

Zeitschrift: Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV

Herausgeber: Schweizerischer Juristenverein

Band: 69 (1950)

Heft: 1

Artikel: Die staatsrechtlichen Grundlagen der westdeutschen Bundesrepublik

Autor: Simson, Gerhard

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-896027>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 02.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Die staatsrechtlichen Grundlagen der westdeutschen Bundesrepublik

Von Regierungsrat Dr. Gerhard Simson, Stockholm

Trotz ihres Namens «Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland» besitzt die am 8. Mai 1949 in Bonn beschlossene neue deutsche Verfassung angesichts der politischen Gegebenheiten und nach ihrem eigenen Wortlaut (Art. 23) nur in den von den drei westalliierten Staaten besetzten Teilen Deutschlands rechtliche Wirksamkeit. Aber auch dort bildet sie nicht das primäre staatsrechtliche Instrument. Die Betrachtung der politischen Struktur und der rechtlichen Grundlagen des jetzt in Westdeutschland neugeformten Staatsgebildes muß vielmehr von dem Washingtoner Dreimächte-Abkommen vom 8. April 1949 ausgehen, durch das das Besatzungsregime geregelt worden ist. Von den acht Dokumenten dieses Abkommens sind das Besatzungsstatut und der Alliierte Dreizonenvertrag am bedeutsamsten¹.

Nach der nicht unbestrittenen, aber herrschenden Ansicht der internationalen Staatsrechtsjuristen, die auch von den Regierungen der Okkupationsmächte geteilt wurde, war Deutschland trotz Zusammenbruch, Besetzung und Spaltung ein Staat im Rechtssinn geblieben. Ihm fehlt aber die Souveränität sowohl als Ganzem wie in seinen beiden Hälften. In der kurz nach der Kapitulation abgegebenen Berliner Erklärung der vier Siegermächte vom 5. Juni 1949 wurde die Feststellung ausgesprochen, daß auf sie die oberste Regierungsgewalt Deutschlands übergegangen sei.

¹ Der amtliche französische Wortlaut des «Statut d'occupation» und des «Accord concernant les contrôles tripartites» ist unter anderem im Archiv des Völkerrechts Bd. 2 (1949) S. 92 abgedruckt.

Das neue Besatzungsrecht hält dieses Prinzip aufrecht. Dem von deutscher Seite gemachten Vorschlag, sich künftig mit bloßen Aufsichtsfunktionen zu begnügen, wurde nicht entsprochen. Die Alliierten sind die Träger der deutschen Staatsmacht geblieben; nach seinen einleitenden Worten ist das Besatzungsstatut "in the exercise of the supreme authority which is retained by the Governments..." erlassen worden.

Jede Ausübung einer Hoheitsfunktion durch die deutschen Organe beruht somit ohne Rücksicht auf das Bonner Grundgesetz staatsrechtlich auf einer widerruflichen Vollmacht, die ihnen von den alliierten Besatzungsmächten eingeräumt worden ist². Das in Übereinstimmung mit den Washingtoner Beschlüssen von den drei Militärgouverneuren als einer der letzten Akte ihrer Wirksamkeit erlassene Besatzungsstatut setzt demgemäß den Bereich fest, in dem auch künftig die Ausübung der staatspolitischen Gewalt bei den Regierungen der Okkupationsmächte verbleibt, und bestimmt hierdurch die Gebiete, auf denen die neuen Organe der deutschen Bundesrepublik gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Befugnisse ausüben dürfen.

Nach dem Besatzungsstatut (Art. 2) sind die Organe der neuen deutschen Republik für folgende Fragen unzuständig: 1. Abrüstung und Demilitarisierung, Industriebeschränkung, zivile Luftfahrt; 2. Ruhrkontrolle, Restitutionsen, Reparationen, Dekartellierung³, Handelsdiskriminierungen, ausländische Interessen in Deutschland und Ansprüche gegen Deutschland; 3. Auswärtige Angelegenheiten einschließlich internationaler Verträge; 4. «Displaced persons» und Zulassung von Flüchtlingen; 5. Schutz, An-

² Vgl. Wilhelm Grewe, «Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland», Deutsche Rechtszeitung 1949 S. 45.

³ Auf Grund des sog. Petersberger Abkommens vom 22. November 1949 soll u. a. die Dekartellierung künftig von Deutschland selbst durchgeführt werden (Punkt 6).

sehen und Sicherheit der alliierten Truppen, Besatzungskosten; 6. Beachtung des Grundgesetzes und der Länderverfassungen; 7. Kontrolle des Außenhandels und Devisenverkehrs; 8. Kontrolle innerer Maßnahmen betreffend die Verwendung ausländischer Unterstützungen, Gelder und Nahrungsmittel; 9. Versorgung und Behandlung inhaftierter, von Besatzungsgerichten verurteilter Personen.

Außerhalb dieser Beschränkungen spricht die Vermutung für die Zuständigkeit der deutschen Organe, und hierdurch wird gegenüber dem früheren Rechtszustand, der auf den sogenannten Frankfurter Dokumenten der Militärgouverneure vom 1. Juli 1948 beruhte, eine beträchtliche Erweiterung der deutschen Rechtsautonomie geschaffen. Immerhin haben sich die alliierten Regierungen in einer Generalklausel (Art. 3) die Befugnis vorbehalten, «aus Sicherheitsgründen oder zur Aufrechterhaltung der demokratischen Grundsätze» Maßnahmen auf anderen Gebieten zu ergreifen. Andererseits wird versprochen (Art. 9), daß die Besatzungsbehörden spätestens innerhalb von achtzehn Monaten nach dem Inkrafttreten des Statuts eine Überprüfung seiner Bestimmungen mit dem Ziel vornehmen, die Befugnisse der deutschen Behörden zu erweitern.

Der gleichzeitig in Washington beschlossene Alliierte Dreizonenvertrag ergänzt das Besatzungsstatut in organisatorischer Hinsicht. Er hat seinen gesetzlichen Niederschlag in dem in Paris beschlossenen, sehr bedeutsamen Statut der Alliierten Hohen Kommissare für Deutschland vom 20. Juli 1949 gefunden, durch den an die Stelle der Militärgouverneure zivile oberste Repräsentanten mit dem Titel Hohe Kommissare (High Commissioners) treten. Nur der britische General Sir Brian Robertson war zunächst in dieser neuen Funktion geblieben, doch wurde inzwischen Sir Ivone Kirkpatrick, vormaliger englischer Botschaftsrat in Berlin, zu seinem Nachfolger bestimmt; Amerika ernannte an Stelle des Generals Clay Mr. John McCloy, den bisherigen Präsidenten der Weltbank, und Frankreich an Stelle von General König M.

André François-Poncet, seinen langjährigen Botschafter in Berlin.

Der rechtliche Ausgangspunkt für das Bonner Grundgesetz ist das Frankfurter Dokument Nr. 1 vom 1. Juli 1948, das heißt ein Schreiben der drei Militärgouverneure an die westdeutschen Ministerpräsidenten, das die Bildung einer «Constituent assembly» vorsah. Demgemäß lag die Beratung bei dem als Verfassungskonvent gebildeten «Parlamentarischen Rat», der in Bonn zusammentrat. Er setzte sich aus Abgeordneten zusammen, die die einzelnen Landesparlamente gewählt hatten. Man glaubte dabei an eine schnelle, von Zweckmäßigkeit Gesichtspunkten getragene provisorische Regelung, zumal bereits der von Juristen ausgearbeitete Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee (einem Schloß in Bayern) vorlag. Aber der raschen Verabschiedung standen zwei von jeher wohlbekannte deutsche Eigenschaften entgegen: Gründlichkeit und Zwietracht. Man beriet acht Monate lang und stritt mit erbitterter Leidenschaft um Weltanschauungsfragen, vor allem um die Probleme des föderalistischen Systems und der konfessionellen Volksschule. Zudem griffen die Militärgouverneure mehrfach — insbesondere im Interesse des Föderalismus — ein, wobei ihnen als Empfehlungen bezeichneten Interventionen schon deshalb große Bedeutung zukam, weil das Grundgesetz von ihnen genehmigt werden mußte⁴.

Die Annahme des Grundgesetzes erfolgte schließlich am 8. Mai 1949, genau 4 Jahre nach dem Tage der deutschen Kapitulation, mit 53 gegen 12 Stimmen. Nach ihrem Wortlaut sollte die Verfassung in Kraft treten, wenn ihr mindestens $\frac{2}{3}$ der Länderparlamente zustimmten. Von den zwölf in den Westzonen liegenden Volksvertretungen (ein-

⁴ Dem Bonner Parlamentarischen Rat gehörten zahlreiche namhafte Juristen an. Den Vorsitz führte der jetzige Bundeskanzler Konrad Adenauer. Eine besondere Rolle spielte bei den Beratungen der Professor des Staatsrechts und sozialistische Minister Karl (Carlo) Schmid.

schließlich der Stadtverordnetenversammlung der nicht-russischen Sektoren Berlins) nahmen elf die Verfassung mit meistens sehr großen Mehrheiten an. Die einzige Ausnahme bildete mit Rücksicht auf die Nichterfüllung bestimmter föderalistischer Forderungen der bayrische Landtag, doch beschloß dieser gleichzeitig mit großer Majorität, die Verfassung als rechtswirksam auch für Bayern anzuerkennen. Die Genehmigung der Okkupationsmächte wurde am 12. Mai 1949 erteilt; hierbei machten die Militärgouverneure aber in ihrem gemeinsamen zustimmenden Schreiben wichtige Vorbehalte für die Auslegung und Anwendung einzelner Bestimmungen. Die Verkündung erfolgte am 23. Mai 1949⁵.

Das Grundgesetz ist nach seinen eigenen Worten nur eine Übergangsordnung; es verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von «dem deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen worden ist» (Art. 146).

Der Verfassung ist eine Präambel vorangestellt, die nicht nur von programmatischer, sondern auch von staatsrechtlicher Bedeutung ist. Sie lautet:

«Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat das Deutsche Volk in den Ländern Baden, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern, um dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue

⁵ Der amtliche Text ist im Bundesgesetzblatt 1949 Nr. 1 S. 1 abgedruckt. Textausgaben und Kommentare erschienen bisher von Werner Matz mit einer Einleitung von Carlo Schmid (Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart), R. W. Fülleln (Verlag August Lutzeyer, Minden und Frankfurt) und Friedrich Giese (Kommentator-Verlag, Frankfurt). Vgl. ferner das Sonderheft des Archivs des öffentlichen Rechts, Bd. 75 (1949) Heft 3.

Ordnung zu geben, kraft seiner verfassunggebenden Gewalt dieses Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland beschlossen.

Es hat auch für jene Deutschen gehandelt, denen mitzuwirken versagt war.

Das gesamte deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden.»

Die Absicht des Gesetzgebers wird hierdurch deutlich. Es wird kein neuer westdeutscher republikanischer Staat geschaffen. Vielmehr soll trotz der fehlenden gegenwärtigen Souveränität der als solcher rechtlich fortbestehende deutsche Staat in jenem Umfang reorganisiert werden, der durch die Besatzungsstaaten ermöglicht ist. Die deutsche Bundesrepublik ist daher kein Rechtsnachfolger des im Jahre 1871 gegründeten Deutschen Reiches, sondern steht mit diesem trotz seiner tiefgehenden rechtlichen und tatsächlichen Umbildung im Verhältnis der völkerrechtlichen Identität. Die einstweilen territorial begrenzte Rechtswirksamkeit auf die elf Länder Westdeutschlands und Westberlin soll dieser Tatsache nicht im Wege stehen. Entsprechend der Präambel ist vorgesehen, daß die Verfassung in den anderen Teilen Deutschlands nach deren Beitritt in Kraft gesetzt werden soll (Art. 23). Die Sowjetzone bildet daher kein «Ausland», und die Einwohner beider Teile Deutschlands besitzen eine gemeinsame deutsche Staatsangehörigkeit⁶.

Die deutsche Bundesrepublik wird als ein «demokratischer und sozialer Bundesstaat» bezeichnet (Art. 20). Alle Staatsgewalt geht in ihm vom Volke aus, doch findet der Volkswille seinen repräsentativen Ausdruck jetzt nur noch in den Wahlen zum Bundestag, der an die Stelle des früheren Reichstags tritt. Die in der Schweiz ent-

⁶ Nach § 26 des Wahlgesetzes vom 15. Juni 1949 ist für die westalliierten Sektoren Berlins auf Wunsch der Militärgouverneure ein Kompromiß gewählt worden, indem diese Stadt 8 Abgeordnete mit beratender Stimme in den Bundestag entsendet.

wickelten, aber auch der Weimarer Republik eigenen plebiszitären Gesetzesformen («Volksbegehren» und «Volksentscheid») als Ausdrucksmittel des direkten Volkswillens sind beseitigt worden. Der Bundestag wird in allgemeinen, direkten Wahlen auf vier Jahre gewählt. Von besonderer Bedeutung ist dabei, daß politische Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, «die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik zu gefährden», verfassungswidrig sind, sich demnach nicht betätigen oder Kandidaten zum Bundestag aufstellen dürfen (Art. 21). Die Parteien müssen — nach angelsächsischem Vorbild — über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben.

Neben dem Bundestag besteht der Bundesrat als föderatives Element. Er setzt sich aus Mitgliedern der Länderregierungen zusammen, die diese bestellen und abberufen. Alle Vertreter des gleichen Landes müssen gleichartig stimmen. Der Bundesrat kann nur beratend oder durch Ausübung eines Vetorechts aufschiebend in die Gesetzgebung eingreifen. Der Gedanke, eine wirkliche Erste Kammer zu schaffen, ist daher trotz der guten Erfahrungen anderer Länder nicht verwirklicht worden.

Republikanisches Staatsoberhaupt ist ein mindestens vierzigjähriger Bundespräsident. Seine Befugnisse sind begrenzter, als dies in der Weimarer Republik der Fall war; er hat größtenteils repräsentative Aufgaben und formelle Rechte. Es ist natürlich, daß die Erfahrungen mit einer Diktatur das Pendel nach der Gegenseite haben ausschlagen lassen.

Auch bei der Wahl des Bundespräsidenten ist im Gegensatz zur Weimarer Republik das Volk als direkter Willensfaktor fortgefallen, um demagogische Kandidaten auszuscheiden. Die Wahl erfolgt ohne Aussprache durch ein besonderes Organ, die Bundesversammlung. Diese setzt sich aus allen Abgeordneten des Bundestages und einer gleich großen Anzahl von Mitgliedern zusammen, die die

Länderparlamente entsenden. Der Bundespräsident wird für fünf Jahre gewählt, seine Wiederwahl ist nur einmal zulässig. In dem 65jährigen Professor Theodor Heuß, einem württembergischen Demokraten von hoher Bildung und Klugheit, hat die neue Republik ein allgemein geachtetes Staatsoberhaupt gefunden.

Der Bundespräsident hat dem Bundestag den Bundeskanzler vorzuschlagen, der von diesem mit einfacher Mehrheit ohne Aussprache gewählt wird. Der Kanzler schlägt seinerseits dem Bundespräsidenten die einzelnen Bundesminister vor, die dieser zu ernennen hat. Erster Bundeskanzler wurde der 73jährige Konrad Adenauer, früher Oberbürgermeister von Köln, ein rheinischer Katholik.

Die Geschichte der Weimarer Republik, aber auch der Französischen Republik und anderer konsequent parlamentarisch regierter Länder mit vielen Parteien zeigt, daß die Stabilität und Kontinuität der Staatspolitik leicht gefährdet wird, wenn auch eine unter sich nicht einige und zur Übernahme der Verantwortung unfähige Opposition die Regierung durch Mißtrauensvotum stürzen kann. Diesem Mißstand will man durch den originellen Ausweg des sogenannten positiven Mißtrauensvotums begegnen. Der Bundestag kann nämlich künftig dem Bundeskanzler das Mißtrauen nur noch dadurch aussprechen, daß er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt, den der Bundespräsident zu ernennen hat (Art. 67).

Dieser staatsrechtlich und politisch bemerkenswerte Lösungsversuch wird naturgemäß oft eine Durchbrechung des Majoritätsprinzips bedeuten, da sich die Regierung nur auf eine parlamentarische Minderheit stützen kann, wenn sich die oppositionelle Mehrheit nicht zu einigen vermag. Werden vom Parlament in Fällen dieser Art dringliche Regierungsvorlagen abgelehnt, kommt es also zu einem Konflikt zwischen Bundesregierung und Bundestagsmajorität, so kann der Bundespräsident, dem in diesem Ausnahmefall eine politisch wichtige Funktion zufällt, ein-

greifen. Er kann entweder den Bundestag auflösen oder aber den sogenannten Gesetzgebungsnotstand erklären (Art. 81). Letzteres bedeutet, daß eine Regierungsvorlage bei erneuter Ablehnung durch das Parlament trotzdem als angenommen gilt, wenn ihr der Bundesrat zustimmt. Bundespräsident, Bundesregierung und Bundesrat können also gemeinsam ein arbeitsunfähiges Parlament zeitweilig ausschalten. Es wird ein Prüfstein der neuen Verfassung sein, ob sich dieser interessante Versuch bei der Überwindung von Regierungskrisen bewährt⁷.

Die in der Verfassung festgelegten und eingehend behandelten Grundrechte gehen von der «unantastbaren Würde des Menschen» und den «unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten» aus. Die darüber im Grundgesetz enthaltenen Bestimmungen sind nicht nur programmatisch, sondern binden Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht (Art. 1).

Die Todesstrafe ist zum erstenmal in der deutschen Rechtsgeschichte abgeschafft worden (Art. 102). Man wollte offenbar zum Ausdruck bringen, daß in Deutschland genug Blut geflossen ist.

Die Erbschaft des Leipziger Reichsgerichts tritt das Oberste Bundesgericht an. Neben ihm wird noch ein neues Bundesverfassungsgericht bestehen, das nicht nur über Rechtsstreitigkeiten in Verfassungsangelegenheiten entscheidet, sondern auch bei der Beantwortung von staatsrechtlichen Zweifelsfragen, zum Beispiel hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes, eine verbindliche Klärung herbeiführen soll. Für die Ernennung der Richter des Obersten Bundesgerichts und des Bundesverfassungsgerichts wurden Sondervorschriften getroffen.

Es kennzeichnet die heutige Zerrissenheit Deutschlands, die ein Spiegelbild der gegenwärtigen Spaltung Europas und der ganzen Welt ist, daß gleichzeitig mit dem Bonner

⁷ Nach der neuen bayrischen Verfassung wird der Ministerpräsident für 4 Jahre gewählt und kann während dieser Zeit auch durch Mißtrauensvotum nicht zum Rücktritt gezwungen werden.

Grundgesetz auch in der deutschen Sowjetzone von dem dort gebildeten «Deutschen Volkskongreß» eine «Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik» beschlossen worden ist, die nach dem Wunsch ihrer Schöpfer in ganz Deutschland Geltung erhalten soll⁸. Sie ist am 8. Oktober 1949 in Kraft gesetzt worden. Es ist heute wohl noch zu früh, um ihre staatsrechtlichen und staatspolitischen Auswirkungen in vollem Umfang zu erkennen und zu würdigen.

⁸ Abgedruckt im Informationsdienst des Deutschen Volksrats, Jahrg. 2 (1949) Nr. 1 S. 27.