

Aus der Rede von Prof. Dr. Carlo Schmid (SPD) am 8. September 1948 vor dem Plenum des Parlamentarischen Rates

Man muss wissen, was man will, wenn man vom Staat spricht, ob den bloßen Herrschaftsapparat, der auch einem fremden Gebieter zur Verfügung stehen kann, oder eine lebendige Volkswirklichkeit, eine aus eigenem Willen in sich selber gefügte Demokratie.

Nur wo der Wille des Volkes aus sich selber fließt, nur wo dieser Wille nicht durch Auflagen eingeengt ist, durch einen fremden Willen, der Gehorsam fordert und dem Gehorsam geleistet wird, wird Staat im echten demokratischen Sinne des Wortes geboren. Wo das nicht der Fall ist, wo das Volk sich lediglich in Funktion des Willens einer fremden übergeordneten Gewalt organisiert, sogar unter dem Zwang, gewisse Direktiven dabei verfolgen zu müssen, und mit der Auflage, sich sein Werk genehmigen zu lassen, entsteht lediglich ein Organismus mehr oder weniger administrativen Gepräges [...]

Was ist nun die Lage Deutschlands heute? Am 8. Mai 1945 hat die deutsche Wehrmacht bedingungslos kapituliert. An diesen Akt werden von den verschiedensten Seiten die verschiedensten Wirkungen geknüpft. Wie steht es damit. Die bedingungslose Kapitulation hatte Rechtswirkungen ausschließlich auf militärischem Gebiet. Die Kapitulationsurkunde, die damals unterzeichnet wurde, hat nicht etwa bedeutet, dass damit das deutsche Volk durch legitimierte Vertreter zum Ausdruck bringen wollte, dass es als Staat nicht mehr existiert, sondern hatte lediglich die Bedeutung, dass den Alliierten das Recht nicht bestritten werden sollte, mit der deutschen Wehrmacht nach Gutdünken zu verfahren. Das ist der Sinn der bedingungslosen Kapitulation und kein anderer. [...]

Diese Auffassung, dass die Existenz Deutschlands als Staat nicht vernichtet und dass es als Rechtssubjekt erhalten worden ist, ist heute weitgehend Gemeingut der Rechtswissenschaft, auch im Ausland. Deutschland existiert als staatliches Gebilde weiter. Es ist rechtsfähig, es ist aber nicht mehr geschäftsfähig, noch nicht geschäftsfähig. Die Gesamtstaatsgewalt wird zum mindesten auf bestimmten Sachgebieten durch die Besatzungsmächte, durch den Kontrollrat im ganzen und durch die Militärbefehlshaber in den einzelnen Zonen ausgeübt. Durch diese Treuhänderschaft von oben wird der Zusammenhang aufrechterhalten. Die Hoheitsgewalt in Deutschland ist also nicht untergegangen; sie hat lediglich den Träger gewechselt, indem sie in Treuhänderschaft übergegangen ist. Das Gebiet Deutschlands ist zwar weit gehend versehrt, aber der Substanz nach ist es erhalten geblieben, und auch das deutsche Volk ist - und zwar als Staatsvolk - erhalten geblieben. Gestatten Sie mir hier ein Wort zum „Staatsvolk“. Es hat sich in dieser Hälfte Deutschlands ungemein vermehrt durch die Flüchtlinge, durch Millionen Menschen, die ausgetrieben wurden aus Heimaten, in denen ihre Vorfahren schon seit Jahrhunderten ansässig gewesen sind. Man sollte in der Welt nicht so rasch vergessen, was damit geschehen ist! [...]

Damit, dass die drei Staatselemente erhalten geblieben sind, ist Deutschland als staatliche Wirklichkeit erhalten geblieben. Deutschland braucht nicht neu geschaffen zu werden. Es muss aber neu organisiert werden. Diese Feststellung ist von einer rechtlichen Betrachtung aus unausweichlich [...]

Auch die jetzt freigegebene Schicht der ursprünglich voll gesperrten deutschen Volkssouveränität ist nicht das Ganze, sondern nur ein Fragment. Daraus ergibt sich folgende praktische Konsequenz: Um einen Staat im Vollsinn zu organisieren, muss die Volkssouveränität sich in ihrer ganzen Fülle auswirken können. Wo nur eine fragmentarische Ausübung möglich ist, kann auch nur ein Staatsfragment organisiert werden. Mehr können wir nicht zuwege bringen, es sei denn, dass wir den Besatzungsmächten gegenüber - was aber eine ernste politische Entscheidung voraussetzen würde - Rechte geltend machen, die sie uns heute noch nicht einräumen wollen. Das müsste dann ihnen gegenüber durchgekämpft werden. Solange das nicht geschehen ist, können wir, wenn Worte überhaupt einen Sinn haben sollen keine Verfassung machen, auch keine vorläufige Verfassung, wenn „vorläufig“ lediglich eine zeitliche Bestimmung sein soll. Sondern was wir machen können, ist ausschließlich das Grundgesetz für ein Staatsfragment. Die eigentliche Verfassung, die wir haben, ist auch heute noch das

geschriebene oder ungeschriebene Besatzungsstatut. Die Art und Weise, wie die Besatzungsmächte die Besatzungshoheit ausüben, bestimmt darüber, wie die Hoheitsbefugnisse auf deutschem Boden verteilt sein sollen. Sie bestimmt auch darüber, was an den Grundrechten unserer Länderverfassungen effektiv und was nur Literatur ist. Diesem Besatzungsstatut gegenüber ist alles andere sekundär, solange man in Anerkennung seiner Wirklichkeit handelt [...]

Damit glaube ich die Frage beantwortet zu haben, worum es sich bei unserem Tun denn eigentlich handelt. Wir haben unter Bestätigung der alliierten Vorbehalte das Grundgesetz zur Organisation der heute freigegebenen Hoheitsbefugnisse des deutschen Volkes in einem Teile Deutschlands zu beraten und zu beschließen. Wir haben nicht die Verfassung Deutschlands oder Westdeutschlands zu errichten.

Wir haben etwas zu schaffen, das uns die Möglichkeit gibt, gewisser Verhältnisse Herr zu werden, besser Herr zu werden, als wir das bisher konnten. Auch ein Staatsfragment muss eine Organisation haben, die geeignet ist, den praktischen Bedürfnissen der inneren Ordnung eines Gebietes gerecht zu werden. Auch ein Staatsfragment braucht eine Legislative, braucht eine Exekutive und braucht eine Gerichtsbarkeit. [...]

Aber wenn auch die Ordnung, die wir gestalten sollen, nur die Ordnung eines Staatsfragmentes ist, so kann und sollte sie unserer Meinung nach doch so ausgestaltet werden, dass bei Ausweitung der heute gewährten Freiheitssphäre die geschaffene Organisation fähig ist, sie voll auszufüllen. Und darüber hinaus möchte ich noch sagen: Man sollte diese Organisation so stark und vollständig machen, dass sie fähig werden kann, durch ihr Wirken eine solche Ausweitung in Fluss zu bringen und durchzusetzen. [...]

Und nun, meine Damen und Herren, komme Ich zu einem weiteren grundsätzlichen Kapitel: Wo liegen die Hoheitsbefugnisse, auf Grund derer wir dieses Grundgesetz beraten und beschließen? Wer wird dabei durch uns tätig? Wird durch uns tätig das deutsche Volk? Oder werden durch uns tätig die Länder als in sich geschlossene Gebietskörperschaften? Diese Frage zu beantworten ist nicht müßig. Ich glaube vielmehr, dass der Umstand, wie wir sie beantworten, entscheidend für das ganze Werk ist. Deutschland ist, das glaube ich bewiesen zu haben, als staatliches Gebilde nicht untergegangen. Da mit, dass Deutschland weiter besteht, gibt es auch heute noch ein deutsches Staatsvolk. Es ist also auf dem Gebiet, das heute durch die drei Westzonen umschrieben wird, ein Gesamtakt dieses deutschen Staatsvolkes noch möglich. Ein solcher Gesamtakt kann auch durch Länderverfassungen nicht verboten werden.

Das deutsche Volk ist aber keine amorphe Masse; es ist in Länder gegliedert, und es ist in seiner Geschichte bisher noch immer in dieser Gliederung in Länder politisch aufgetreten. Das deutsche Volk handelt auch, wenn es als das deutsche Volk in den Ländern Baden, Bayern, Hessen usw. auftritt, als deutsches Gesamtvolk. Darum ist es sicher, dass das Grundgesetz unseres Staatsfragments nicht auf Grund einer Vereinbarung der deutschen Länder zu entstehen braucht, weil die Quelle der Hoheitsgewalt nicht bei den Ländern liegt, sondern beim deutschen Volk. [...]

Das alles ist nicht müßige Theorie, sondern eine Feststellung, die mir notwendig scheint. Denn wir müssen wissen, bei wem der Anspruch ruht; ob Deutschland unter Ländern ausgehandelt werden muss oder ob das deutsche Volk sich selbst sein Haus zu bauen hat.

Noch eine weitere Frage: Soll das Gebilde, dessen Organisation wir hier zu schaffen haben, einen Namen erhalten oder nicht? Die Frage ist von höchster Bedeutung. Nomina sunt nomina. Namen bringen zum Ausdruck, was denn eigentlich entsteht oder entstehen soll.

Nun ist die Frage die, ob sich ein Name überhaupt mit einem Provisorium verträgt, ob hier nicht statt eines Namens eine bloße „Bezeichnung“ das Bessere wäre? (Die Frage scheint mir von größter Schwierigkeit.) Es wird hier von diesem Hohen Hause eine sehr politische Entscheidung getroffen werden müssen. Ich glaube nicht,

dass es möglich ist, von irgend einer Seite her den Beweis zu führen, dass diese oder dass jene Antwort auf die gestellte Frage die richtige ist. Man muss sich da eben entscheiden. Aber welcher Name auch immer gegeben werden mag und ob ein Name gegeben wird oder nicht: in dem Gebiet, für das das Grundgesetz gilt, wird nicht eine separate „westdeutsche“ Gebietshoheit aus geübt, sondern gesamtdeutsche Hoheitsgewalt in Westdeutschland. [...]

Wir werden uns überlegen müssen, ob wir dieses Grundgesetz mit einer Präambel ein leiten sollen. 'Ich für meinen Teil halte es für notwendig, denn die Präambel charakterisiert das Wesen des Grundgesetzes. Sie sagt aus, was sein soll, und sie wird insbesondere aussagen müssen, was das Grundgesetz nicht sein soll. Die Präambel wird gewissermaßen die Tonart des Stückes angeben müssen und sie wird darum alle konstitutiven Merkmale kennzeichnen und in sich enthalten. [...]

Meine Damen und Herren! Es ist uns aufgegeben worden, ein Grundgesetz zu machen, das demokratisch ist und ein Gemeinwesen des föderalistischen Typs errichtet. Was bedeutet das? Welche allgemeinen Inhalte muss danach das Grundgesetz haben, wenn diesen Auflagen Gerechtigkeit erwiesen werden soll? Was heißt denn eigentlich bei Verfassungen „demokratisch“? Gerade heute gefällt man sich darin, die Demokratie „weiterentwickeln“, indem man „progressistische“ Demokratien erfindet. Lucas a non lucendo. - Mir persönlich liegt es, wenn von Demokratie gesprochen wird, eher dabei an die klassische Demokratie zu denken, für die bis her die Völker Europas gekämpft haben. Wenn wir das so Erkämpfte betrachten, dann finden wir, dass offenbar einige Merkmale erfüllt sein müssen, wenn von einer demokratischen Verfassung soll gesprochen werden können.

Das Erste ist, dass das Gemeinwesen auf die allgemeine Gleichheit und Freiheit der Bürger gestellt und gegründet sein muss, was in zwei Dingen zum Ausdruck kommt. Einmal im rechtsstaatlichen Postulat, dass jedes Gebot und jedes Verbot eines Gesetzes bedarf und dass dieses Gesetz für alle gleich sein muss; und zweitens durch das volksstaatliche Postulat, das verlangt, dass jeder Bürger in gleicher Weise an dem Zustandekommen des Gesetzes teilhaben muss. Ob das in der Form der plebiszitären unmittelbaren Demokratie erfolgt oder in der Form der repräsentativen Demokratie, wird im allgemeinen eine Zweckmäßigkeitfrage sein, bei der das quantitative Element den Ausschlag geben müssen. Das Entscheidende ist, dass jeder Hoheitsträger mittelbar oder unmittelbar auf einen Wahlakt zurückgeführt werden können. Der Beamte zum Beispiel muss durch einen Minister ernannt sein, der selber durch ein allgemein gewähltes Parlament bestätigt und eingesetzt worden ist.

Nun erhebt sich die Frage: Soll diese Gleichheit und Freiheit völlig uneingeschränkt und absolut sein, soll sie auch denen eingeräumt werden, deren Streben ausschließlich darauf ausgeht, nach der Ergreifung der Macht die Freiheit selbst auszurotteten? Also: Soll man sich auch künftig so verhalten, wie man sich zur Zeit der Weimarer Republik zum Beispiel den Nationalsozialisten gegenüber verhalten hat? Auch diese Frage wird in diesem Hohen Hause beraten und entschieden werden müssen. Ich für meinen Teil bin der Meinung, dass es nicht zum Begriff der Demokratie gehört, dass sie selber die Voraussetzungen für ihre Beseitigung schafft.

Ja, ich möchte weiter gehen. Ich möchte sagen: Demokratie ist nur dort mehr als ein Produkt einer bloßen Zweckmäßigkeitentscheidung, wo man den Mut hat, an sie als etwas für die Würde des Menschen Notwendiges zu glauben. Wenn man aber diesen Mut hat, dann muss man auch den Mut zur Intoleranz denen gegenüber aufbringen, die die Demokratie gebrauchen wollen, um sie umzubringen.

Das Zweite, was verwirklicht sein muss, wenn man von demokratischer Verfassung im klassischen Sinne des Wortes sprechen will, ist das Prinzip der Teilung der Gewalten. Sie wissen, dass die Verfassung von 1792 den Satz enthielt, dass ein Staat, der nicht auf dem Prinzip der Teilung der Gewalten aufgebaut sei, überhaupt keine Verfassung habe. Was bedeutet dieses Prinzip? Es bedeutet, dass die drei Staatsfunktionen, Gesetzgebung, ausführende Gewalt und Rechtsprechung, in den Händen gleichgeordneter, in sich verschiedener Organe

liegen, und zwar des wegen in den Händen verschiedener Organe liegen müssten damit sie sich gegenseitig kontrollieren und die Waage halten können. Diese Lehre hat ihren Ursprung in der Erfahrung, dass wo auch immer die gesamte Staatsgewalt sich in den Händen eines Organes nur vereinigt, dieses Organ die Macht missbrauchen wird [...]

Heute ist es wieder nötig, von diesen alten Dingen zu sprechen, denn gerade die „Demokratie“, die sich als „progressistisch“ bezeichnet, will die Teilung der Gewalt aufgeben. In den Richtlinien für eine deutsche Verfassung, die der Deutsche Volksrat ausgearbeitet hat, finden sich zum Beispiel eine Reihe von Bestimmungen, die nichts anderes sind als der Ausdruck dafür, dass das Prinzip der Teilung der Gewalten in dieser Verfassung nicht mehr gelten soll. Dort ist letzten Endes die gesamte Gewalt im Parlament konzentriert. Das Parlament soll letzten Endes nicht nur Gesetze erlassen können und die Regierung politisch kontrollieren können, sondern es soll letzten Endes auch über die Rechtmäßigkeit eines Geschehens entscheiden können. Wenn man so vorgeht, dann hat man alle Voraussetzungen für die Installierung einer Diktatur verwirklicht, und darum sollte man in dem Grundgesetz, das wir zu beschließen haben, klar zum Ausdruck bringen, dass das Prinzip der Teilung der Gewalten realisiert werden muss.

Als drittes Erfordernis für das Bestehen einer demokratischen Verfassung gilt im allgemeinen die Garantie der Grundrechte. In den modernen Verfassungen finden wir überall Kataloge von Grundrechten, in denen das Recht der Personen, der Individuen, gegen die Ansprüche der Staatsraison geschützt wird. Der Staat soll nicht alles tun können, was ihm gerade bequem ist, wenn er nur einen willfährigen Gesetzgeber findet, sondern der Mensch soll Rechte haben, über die auch der Staat nicht soll verfügen können. Die Grundrechte müssen das Grundgesetz regieren, sie dürfen nicht nur ein Anhängsel des Grundgesetzes sein, wie der Grundrechtskatalog von Weimar ein Anhängsel der Verfassung gewesen ist. Diese Grundrechte sollen nicht bloß Deklamationen, Deklarationen oder Direktiven sein, nicht nur Anforderungen an die Länderverfassungen, nicht nur eine Garantie der Länder-Grundrechte, sondern unmittelbar geltendes Bundesrecht, auf Grund dessen jeder einzelne Deutsche, jeder einzelne Bewohner unseres Landes vor den Gerichten soll Klage erheben können.

Nun wird die Frage sein, wieweit man den Umfang dieses Grundrechtskatalogs ziehen will. Sollen lediglich die so genannten Grundrechte aufgenommen werden, also die Rechte der Individualperson, oder auch die Rechtsbestimmungen über die so genannten Lebensordnungen, die so zahlreich über unsere neuen Länderverfassungen hin verstreut sind:

Wirtschaft, Kultur, Familie usw.? Vielleicht wird es sich bei einem Provisorium empfehlen, keine endgültige Gestaltung der Lebensordnung zu versuchen und sich statt dessen zu begnügen, einen recht klaren und wirksamen Katalog von Individual-Grundrechten aufzustellen, so wie in den klassischen Bills of Rights der angelsächsischen Länder verfahren worden ist. Aber auf der anderen Seite sollte das Grundgesetz die Länder nicht daran hindern, von ihren weitgehenden Grundrechten und Ordnungsbestimmungen Gebrauch zu machen.

Die Frage wird auch sein, ob diese Grundrechte betrachtet werden als Rechte, die der Staat verliehen hat, oder als (vorstaatliche) Rechte, als Rechte, die der Staat schon an trifft, wenn er entsteht, und die er lediglich zu gewährleisten und zu beachten hat. Auch das ist nicht nur von theoretischer, sondern von eminent praktischer Bedeutung, insbesondere für die Entscheidung der Frage, ob diese Grundrechte auch sollen auf Schranken stoßen können: Sollen sie schlechthin absolut unberührbar sein? Ich glaube, dass man bei den Grundrechten eine immanente Schranke wird anerkennen müssen: es soll sich jener nicht auf die Grundrechte berufen dürfen, der von ihnen Gebrauch machen will zum Kampf gegen die Demokratie und die freiheitliche Grundordnung. Wir wollen nicht mehr, dass man sich auf das Grundrecht der Pressefreiheit berufen kann nur zu dem einen Zweck, die Republik zu beseitigen, um an ihre Stelle eine Diktatur zu setzen, die keine Pressefreiheit mehr kennen wird! Wir wollen auch nicht haben, dass man diese Grundrechte mit einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt

versieht, wie das etwa in den Ostzone des Volksrats und in einigen Verfassungen der Länder der Ostzone der Fall ist. Wenn ich jedes Grundrecht durch Gesetz einschränken kann, dann ist es sinnlos, es durch die Verfassung zu garantieren, dann ist es eine bloße Deklamation und keine effektive Wirklichkeit. Der allgemeine Gesetzesvorbehalt entwertet das Grundrecht, reduziert es auf Null.

Man wird aber bei einigen Grundrechten ohne einen beschränkten Gesetzesvorbehalt nicht auskommen können. Ich erinnere nur an alles, was sich aus der Notwendigkeit zum Beispiel der Wohnungsbewirtschaftung ergibt, der Einquartierungen und anderem mehr. Aber man sollte von diesen beschränkten Vorbehalten nur einen äußerst sparsamen Gebrauch machen, und keinesfalls sollen die Möglichkeiten des Gesetzgebers so weit gehen, dass er das Grundrecht in seiner Substanz kränken kann.

Und nun das Entscheidende: soll der Staat den Grundrechten gegenüber vom Staatsnotstandsrecht Gebrauch machen können, so dass er mit den ordentlichen Mitteln nicht fertig werden kann, die Grundrechte aufhebt, um Ruhe und Ordnung und Sicherheit wieder herzustellen? Man wird sich diese Frage sehr genau überlegen müssen. Man wird sich fragen müssen, ob die Tatsache der Unberührbarkeit der Grundrechte in sich selber nicht ein so hohes Gut ist, dass der Staat auch in Zeiten des Notstands vor ihnen soll zurück treten müssen. Vielleicht kann eine Untersuchung der möglichen Tatbestände zeigen, dass bei Notständen, wie sie bei uns denkbar sind, der Staat im allgemeinen mit den gewöhnlichen polizeilichen Mitteln wird fertig werden können. Vielleicht wird man auch zur Erkenntnis kommen, dass diese Mittel nicht genügen könnten und dass dann das Individuum vor dem Notstand des Staates zurückstehen muss. Sollte man zu dieser Überzeugung kommen, wird man aber darauf bedacht sein müssen, dass auch im Fall des Notstands nur bestimmte Grundrechte sollen suspendiert werden dürfen, und auch dann nur für Zeit und nur unter der Kontrolle demokratischer Institutionen.

Meine Damen und Herren! Jede Verfassungswirklichkeit hängt letzten Endes von dem Wahlrecht ab, das in einem bestimmten Raume gilt. Ich glaube, dass man sich auch in diesem Hause mit dieser Frage des Wahlrechts beschäftigen müssen, und sei es nur um sich darüber schlüssig zu werden, ob Bestimmungen über die Modalitäten eines Wahlgesetzes in dieses Grundgesetz aufgenommen werden sollen oder nicht. Notabene; bis heute scheint mir noch keine Klarheit darüber zu bestehen, wer das Wahlgesetz zur Wahl der ersten parlamentarischen Vertretung des deutschen Volkes erlassen soll, ob es von den Militärbefehlshabern erlassen werden soll oder von den Ministerpräsidenten. Bisher scheint mir nur das eine festzustehen, dass es nicht der Parlamentarische Rat erlassen soll.

Die Frage ist nun, ob nicht durch uns allgemeine Bestimmungen für ein solches Wahlgesetz in das Grundgesetz aufgenommen werden sollten. Ich für meinen Teil würde darin einen Nachteil sehen. Man soll Wahlgesetze nicht allzu sehr unter Verfassungsschutz stellen. Man sollte Wahlgesetze beweglich lassen, damit sich bestimmte Erfahrungen auswirken können und damit sich auch ein Stilwandel im politischen Leben konkret auswirken kann.

Aber ich glaube, dass etwas anderes in den Kreis unserer Erwägungen mit einbezogen werden sollte, nämlich das Phänomen der politischen Partei. Ich habe es immer seltsam gefunden, dass auch die modernsten Verfassungen bis auf wenige unter ihnen von der Existenz der politischen Parteien keine Notiz nehmen. Freilich ist es sicher: die politischen Parteien sind keine Staatsorgane; sie sind aber entscheidende Faktoren unseres staatlichen Lebens, und je nachdem, ob sie so oder anders organisiert sind, haben unsere Staatsorgane diesen oder einen anderen politischen Wert. Nun scheint es mir richtig zu sein, dass man sehr bald ein Parteigesetz erlässt, und mir scheint weiter richtig zu sein, dass man in dieses Grundgesetz Mindestbestimmungen für ein solches Parteigesetz aufnimmt. Bestimmungen, die für die politischen Parteien einen gewissen demokratischen Mindeststandard vorsehen. Ich denke dabei nicht an Lizenzzwang. Ich halte es für eine schlechte Sache, politische Parteien unter Lizenzzwang zu steilen. Aber ich denke, man könnte vielleicht vorsehen, dass die politischen Parteien über die Mittel, die ihnen zu fließen, periodisch Rechnung legen müssen oder dass sie ihre

Kandidaten in Urwahlen aufstellen müssen oder dass sie einmal im Jahr in Mitgliederversammlungen über ihr Tun Rechnung legen müssen, und Ähnliches. Ich könnte mir vorstellen, dass sich auf diese Weise bei uns einiges zum Nutzen einer echten Demokratie ändern könnte! Vielleicht könnte man sogar daran denken, ob nicht in diesem Grundgesetz eine Bestimmung vorgesehen werden soll, die, wie ich glaube, voreilig in die Länderverfassungen aufgenommene Bestimmungen über das jeweilige Wahlsystem gegenstandslos macht. Aber das ist nur ein Gedanke, den ich zur Erwägung geben möchte.

Wir müssen dieses Grundgesetz so gestalten, dass ein Gebilde föderalistischen Typs entsteht. Man hat uns das offensichtlich im Rahmen der „Sicherheitspolitik“ auferlegt. Während überall sonst in der Welt Föderalismus Vereinigung von Getrenntem bedeutet, will man ihn bei uns offenbar einführen, um schon Geeintes wieder zu dissoziieren (also genau den umgekehrten Prozess, den man im eigenen Lande gewählt hat). Ich glaube, es lohnt sich, darüber einige Worte zu verlieren. Glaubt man denn wirklich im Ernst, dass die Sicherheit unserer Nachbarn durch verfassungstechnische Kunststücke garantiert werden kann? Ich glaube nicht, dass die Föderalisierung Deutschlands als solche eine Sicherheitsgarantie für unsere Nachbarn ist. Ich glaube aber, dass Demokratisierung Deutschlands eine Sicherheit für unsere Nachbarn abgeben könnte. [...]

Was heißt denn „föderalistische Ordnung“? Ich glaube, dass sich darauf so viele Antworten geben lassen wie auf die Frage: Was heißt Demokratie? Es gibt eine Reihe von historischen Verfassungsmodellen, die man über-eingekommen ist, föderalistisch zu nennen. Sie differieren außerordentlich unter einander. Ich glaube aber doch, dass einige Charakteristika festzustellen sind, die realisiert sein müssen, wenn einer Verfassung das Prädikat „föderalistisch“ gegeben werden soll.

Das erste scheint mir zu sein, dass das Staatsgebiet in einer Reihe differenzierter Gebietskörperschaften eigener Ordnung gegliedert sein muss; zweitens, dass eine Bundesgewalt bestehen muss, die innerhalb ihrer Zuständigkeit der Gewalt der Glieder vorgeht; drittens, dass auf bestimmten Sachgebieten eine eigenständige ausschließliche oder konkurrierende Zuständigkeit der Glieder bestehen muss; viertens, dass die Glieder an den Organen zu beteiligen sind, die den gesetzgeberischen Willen des Bundes bilden; und schließlich fünftens, dass ein qualifizierter Schutz gegen Änderungen der föderalistischen Struktur der Verfassung vorhanden ist.

Es ist für uns kein Zweifel, dass die deutschen Länder die Grundlage des Gebietes sein müssen, das wir jetzt organisieren, und dass sie eigene Verfassungshoheit und Organisationshoheit haben müssen, eigene Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung und eine vom Bunde getrennte Finanzwirtschaft - alles dies im Rahmen der Bestimmungen des Grundgesetzes. Weiter ist es für uns kein Zweifel, dass eine Bundesgewalt geschaffen werden muss, die nicht die Summe der Ländergewalten ist, sondern eine eigenständige Gewalt, die im Rahmen des Grundgesetzes den Vorrang vor den Ländergewalten haben muss. Bundesrecht soll Landesrecht brechen. Schwieriger wird es sein, das Verhältnis zu bestimmen, in dem auf beiden Stufen die ausführenden Gewalten zueinander stehen sollen. Ich will hier aber nichts vorwegnehmen, was morgen aus berufenerem Munde dazu ausgeführt werden soll.

Lassen Sie mich hier nur noch einiges Grundsätzliche andeuten. Es wird nötig sein, dass wir die Gesetzgebungskompetenz nach Sachgebieten abgrenzen. Die Frage ist, wie wir dabei verfahren sollen. Ich würde es bedauern, wenn man dabei auf Grund irgend welcher formalistischer Standpunkte - auf Grund eines formalistischen Föderalismus oder eines formalistischen Unitarismus - verfahren würde. Wir sollten überhaupt bei diesen Dingen nicht deduktiv, sondern induktiv verfahren, d. h. nach dem Prinzip der sachlichen Zweckmäßigkeit. Ich glaube, dass es dafür zwei Grundsätze gibt, über die wir uns sollten einigen können. Der erste ist: Die Lebensinteressen des Ganzen dürfen nicht durch partikulare Egoismen gefährdet werden. Der zweite Satz lautet: Was das Land ohne Schädigung des Ganzen tun kann, das soll es auch allein tun; denn es hat den Vorteil der

Sachnähe. Aufbau von unten, aber Planung von oben! Nur wenn dieser zweite Satz auch mit ausgesprochen wird, ist der erste richtig.

(Quelle: Parlamentarischer Rat. Stenographische Berichte über die Plenarsitzungen, Bonn 1948/49, 2. Sitzung, 8. 9. 1948, S. 8 ff.)