliches Auskunfts- und Nachrichtenwesen 87 I, 644 bis 652

Positives Mißtrauensvotum 422, 67, 442–447

Postgeheimnis 10, 125–127, 18, 171–176

– und Bundestagsuntersuchungsausschuß 44 II, 366 bis 369

Postwesen 73 (7) 467–471, 476 bis 478; 130, 854–858

– Rechtsverordnung der Bundesregierung über Benützungssätze und Gebühren 80 II, 587, 590 bis 592

Präambel 20–41, 917, 925

Präsident des Bundesrates 52, 391–396; 57, 410, 411; 136 II, 888–892

– des Bundestages 39 III, 356 bis 358; 40, 358–360

Präsidialsystem 423, 424

**Presse**

Rechtsverhältnisse – 75 (2), 553, 554, 557–559

Pressefreiheit 5 I, 79–89; 18, 171–176

**Preußen**

Beteiligung an privaten Unternehmen 135 VI, 883 bis 888

Preußisches Staatsvermögen

134, 877–883

Privatschulen 7 IV, 101, 102, 111–113

**Produktionsmittel**

Überführung von –n in Gemeineigentum 15, 154–159; 74 (15), 483, 525, 526

**Rahmenvorschriften**

des Bundes 75, 553–562  
– über Rechtsverhältnisse der Landesrichter 98 III, 719 bis 733

**Rasse**

Benachteiligung oder Bevorzugung 3 III, 66–72

**Raumnot**

Eingriff in Unverletzlichkeit der Wohnung wegen – 13 III, 138–144

Einschränkung der Freizügigkeit wegen – 117 II, 827, 829–831

Raumordnung 75 (4), 553, 554, 560, 561

Realsteuern 105–107, 750–789

Rechnungshof 114 II, 818–820

Rechnungsjahr 110, 809–810; 111, 810–814

**Rechnungslegung**

des Bundesfinanzministers 114, 818–820

Rechnungsprüfung 114, 818 bis 820

**Recht**

Bürgerliches – 74 (1), 483, 500–505

– auf Entfaltung der Persönlichkeit 2 I, 54–62

Fortgeltendes – 123–126, 840 bis 847

Grundrechte als unmittelbar geltendes – 1 III, 42, 43, 48 bis 54

– auf Leben 2 II, 54–62

- noch Recht**  
 – der Meinungsäußerung 5, 79 bis 92  
 – der Selbstverwaltung 28, 244–262  
 Gleiche staatsbürgerliche – 33, 305–310  
 – der Wirtschaft 74 (11), 483, 515–519
- Rechtmäßigkeit der Verwaltung** 84 III, 626–636
- Rechtsanwaltschaft** 74 (1), 483, 500–505
- Rechtsberatung** 74 (1), 483, 500–505
- Rechtseinheit** 72 II, 464–466
- Rechtshilfe** 35, 330–331  
 – für Untersuchungsausschuß 44 III, 366–369
- Rechtsnachfolge**  
 – früherer Länder 135, 883 bis 888  
 – des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 133, 875–877
- Rechtspflege**  
 Einrichtungen der – 130, 854 bis 858
- Rechtsprechung** 92–104, 664 bis 666, 667–748  
 besondere Organe der – 20 II, 195–202
- Rechtsschutz**  
 Gewerblicher 73 (9), 467, 479
- Rechtsstaat**  
 republikanischer, demokratischer und sozialer 28 I, 244 bis 253
- Rechtsverordnungen** 80, 587 bis 592  
 Ausfertigung, Verkündung 82, 613–615  
 – in Flüchtlingsangelegenheiten 119, 832–834  
 – in fortgeltendem Recht 129, 851–858
- Rechtsweg, ordentlicher** 14 III, 144; 149–154; 19 IV, 176, 183–186; 34, 324–330; 132 III, 864–885
- Regierung auf Zeit** 422–425
- Regierungen der Länder im Bundesrat** 51, 383–391
- Regierungssystem, parlamentarisches** 67, 422–424, 442 bis 447
- Reich**  
 vom Deutschen – abgeschlossene Staatsverträge 123 II, 840–842  
 Vermögen des –es 134, 878 bis 883
- Reichsautobahnen, bisherige** 90, 657–661
- Reichskonkordat** 140, 899–907, 123, 840–842
- Reichsrecht, früheres** 125, 842 bis 845
- Reichsstraßen, bisherige** 90, 657 bis 661
- Reichsvermögen** 134, 877–883  
 siehe auch Verwaltungsvermögen
- Reichswasserstraßen, bisherige** 89, 653–657
- Religiöse Eidesformel** 56, 408, 409
- Religionsausübung, ungestörte** 4 II, 73–79
- Religionsfreiheit und staatsbürgerliche Rechte** 140, 899–907
- Religionsgesellschaften**  
 Recht der – 140, 899–907
- Religionsunterricht** 7 III, 101 bis 111; 141, 907–910
- Rheinland-Pfalz** 23, 217–222; 127, 848–849
- Richter**  
 Amtsenthebung der – 97 II, 715–718  
 – in Ausübung der rechtsprechenden Gewalt 92, 667 bis 669  
 Freiheitsentziehung durch Entscheidung des –ers 104, 745 bis 748  
 in den Ländern 98 III, 719 bis 723  
 – der oberen Bundesgerichte 96, 706–715  
 Ruhestandsversetzung mangels Eignung 132, 864–875
- Richteranklage** 98 II, 719, 723 bis 733
- Richterwahlausschuß** 95 III, 690 bis 706; 96 II, 706–715; 98 IV, 719–723
- Richtlinien der Politik** 65, 437 bis 440
- Ruhestand**  
 Versetzung der Richter in den – 97 II, 715–718; 98 II, 719, 723–733; 132 I, 864 bis 875
- Rundfunk**  
 Freiheit der Berichterstattung durch – 5 I, 79–89  
 siehe auch Fernmeldewesen
- Saatgut**  
 Schutz beim Verkehr mit – 74 (20), 483, 543–545
- Schadensersatzpflicht**  
 bei Amtspflichtverletzungen 34, 324–330
- Schenkungsteuer** 105 II, 750 bis 762
- Schiedsgerichtsbarkeit**  
 internationale 24 III, 222–225
- Schienenbahnen** 74 (23), 483, 546–552  
 siehe auch Eisenbahnen
- Schiffahrtsverträge** 73 (5), 467, 475, 476
- Schiffahrtsverwaltung** 87 I, 644 bis 652; 73 (5), 467–476
- Schleswig-Holstein Präambel** 20–41  
 Geltung des Grundgesetzes im Gebiet von – 23, 217 bis 222
- Schlußbestimmungen**  
 des Grundgesetzes 116–146, 823–926
- Schulaufsicht**  
 des Staates 7 I, 101–111
- Schulden**  
 des Bundes 110 III, 809–814  
 des ehemaligen Reiches 877 bis 883
- Schule, Schulwesen**  
 Erziehungsberechtigte und Religionsunterricht 7 II und III, 101–111  
 private Schulen 7 IV und V, 101, 111–113  
 Gemeinschaftsschule, Bekenntnisschule, Weltanschauungsschule 7 III, 101–111  
 siehe auch Berufsschule  
 Bremer Klausel, Elternrecht 141, 907–910  
 Zuschüsse für –n 106 III, 762–789
- Schutz**  
 von Ehe und Familie 6, 92 bis 101  
 der Mutter 6 IV, 92–99  
 der Jugend 5 II, 79–89; 13, 138–144  
 der unehelichen Kinder 6 V, 92–99  
 beim Verkehr mit Lebens- und Genußmitteln, Bedarfsgegenständen, Futtermitteln, Saat- und Pflanzgut, der Bäume und Pflanzen 74 (20), 483, 543–545
- Seelsorge**  
 in öffentlichen Anstalten 140, 899–907
- Seeschifffahrt** 89 II, 653–657
- Seewasserstraßen** 74 (21), 483, 545–552
- Seezeichen**  
 74 (21), 483, 545–552
- Selbstverwaltung**  
 Gewährleistung der 28 II, 244 bis 262



- Senat, Senatsprinzip** 380–381, 383–388  
**Seuchengefahr**  
 Eingriffe in Unverletzlichkeit der Wohnung 13 III, 138 bis 144  
**Sicherheit**  
 kollektive – 24 II, 222–229  
 öffentliche – und Unverletzlichkeit der Wohnung 13 III, 138–144  
**Sicherheitsleistungen**  
 zu Lasten des Bundes 115, 820–823  
**Siebener-Ausschuß**  
 siehe unter Ausschüsse des Parlamentarischen Rates  
**Siedlungs- und Heimstättenwesen** 74 (18), 483, 536–539  
**Simultanschule** 7, 101–111, 141, 907–910  
**Sitzungsperiode**  
 siehe Bundestag  
**Sondergerichte**  
 siehe unter Ausnahmegerichte  
**Sonntag** 140, 899–907  
**Souveränität**  
 deutsche, siehe Besatzungsmächte  
 Übertragung auf zwischenstaatliche Einrichtungen 24 II, 222–229  
 siehe auch Hoheitsrechte und Staatsgewalt  
**Soziale Grundrechte**  
 siehe unter Grundrechte  
**Soziale Versicherungsträger** 87 II, 644–652  
**Sozialgerichtsbarkeit**  
 oberes Bundesgericht für – 96 I, 706–715  
**Sozialisierung** 15, 157–159, 74 (15), 483, 525–526  
**Sozialversicherung** 74 (12), 483, 519–522; 120 I, 834–837  
**Splitterparteien, 5-%-Klausel** 349–352  
**Sprache**  
 Benachteiligung oder Bevorzugung wegen – 3 III, 66 bis 72  
**Staat und Kirche**  
 siehe unter Kirche  
**Staatsangehörigkeit im Bunde** 73 (2), 467, 473  
 Entziehung und Verlust 16, 159–169  
 Wiedereinbürgerung 116, 823 bis 831  
**Staatsangehörigkeit in den Ländern** 74 (8), 483, 513; 116, 823–831  
**Staatsbürgerliche Gleichberechtigung** 33 I, 305–310  
**Staatsbürgerliche Rechte**  
 Recht auf freie Zeit zur Wahrnehmung von –n –n 192, 193  
 – und Religionsfreiheit 33 III, 305, 313–314  
**Staatsform** 20 I, 195–202  
**Staatsgebiet**  
 siehe unter Bundesgebiet  
**Staatsgewalt**  
 Ausübung und Grenzen 20, 195–202  
**Staatsnotstand, Gesetzgebungsnotstand, Technischer Notstand** 81, 592–604, 605–613, 91, 661–669  
**Staatsverträge** 32, 300–305, 59 II, 413–416, 123, 840–842  
**Ständiger Ausschuß des Bundestags** 45, 369–371, 49, 378 bis 379  
**Statistik für Bundeszwecke** 72 (11), 467, 482  
**Stellvertreter**  
 des Bundeskanzlers 69 I, 449 bis 451  
 des Bundespräsidenten 57, 410 bis 411, 136 II, 888–892  
**Technischer Notstand** 605–613  
**Todesstrafe** 102, 739–741  
**Trennung der Kinder von der Familie** 6 III, 99–101  
**Treue zur Verfassung als Grenze der Lehrfreiheit** 5 III, 89–92  
**Überführung in Gemeineigentum** 15, 154–159  
 nicht auf Landesrecht beruhender Verwaltungsorgane 130, 854–858  
**Übergangsbestimmungen** 116 bis 146, 823–926  
**Umsatzsteuer** 106 I, 762–789; 108 I, 790–806  
**Unabhängigkeit**  
 – der Richter 97, 715–718  
 richterliche – der Rechnungshofmitglieder 114, 818–820  
**Uneheliche Kinder** 6 V, 92–99  
**Unterbehörden**  
 Errichtung bundeseigener – 87 III, 644–652  
**Unterrichtung, freie** 5 I, 79–89  
**Untersuchungsausschuß** des Bundestags 44, 366–369  
**Unvereinbarkeit von Bundes- und Landesrecht**, 100, 734 bis 739; 93, 669–682  
**Unvereinbarkeit** siehe unter Inkompatibilität  
**Unverletzlichkeit**  
 des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses 10, 125 bis 127  
 – der Wohnung 13, 138–144  
**Urheberrecht** 73 (9), 479  
**Vatikan** 414, 416  
**Verantwortlichkeit**  
 des Bundeskanzlers 65, 437 bis 440  
 der Bundesminister 65, 437 bis 440  
 bei Gegenzeichnung 412  
**Verbrauchssteuer** 105 II, 750 bis 762; 106 I, 762–789; 108 I, 790–806  
**Verbrechensbekämpfung, internationale** 73 (10), 467, 479 bis 482  
**Vereinigtes Wirtschaftsgebiet**  
 Erstreckung des Rechts des –s 127, 848–849  
 Rechtsnachfolge 133, 875–877  
**Vereinigungsfreiheit**  
 Mißbrauch und Verwirkung 18, 171–176  
 zur Wahrung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen 9 II, 116–125  
**Vereinsfreiheit** 9, 116–125  
 Mißbrauch und Verwirkung 18, 171–176  
**Vereins- und Versammlungsrecht**  
 konkurrierende Gesetzgebung über – 74 (3) 483–499  
**Verfahren, gerichtliches**  
 konkurrierende Gesetzgebung über – 74 (1), 483–505  
**Verfassung, künftige, – freibeschlossene Verfassungsänderung** siehe unter Grundgesetzänderung  
**Verfassungsmäßige Ordnung** 2 I, 54–62, 9 II, 116–125; 20 III, 195–202  
 Angriff auf – 143, 912–916  
 in den Ländern 28, 244–262  
**Verfassungsschutz**  
 ausschließliche Gesetzgebung über Angelegenheiten des –es 73 (10), 467, 479–482  
 Behörden zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des – 87 I, 644–652  
**Verfassungsstreitigkeiten**  
 innerhalb eines Landes 99, 733–734  
**Verfassungswidrigkeit**  
 friedensstörender Handlungen 26 I, 235–240



**Verfassungswidrigkeit**

Nachprüfung von Gesetzen  
im gerichtlichen Verfahren  
100 I, 734-738  
von Parteien 21 II, 202, 207  
bis 210

**Verfolgte**

Asylrecht für politisch – 16  
II, 159, 165-169  
des Nationalsozialismus 132  
II, 864-875

**Vergesellschaftung** 15, 154-159**Verhältnisswahl**

bei der Wahl zur Bundesver-  
sammlung 54 III, 399-406

**Verhaftung**

von Abgeordneten 46 II, 371  
bis 374  
siehe auch unter Freiheitsent-  
ziehung

**Verhinderung des Bundesprä-  
sidenten** 57, 410, 411

Bestimmung der – bei An-  
klage vor Bundesverfas-  
sungsgericht 61 II, 420, 421

**Verkehrssteuern** 105 II, 750 bis  
762; 106 II, 762-789**Verkündung**

der Bundesgesetze 82, 613 bis  
615  
des Grundgesetzes 145, 916 bis  
924  
von Rechtsverordnungen 82,  
613-615

**Verlagsrecht**

ausschließliche Gesetzgebung  
über 73 (9), 467, 479

**Verletzung des Grundgesetzes**

Anklage gegen Bundesprä-  
sidenten bei 61, 420-421

**Verleumdung**

und Indemnität 46, 371, 374

**Vermögen**

des Bundes 110 III, 809-814;  
114 II, 818-820; 134 I, 877  
bis 883  
früherer Länder 135 II, 883  
bis 888  
des Reiches 134, 877-883

**Vermögensabgaben** 106 I, 762  
bis 789; 108 I, 790-806**Vermögenssteuer** 105 II, 750 bis  
762; 106 II, 762-789**Vermögensübergang**

bei Rechtsnachfolge unterge-  
gangener Länder 135, 883  
bis 888

**Veröffentlichung des Grund-  
gesetzes** 145 III, 916-924**Verordnungen**, siehe unter  
Rechtsverordnungen**Versammlungsfreiheit** 8, 113  
bis 116

Mißbrauch und Verwirkung  
18, 171-176

**Versammlungsrecht**

konkurrierende Gesetzgebung  
über – 74 (3), 483-500

**Versicherungsträger**

soziale – als bundesunmittel-  
bare Körperschaften des öf-  
fentlichen Rechts 87 II, 644  
bis 652

**Versicherungswesen**

konkurrierende Gesetzgebung  
über – 74 (11), 483-499,  
515-519

**Versorgungsberechtigte**

Kriegsbeschädigte und Hin-  
terbliebene 74 (10), 483,  
414, 415

Personen 131, 858-864

**Verträge** 32 II, 300-305

mit auswärtigen Staaten 59  
II, 413-416

durch Länder 32 III, 300-305

**Vertrauensfrage des Bundes-  
kanzlers** 68, 447-449**Vertretung**

völkerrechtliche – des Bun-  
des durch Bundespräsi-  
denten 59, 413-416

**Vertriebene** 74 (6), 483-499,  
506-509; 116 I, 823-826;  
119, 832-834; 131, 858-864**Verwaltungsabkommen**, völ-  
kerrechtliche 59 II, 413-416**Verwaltungsakte**

alte Ermächtigung zu –n 129  
I, 851-854

**Verwaltungsgerichtsbarkeit**  
oberstes Bundesgericht für –  
665, 666, 96 I, 706-715**Verwaltungsorgane**

bisherige, der Bundesregie-  
rung unterstellt 130, 854 bis  
858

**Verwaltungsrat für Post- und  
Fernmeldewesen** im fran-  
zösischen Besatzungsgebiet  
130, 854-858**Verwaltungsunterbau**, bundes-  
eigener 87 I, 644-652**Verwaltungsverfahren**

bei Auftragsverwaltung 85,  
636-640

bei bundeseigener Verwal-  
tung 86, 641-644

bei landeseigener Verwaltung  
84, 626-636

**Verwaltungsvorschriften**, siehe  
unter Allgemeine –**Verwirkung der Grundrechte**  
18, 171-176; 46 III, 371-374**Völkerrecht**

als Bestandteil des Bundes-  
rechts 25, 229-235

Nachprüfung durch Bundes-  
verfassungsgericht 666, 100  
II, 734-738

**Völkerrechtliche Verträge** 32  
II, 300-305; 59, 413-416

Vertretung des Bundes durch  
Bundespräsident 59, 413 bis  
416

**Völkerverständigung** 9 II, 116  
bis 125**Volksbefragung** bei Neugliede-  
rung südwestlicher Länder  
118, 831-832**Volksbegehren**

bei Neugliederung des Bun-  
desgebietes 29 II, 262-286  
beantragter, aber nicht ange-  
nommener Artikel zu – 620,  
621

**Volksentscheid**

bei Neugliederung des Bun-  
desgebietes 29 III-VI, 262  
bis 286

beantragter, aber nicht ange-  
nommener Artikel zu –  
620, 621

**Volkschulen** 7 V, 101-103**Volksouveränität** 20 II, 195  
bis 202**Volksvertretung** in Ländern,  
Kreisen und Gemeinden 28 I,  
244-253**Volkszugehörigkeit**, deutsche  
116 I, 823-826**Vorführung** vorläufig Festge-  
nommener vor Richter 104  
III, 745-748**Vorläufig Festgenommene** 104  
III, 745-748**Vorranggesetzgebung** 454, 72,  
464-466**Vorschlagsrecht**

des Bundeskanzlers für Er-  
nennung und Entlassung  
der Bundesminister 64 I, 433  
bis 437

des Bundespräsidenten zur  
Wahl des Bundeskanzlers  
63 I, 426-433

**Vorschulen** 7 VI, 101, 102, 111  
bis 113**Wählbarkeit**

zum Abgeordneten 38, 349,  
350

zum Amt des Bundesprä-  
sidenten 54 I, 399, 400, 402,  
405

der Beamten, Angestellten  
und Richter 137 I, 892-896

- Währungs- und Notenbank**  
als Bundesbank 88, 652, 653
- Währungswesen**  
ausschließliche Gesetzgebung über – 73 (4), 467, 474
- Waffenherstellung** zur Kriegsführung 26 II, 235–243
- Wahl**  
der Abgeordneten des Bundestages 38, 349–355; 39, 355–358  
der Abgeordneten des ersten Bundestages 137 II, 892 bis 896  
des Bundeskanzlers 63, 426 bis 433  
des Bundeskanzlers in Verbindung mit Mißtrauensvotum 67, 442–447  
des Bundespräsidenten 54, 399 bis 406  
des ersten Bundespräsidenten 136 II, 888–892; 137 II, 892 bis 896  
des Bundesratspräsidenten 52 I, 391–393  
der Bundesversammlung 54, 399–406  
der ersten Bundesversammlung 137 II, 892–896  
der Richter des Bundesverfassungsgerichts 94 I, 682–689  
der Richter der oberen Bundesgerichte 96 II, 706–715  
der Richter des Obersten Bundesgerichtes 95 III, 690 bis 706
- Wahlen**  
vom Bundestag vorzunehmende 42, 362–364
- Wahlfreiheit** 38, 349–355
- Wahlgesetz** 38 III, 349–355; 137 II, 892–896
- Wahlperiode** des Bundestages 39 I, 356–357
- Wahlprüfung** 137 III, 894 bis 896
- Wahlrecht** zum Bundestag 41, 360–362  
aktives und passives 38 II, 349, 350
- Wahrheitsgetreue Berichte**  
über Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse 42 III, 362, 364, 365
- Warenverkehr**  
ausschließliche Gesetzgebung über – 73 (5), 467, 475, 476  
Freizügigkeit des – 73 (5), 467, 475, 476
- Wasserhaushalt**  
Rahmenvorschriften über – 75 (4), 553, 560, 561
- Wasserstraßen**  
Verwaltung, Ausbau und Neubau von – 89, 653–657
- Wasserwirtschaft** 89 III, 653 bis 657
- Weisungen**  
der obersten Bundesbehörden an Landesbehörden 85 III, 636–640  
der Bundesregierung für Polizei und Polizeistreitkräfte 91, 661  
Einzelweisungen bei landeseigener Verwaltung 84 V, 626–636  
in Flüchtlingsangelegenheiten 119, 832–834
- Weisungsrecht**  
der Bundesbevollmächtigten gegenüber Mittel- und Unterbehörden der Landesfinanzverwaltung 108 IV, 770–806
- Weltanschauungsschule** 7 V, 111 bis 113
- Wertzuwachssteuer** 105 II, 750 bis 762
- Wetterdienst**  
konkurrierende Gesetzgebung über – 74 (21), 483–499, 545–552
- Wiedereinbürgerung** 116 II, 823–826
- Wiedergutmachung der Kriegsschäden**  
konkurrierende Gesetzgebung über 74 (9), 483–499, 513, 514
- Wiederwahl** des Bundespräsidenten 54 II, 399, 406
- Wirtschaft**  
konkurrierende Gesetzgebung über Recht der – 74 (11), 483–499, 515–519
- Wirtschaftsrecht** 517, 518
- Wirtschaftsverfassung** 517, 518
- Wissenschaft**  
Freiheit der – 5 III, 89–92
- Wissenschaftliche Förderung**  
konkurrierende Gesetzgebung über Förderung der – 74 (13), 483–499, 522, 523
- Wohnsitz** 116 II, 823–826
- Wohnung**  
Unverletzlichkeit der – 13 I, 138–144
- Wohnungswesen**  
konkurrierende Gesetzgebung über – 74 (18), 483–499; 536–539
- Würde des Menschen** 1 I, 48–54
- Württemberg-Baden** 23, 217 bis 222; 118, 831–832
- Württemberg-Hohenzollern** 23, 217–223; 118, 831–832; 127, 848–849
- Zahl**  
der Abgeordneten des Bundestages 349, 350
- Zahlungsverkehr mit dem Ausland**  
ausschließliche Gesetzgebung über – 73 (5), 467, 475, 476
- Zeitbestimmung**  
ausschließliche Gesetzgebung über – 73 (4), 467, 474
- Zensur** 5 I, 79–92
- Zentralstellen**  
für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen 87 I, 644–652  
für die Kriminalpolizei 87 I, 644–652
- Zeugnisverweigerungsrecht**  
der Bundestagsabgeordneten 47, 375
- Zölle** 105 I, 750–762; 106 I, 762–787; 108 I, 790–806
- Zollgebiet**  
ausschließliche Gesetzgebung über Einheit des –es 73 (5), 467, 475, 476
- Zollschutz** 73 (5), 467, 475, 476
- Zugang zu öffentlichen Ämtern** 33 II, 305–324
- Zulassung zu ärztlichen Berufen**  
konkurrierende Gesetzgebung über – 74 (19), 539–543
- Zusammentritt**  
des Bundestages nach Neuwahl 39 II, 356, 357–358  
der Bundesversammlung 54, 401, 402
- Zuschüsse des Bundes**  
an die Länder 106, 762–789  
zur Sozialversicherung 120, 834–837
- Zustandekommen von Gesetzen** 455, 78, 571–573
- Zustimmungsrecht**  
des Bundesfinanzministers zu Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßigen Ausgaben 112, 814–815  
des Bundesrates zur Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes 81 I, 592–604  
des Bundesrates zur Errichtung bundeseigener Mittel- und Unterbehörden 87 III, 644–652

**Zustimmungsrecht**

des Bundesrates zu Gesetzen 615–620, 29 VII, 262–295; 79 II, 773–779; 81 II, 592 bis 604; 84 I, 626–636; 84 V, 626–636; 85 I, 636 bis 640; 105 II, 750–762; 106 III, 762–789; 106 IV, 762 bis 789; 107, 762–789; 108 III, 790–806; 134 IV, 877 bis 883; 135 V, 883–888

des Bundesrates zur Geschäftsordnung des gemeinsamen Ausschusses von Bundestag und Bundesrat 77 II, 565 bis 571

des Bundesrates zu Verordnungen 80 II, 590–592; 119, 832–834; 130 I, 854–858; 132 IV, 864–875

**Zustimmungsrecht**

des Bundesrates zu Verwaltungsvorschriften 84 II, 626 bis 636; 85 II, 636–640; 108 IV, 790–806

der Bundesregierung zur Erhöhung der Ausgaben des Haushaltsplanes oder neuen Ausgaben 113, 815–818

der Bundesregierung zu Verträgen der Länder mit auswärtigen Staaten 32 III, 300 bis 305

des Bundestages zur Übernahme des Amtes eines Aufsichtsrats von Bundeskanzler oder Bundesminister 66, 440–442

der gesetzgebenden Körperschaften zu Staatsverträgen 59 II, 413–416

**Zwangsarbeit** 12 III, 133–138

**Zwangsmitgliedschaft bei Ärztekammern** 541

**Zweckmäßigkeit der Verwaltung**

Nachprüfung bei Auftragsverwaltung 85 IV, 636 bis 640

**Zweifel**

über eine Regel des Völkerrechts 100 II, 734–738

über Vereinbarkeit von Bundesrecht mit Grundgesetz oder Landesrecht mit Grundgesetz und Bundesrecht 93 I, 669–682

**Zwischenstaatliche Einrichtungen** 24 I, 222–229