



# 75 JAHRE GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

---

Horst Möller

# AUF EINEN BLICK

---

- ▶ Am 8. Mai 1949 verabschiedete der Parlamentarische Rat das Grundgesetz. Der Begriff wurde gewählt, weil man die Bezeichnung „Verfassung“ für den als Provisorium angesehenen westdeutschen Teilstaat vermeiden wollte. Das Grundgesetz steht trotz wesentlicher Innovationen in der verfassungsgeschichtlichen Tradition Deutschlands.
- ▶ Die am 19. November 1919 in Kraft getretene Weimarer Reichsverfassung ist zentrales Bindeglied in der verfassungspolitischen Kontinuität Deutschlands und war für die Beratungen des Parlamentarischen Rats 1948/49 ein wichtiger Bezugspunkt.
- ▶ Angesichts der extremen innen- und außenpolitischen Rahmenbedingungen war die Weimarer Reichsverfassung eine herausragende verfassungspolitische Leistung. Sie konnte die nationalsozialistische Machtergreifung aber nicht verhindern. Allerdings hätte die Verfassung unter „normalen“ politischen Bedingungen durchaus funktionieren können. Zudem kann eine Verfassungsordnung allein Demokratien nicht dauerhaft retten, wenn die Wahlbevölkerung sich nicht mehrheitlich an einem demokratischen Grundkonsens orientiert.
- ▶ Der Parlamentarische Rat entschied sich 1948/49 für ein konsequent repräsentatives und parlamentarisches System: Die plebiszitären Elemente der Weimarer Verfassung entfielen, die Kompetenzen des Bundespräsidenten wurden reduziert, die des Bundestages und des Bundeskanzlers gestärkt.
- ▶ 1990 plädierte die Mehrheit der verantwortlichen Politiker für den Beitritt der DDR zum Grundgesetz anstelle einer neuen Verfassung, weil sich das Grundgesetz zum einen hervorragend bewährt hatte, zum anderen der zeitliche Spielraum für die Wiedervereinigung gering war.
- ▶ Das Grundgesetz wurde bisher über 60-mal geändert. In der Regel handelte es sich um zwangsläufige Anpassungen an sich wandelnde politische Rahmenbedingungen. Dazu zählen die Gründung der Bundeswehr und der Beitritt zur NATO 1955, die Wiedervereinigung 1990 und die Europäisierung der deutschen Politik. Allerdings ist bei allen Änderungen Vorsicht geboten: Es dient der Autorität einer Verfassung nicht, wenn Vorschriften, die in einfachen Gesetzen ausreichend geregelt werden können, Verfassungsrang erhalten.
- ▶ Insgesamt ist es für die Erhaltung der Machtverteilung einer Verfassungsordnung notwendig, dass jedes Verfassungsorgan seine Kompetenzen wahrnimmt und kein Machtvakuum entsteht. Essenziell ist die Erhaltung des vom Parlamentarischen Rat geschaffenen repräsentativen Systems, das jedoch immer wieder durch systemwidrige Aktivitäten gefährdet wird.
- ▶ Trotz partiell kritisierbarer Entwicklungen ist das Grundgesetz eines der seltenen Beispiele, wie aus der (Verfassungs-)Geschichte gelernt werden kann. Es hat sich in 75 Jahren hervorragend bewährt und zählt weltweit zu den stabilsten demokratischen Verfassungsordnungen.

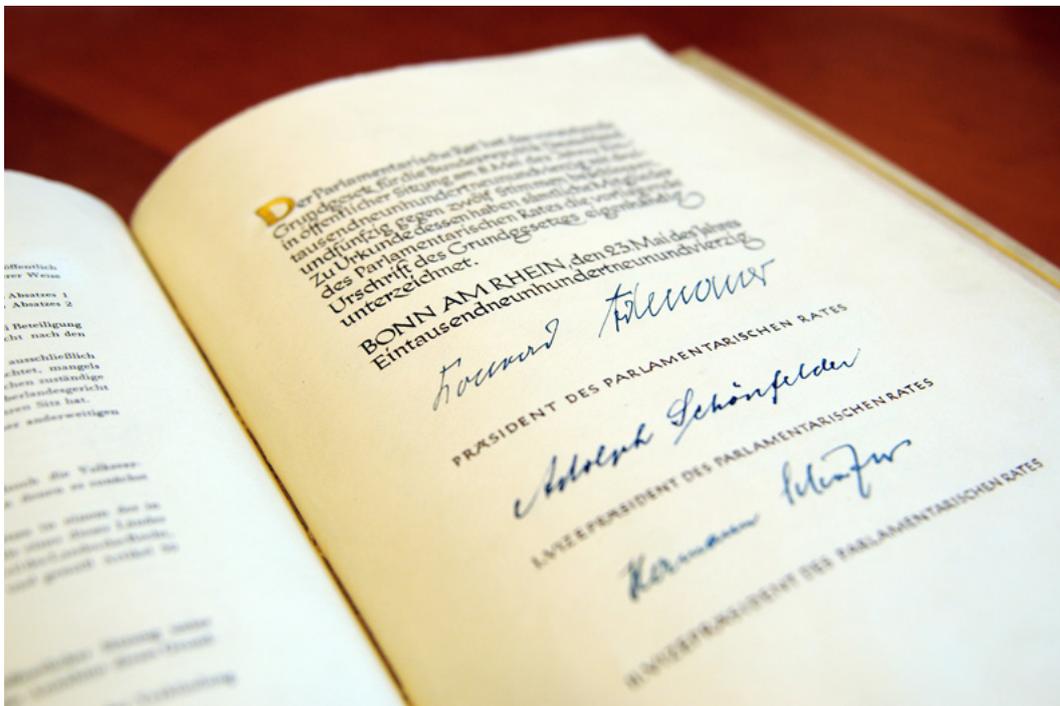
# INHALTSVERZEICHNIS

---

	Einführung	4
1	Verfassungspolitik während der Besatzung 1945 bis 1949	5
2	Das grundgesetzliche Gebot der Wiedervereinigung	8
3	Verfassungsgeschichtliche Vorläufer im 19. Jahrhundert	9
4	Vorbild und Schreckbild: Die Weimarer Verfassung	12
5	Der Parlamentarische Rat und das Grundgesetz	16
6	Das Grundgesetz als „lebende“ Verfassung	20
	Fazit	22
	Literatur	23

# EINFÜHRUNG

Keine deutsche Verfassung der letzten 200 Jahre hat eine so lange Geltung erreicht wie das Grundgesetz vom 23. Mai 1949. Obwohl diese Verfassung für einen provisorischen Staat beschlossen wurde, bildet sie bis heute das Fundament der politischen Stabilität der Bundesrepublik Deutschland. Angesichts der massiven Umbrüche und Erschütterungen der deutschen und europäischen Geschichte im 20. Jahrhundert ist allein schon diese Dauer ein Gütesiegel. Deshalb stellt sich die Frage, worin der singuläre Charakter des Grundgesetzes besteht, worin es sich von früheren Verfassungen unterscheidet, aber auch in welcher verfassungsgeschichtlichen Kontinuität es steht.



Auszug aus dem Grundgesetz

# 1. VERFASSUNGSPOLITIK WÄHREND DER BESATZUNG 1945 BIS 1949

---

Eine „Stunde Null“ gibt es in der Geschichte nicht, vielmehr hat jede historische Entwicklung eine Vorgeschichte. Zu ihr gehören positive Traditionen, aber zugleich der fundamentale Bruch, den die zwölfjährige nationalsozialistische Diktatur für die politische, gesellschaftliche und kulturelle Werteordnung bedeutete. Diese Katastrophe endete in den vom NS-Regime verursachten, unendliche Opfer kostenden Zweiten Weltkrieg und der bedingungslosen Kapitulation im Mai 1945. Deshalb ist die Frage gestellt worden: Ist das Grundgesetz, das während der alliierten Besatzungsherrschaft entstand, buchstäblich von den drei Westalliierten USA, Großbritannien und Frankreich „verordnet“ worden? In diesem Fall wäre das Grundgesetz kein Ergebnis der deutschen Verfassungsgeschichte. Tatsächlich aber wurde das Grundgesetz auf Wunsch der Alliierten von deutschen Politikern und Staatsrechtlern beraten und verabschiedet und steht trotz wesentlicher Innovationen in der verfassungsgeschichtlichen Tradition Deutschlands.

Allerdings bestehen spezifische zeitgenössische Kontexte der Entstehung, darunter der Kalte Krieg zwischen der kommunistischen Sowjetunion und den westlichen Demokratien, der entscheidend deren Deutschlandpolitik prägte. Aus dieser Gegensätzlichkeit der vier kriegsalliierten Sieger resultierte 1945 bis 1949 die zunehmend divergierende Besatzungspolitik und damit die Teilung Deutschlands. Während in den drei Westzonen die Demokratisierung zum Leitbild wurde, installierte die Sowjetische Militäradministration (SMAD) im vorherigen Mitteldeutschland nach Abtrennung der östlichen Provinzen des Deutschen Reiches in einzelnen Etappen zielgerichtet einen diktatorischen kommunistischen Satellitenstaat.

Beispielhaft für die komplexe Wechselwirkung zwischen Besatzungspolitik und deutscher Tradition steht die Wiederherstellung deutscher Länder, also des Föderalismus in allen vier Zonen: Verordnet von den Alliierten, nahm diese föderative Struktur doch ein seit 1000 Jahren bestehendes Charakteristikum der deutschen Geschichte wieder auf: „Der Föderalismus ist keine deutsche Unart, sondern eine deutsche Eigenheit“, erklärte zutreffend der erste deutsche Bundespräsident Theodor Heuss. Lediglich während der zwölf Jahre der nationalsozialistischen Diktatur war der Föderalismus in Deutschland abgeschafft beziehungsweise bestand ohne politische Mitwirkung der Länder nur in den Verwaltungsstrukturen fort.

Nach 1945 entstanden die Länder als politische Einheiten neu, und zwar mehr als vier Jahre vor Gründung der Bundesrepublik und der DDR. Allein daraus folgte: Der künftige westdeutsche Staat würde ein föderativer Staat sein, das Grundgesetz ist also ganz wesentlich ein Produkt der westdeutschen Länder. (In der DDR wurden die Länder, deren politische Bedeutung schnell vermindert wurde, auch formell 1952 abgeschafft.)

Nach der Wiedergründung von Ländern, der Zulassung von Parteien und freien Wahlen kam es in mehreren Etappen seit 1946 zu amerikanisch-britisch bizonalen, schließlich zu trizonalen Gremien unter Einschluss Frankreichs. Aufgabe der überzonalen Zusammenarbeit war es vor

allem, die Wirtschaftseinheit der drei Westzonen herzustellen, die notwendig war, um den Wiederaufbau des zerstörten Landes zu erreichen und die katastrophale Versorgungslage der Bevölkerung zu verbessern. Die wichtigste Rolle spielten schließlich der erste und insbesondere der zweite Frankfurter Wirtschaftsrat 1948: Es handelte sich um das erste gesamtzonale parlamentarische Gremium der drei Westzonen und wurde von den inzwischen aus demokratischen Wahlen hervorgegangenen Landtagen gewählt.

Nach dem Scheitern auch der sechsten deutschlandpolitischen Außenministerkonferenz der vier ehemaligen Alliierten kam es im Februar und März 1948 zu den sogenannten Londoner Beschlüssen der Sechsmächtekonferenz von USA, Großbritannien, Frankreich und den drei Benelux-Staaten. Vom April bis Juni 1948 wurden dort die Wirtschaftseinheit und die Währungsreform beschlossen, die dann gemeinsam mit deutschen Experten beraten und vorbereitet wurden.

Der entscheidende politische Schritt erfolgte am 1. Juli 1948, als die drei Militärgouverneure den elf deutschen Ministerpräsidenten der Westzonen in Frankfurt die Beschlüsse der Sechsmächtekonferenz übergaben (die sogenannten Frankfurter Dokumente). Diese Entscheidungen ermächtigten die westdeutschen Ministerpräsidenten, eine von den Landtagen gewählte Verfassunggebende Versammlung einzuberufen. Doch reagierten die Regierungschefs der Länder anfangs zurückhaltend, weil sie die Spaltung Deutschlands nicht vertiefen wollten. Schließlich einigten sie sich mit den Militärgouverneuren am 26. Juli 1948.

Die ersten Beratungen fanden vom 10. bis 23. August 1948 im Alten Schloss auf der Insel Herrenchiemsee statt. Dem Verfassungskonvent von Delegierten der Länder gehörten unter anderem der bayerische Staatsminister Anton Pfeiffer (CSU) sowie bedeutende Staatsrechtler an, darunter Carlo Schmid (SPD) und Hans Nawiasky. Er hatte Bayern 1932 im Verfahren der Länder gegen die Reichsregierung von Papen vertreten, die einen Staatsstreich gegen den Freistaat Preußen durchgeführt hatte. Nawiasky war 1933 nach seiner Entlassung durch das NS-Regime in die Schweiz emigriert und hatte 1946 maßgeblich die neue Bayerische Verfassung entworfen. In nur zwei Wochen konzipierte der Herrenchiemseer Verfassungskonvent unter Beifügung von Mehrheits- und Minderheitsvoten die wesentlichen Grundlagen für die Arbeit des Parlamentarischen Rates 1948/49 in Bonn.



*Konrad Adenauer im Parlamentarischen Rat in Bonn,  
 2. September 1948*

Die von den westdeutschen Landtagen im August 1948 gewählten 65 Mitglieder (darunter nur vier Frauen) des Parlamentarischen Rates bildeten die Verfassunggebende Versammlung. Je 27 Abgeordnete stellten CDU/CSU und SPD, fünf die FDP (LDP/DVP), je zwei die Deutsche Partei, die Kommunistische Partei und die Zentrumspartei. Die fünf Berliner Abgeordneten waren (wegen des Vier-Mächte-Status der Stadt) nicht stimmberechtigt.

Der Parlamentarische Rat nahm im Bonner Museum Koenig unter „ausgestopften Tieren“ seine Beratungen auf, wie es der zum Präsidenten gewählte CDU-Politiker Konrad Adenauer beschrieb. Am 8. Mai 1949 verabschiedete der Parlamentarische Rat mit 53 gegen zwölf Stimmen das Grundgesetz – der Begriff wurde gewählt, weil man die Bezeichnung „Verfassung“ für den als Provisorium angesehenen westdeutschen Teilstaat vermeiden wollte. Nach der Ratifizierung durch die Länder mit Ausnahme Bayerns wurde das Grundgesetz am 23. Mai 1949 verkündet. Bayern wollte eine stärkere föderalistische Komponente, worin sich beispielsweise Hans Ehard (CSU) und Wilhelm Hoegner (SPD) einig waren. Doch unterschrieb dann auch Ehard mit den anderen Ministerpräsidenten das Grundgesetz.

## 2. DAS GRUNDGESETZLICHE GEBOT DER WIEDERVEREINIGUNG

Anders als die Reichsverfassung von 1871 und die Weimarer Verfassung von 1919 konnte es sich 1949 nicht um eine gesamtdeutsche Verfassung handeln. Deshalb hieß es in der Präambel des Grundgesetzes: Das (west-) deutsche Volk hat als Verfassungsgeber „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.“

Als es im Zuge der sozialliberalen Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel 1972 zum Grundlagenvertrag mit der DDR kam, sahen Teile der Opposition das Gebot dieser Präambel verletzt, weshalb der CSU-Vorsitzende Franz Josef Strauß eine Klage Bayerns gegen den Vertrag durchsetzte. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Juli 1973 billigte zwar den Grundlagenvertrag, bekräftigte aber ausdrücklich die Forderung der Präambel: „Aus dem Wiedervereinigungsgebot folgt: Kein Verfassungsorgan der Bundesrepublik Deutschland darf die Wiederherstellung der staatlichen Einheit als politisches Ziel aufgeben, alle Verfassungsorgane sind verpflichtet, in ihrer Politik auf die Erreichung dieses Zieles hinzuwirken (...)“ Dieses Urteil des Bundesverfassungsgerichts trug wesentlich dazu bei, den Verfassungsrang der angestrebten Wiedervereinigung bis zum Ende der Teilung Deutschlands aufrechtzuerhalten.



*Franz Josef Strauß, ohne Datum*

## 3. VERFASSUNGSGESCHICHTLICHE VORLÄUFER IM 19. JAHRHUNDERT

Warum konnte das Grundgesetz sich in den Jahrzehnten seiner Geltung so exzellent bewähren, worin bestanden seine allgemeinhistorischen und worin seine verfassungshistorischen Voraussetzungen, welche Regelungen und warum blieben sie im Grundgesetz beibehalten, warum jedoch in wesentlichen Punkten verändert?

Immer wieder wurde von einem bis 1949 fortgesetzten deutschen „Sonderweg“ in der verfassungspolitischen Modernisierung gesprochen, die sich negativ von der europäischen Entwicklung unterschieden haben soll. Diese Einschätzung ist aus mehreren Gründen verfehlt: Tatsächlich gibt es keinen europäischen „Normalweg“, im Übrigen hat die deutsche Geschichte Anteil an der verfassungspolitischen Modernisierung seit dem 19. Jahrhundert, zum Teil geht sie sogar erheblich über diejenige in anderen europäischen Staaten hinaus.

Vorläufer moderner Rechtsstaatlichkeit beginnen in Deutschland im 18. Jahrhundert mit grundlegenden Rechtsreformen: die Abschaffung der Folter in Preußen 1740, die Kreittmayr'schen Rechtsreformen in Bayern (1751–1771), das Allgemeine Landrecht für die Preussischen Staaten (1794), das bereits verfassungsgeschichtliche Komponenten enthält. Im frühen 19. Jahrhundert folgten erheblich weitergehende Reformen, darunter zur Judenemanzipation und die Bauernbefreiung mit der Beseitigung der Leibeigenschaft. Seit 1818 erließen die Landesherrn nach und nach sogenannte landständische Verfassungen, die der Wiener Kongress 1814/15 für die Einzelstaaten des Deutschen Bundes beschlossen hatte. Insbesondere in Süd- und Südwestdeutschland entwickelten sich dabei Frühformen par-

lamentarischer Mitwirkung sowie ein allerdings noch begrenztes Wahlrecht. In jedem Fall bildete der süddeutsche Konstitutionalismus in Bezug auf staatsbürgerliche Rechte, Steuerbewilligungsrechte der Landtage und Ähnliches eine wichtige Etappe verfassungspolitischer Modernisierung.



*Einzug des Parlaments in die Paulskirche in Frankfurt a. M. am 18. Mai 1848*

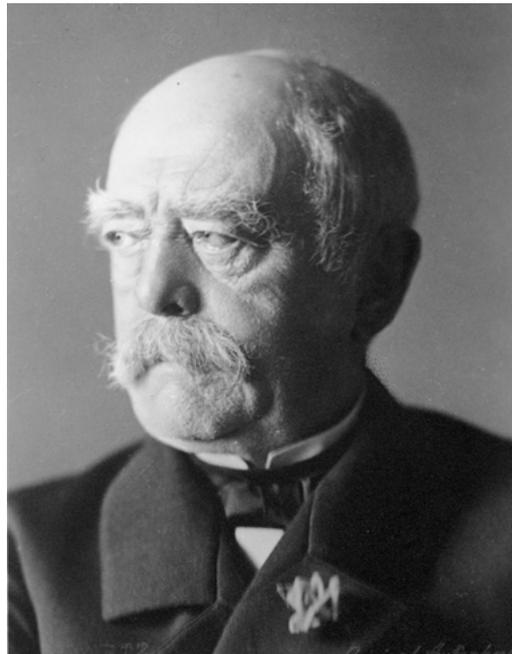
Die Beratungen und Beschlüsse der nach der Revolution konstituierten Deutschen Nationalversammlung in der Frankfurter Paulskirche 1848/49 konnten zwar politisch gegen die Monarchien nicht durchgesetzt werden und gelten deshalb als „gescheitert“. Doch ignoriert diese realpolitisch zutreffende Einschätzung die Weiterwirkung dieser ideenpolitisch wesentlichen Etappe des modernen Verfassungsdenkens (und der nationalen Einigung) in Deutschland. Selbst das Dreiklassenwahlrecht und die revidierte Verfassung für den Preussischen Staat vom 31. Januar 1850 stellten im Vergleich zur vorherigen Situation Verbesserungen dar.

Insgesamt bildeten die Revolutionen 1848/49, die preußische Märzbewegung 1848 mit dem Kampf gegen die vom König oktroyierte Verfassung sowie der seit 1862 mehrere Jahre schwebende Verfassungskonflikt über das parlamentarische Budgetrecht untrügliche Zeichen, dass die monarchische Entscheidungsgewalt inzwischen konstitutionell begrenzt war und sich diese Entwicklung nicht einfach umkehren ließ.

Obwohl auch die Verfassungen des preußischen Ministerpräsidenten und ersten Reichskanzlers Otto von Bismarck im Norddeutschen Bund 1866 und im neuen Deutschen Kaiserreich 1871 einen konstitutionell-monarchischen Charakter besaßen, brachte das mit ihnen eingeführte Wahlrecht entscheidende Schritte zum Wahlrecht des 20. Jahrhunderts. So war das Wahlrecht zum Reichstag für den Norddeutschen Bund und das Deutsche Reich allgemein, gleich und geheim für alle männlichen Staatsbürger ab dem vollendeten 25. Lebensjahr. Dies war damals wie in Frankreich und der Schweiz eines der modernsten Wahlrechte Europas, Frauenwahlrecht gab es zu dieser Zeit seit 1861/62 nur in Australien und Neuseeland, in Europa auf nationaler Ebene seit 1906 in Finnland. Auch in dieser Beziehung ging Deutschland ab 1918/19 (Großbritannien seit 1918) also den meisten anderen Staaten voran. Die Verfassungen Bismarcks garantierten die Rechte des Reichstags in Bezug auf Haushaltsbewilligung und Gesetzgebung.

Indem auf Reichsebene das allgemeine und gleiche Wahlrecht eingeführt wurde, entstand ein gravierender struktureller Gegensatz zu den Einzelstaaten, insbesondere Preußen und Mecklenburg, die hier nicht mitzogen. So wurde der Kampf gegen das (gemäß Steuerklassen einteilende) preußische Dreiklassenwahlrecht, das insbesondere die Sozialdemokraten massiv benachteiligte, zu einem zentralen innenpolitischen Problem, da das Preußische Herrenhaus mehrheitlich bis zum Ende des Ersten Weltkriegs eine Reform verweigerte beziehungsweise hinauszögerte.

Die entscheidende Differenz der Reichsverfassung von 1871 zum parlamentarischen Regierungssystem bestand nicht in der monarchischen Staatsform oder Einzelbestimmungen. Ausschlaggebend war vielmehr, dass der Reichstag keinen Einfluss auf Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers besaß. Das Parlament konnte Gesetzesvorlagen oder den vorgelegten Haushaltsentwurf ablehnen, nicht aber die Regierung stürzen.



*Otto von Bismarck, 31. August 1890*

Während des Ersten Weltkriegs veränderte sich zwar nicht die Verfassungsnorm, aber die Verfassungspraxis. Zunächst weil Kaiser Wilhelm II. 1914 nach der Zustimmung der SPD zu den Kriegskrediten wesentliche Reformen ebenfalls in Preußen in Aussicht stellte, danach jedoch negativ, weil die Reichsleitung sich während des Ersten Weltkriegs immer stärker einer „Diktatur der Obersten Heeresleitung“ (OHL) unterwarf.

Seit 1916/17 kam es zu einer gegenläufigen, in die Zukunft weisenden Entwicklung durch das wachsende Selbstbewusstsein des 1912 gewählten Reichstags. Die reformbereiten Fraktionen SPD, katholische Zentrumspartei, liberale Fortschrittspartei und Nationalliberale begannen immer stärker zu kooperieren, sodass von einer allmählichen „Parlamentarisierung“ gesprochen werden kann. Zu den gemeinsamen Aktionen mehrerer oder aller genannten Fraktionen zählten seit 1916/17 die Friedensresolution des Deutschen Reichstags, die Bildung eines interfraktionellen Ausschusses, der erzwungene Rücktritt des Reichskanzlers Theobald von Bethmann-Hollweg, schließlich im August 1918 die überfällige Reform der durch Land-Stadt-Wanderung verzerrten Einteilung der Wahlkreise. In letzter Minute erfolgte 1918 die tatsächliche Parlamentarisierung durch das optisch geringfügig, doch verfassungsändernde Edikt vom 28. Oktober.

## 4. VORBILD UND SCHRECKBILD: DIE WEIMARER VERFASSUNG

Als die am 7./9. November 1918 beginnende Revolution im Reich und in allen deutschen Einzelstaaten die Monarchien beseitigte, war der Weg zur künftigen Verfassungsordnung und die 1919 begründete Demokratie heftig umkämpft und kostete durch Aufstände und Gewaltakte links- und rechtsextremer Gruppen zahlreiche Opfer. Schon der Weg zur Wahl der konstituierenden Nationalversammlung am 19. Januar 1919 war steinig. Sie tagte wegen der Unruhen in der Reichshauptstadt Berlin in Weimar. In vergleichsweise kurzer Zeit beriet und verabschiedete die Nationalversammlung auf der Grundlage von Entwürfen des liberalen Staatsrechtslehrers und Reichsinnenministers Hugo Preuß (Deutsche Demokratische Partei, DDP) neben zahlreichen weiteren Gesetzen die neue Verfassung, die nach der Unterzeichnung durch Reichspräsident Friedrich Ebert (SPD) am 19. August 1919 in Kraft trat.

Diese Verfassung war angesichts der extremen innen- und außenpolitischen Rahmenbedingungen und der umstrittenen, aber unvermeidlichen Annahme des Friedensvertrags von Versailles eine herausragende verfassungspolitische Leistung: Sie stand in der menschen- und bürgerrechtlichen Tradition des Verfassungsentwurfs der Frankfurter Paulskirche, in der föderativen der Bismarck-Verfassung von 1871 und übernahm das dort erstmals eingeführte allgemeine, gleiche und geheime Wahlrecht. Sie behielt ebenfalls das parlamentarische Budgetrecht und das Gesetzgebungsrecht bei und verstärkte die späte Parlamentarisierung gegen Ende des Weltkriegs.



*Platz vor dem Nationaltheater während der Eröffnung der Weimarer Nationalversammlung, 6. Februar 1919*

Doch ging die Weimarer Reichsverfassung (WRV) über diese Kontinuität entschieden hinaus, indem sie die erste parlamentarische Demokratie auf deutschem Boden begründete. Sie ging auch im Wahlrecht wesentlich weiter, da die Weimarer Republik weltweit zu den ersten (und damals noch seltenen) Staaten gehörte, die das volle aktive und passive Wahlrecht der Frauen einführte und der Gleichberechtigung der Frau Verfassungsrang gab. Mit einzelnen Regelungen und Gesetzen, unter anderem dem Betriebsverfassungsgesetz von 1920, fügte die Weimarer Republik in das liberale Wirtschaftssystem soziale Elemente ein. Insgesamt wurde die Weimarer Verfassung zum zentralen Bindeglied der verfassungspolitischen Kontinuität Deutschlands bis zum Grundgesetz, ja zu einem der wichtigsten Bezugspunkte der Beratungen des Parlamentarischen Rats.

Und doch bildete die Verfassung von 1919 kein einfaches Vorbild, sondern wirkte ambivalent. Warum? Weil die Weimarer Demokratie scheiterte. Und deshalb fragten die Mitglieder des Parlamentarischen Rats sowohl nach bewährten Regelungen als auch nach den verfassungsrechtlichen Ursachen dieses Scheiterns. Die Tragik der Weimarer Verfassung lag trotz vieler wegweisender Elemente darin, dass sie in der Krise der Republik 1929 bis 1933 die nationalsozialistische Machtergreifung nicht verhindern konnte. Doch muss zweierlei betont werden: Unter „normalen“ politischen Bedingungen hätte die Verfassung durchaus funktionieren können, im Übrigen kann eine Verfassungsordnung allein Demokratien nicht dauerhaft retten, wenn die Wahlbevölkerung sich nicht mehrheitlich an einem demokratischen Grundkonsens orientiert.



*Platz der Republik mit Reichstag in Berlin, 11. August 1926*

Für den Parlamentarischen Rat wurde die Weimarer Reichsverfassung also zu einem doppelten Lehrstück. Die Frage stellt sich nicht allein verfassungsgeschichtlich: Wo lagen ihre Schwächen? Sondern politisch: Welche Konsequenzen mussten die Verfassungsgeber 1948/49 ziehen, um das Grundgesetz krisenfester zu machen?

Da insbesondere die Sozialdemokraten das Mehrheitswahlrecht des Kaiserreichs als ungerecht empfanden, wollten fast alle Abgeordneten 1919 den Volkswillen so gerecht wie möglich abbilden und führten deshalb das Verhältniswahlrecht ein. Dieses Wahlrecht entpersonalisierte die Wahl, weil nur Listen gewählt wurden, bei denen die Parteien letztlich entschieden, welcher Kandidat auf der Liste das Mandat bekam. In der Folge gelangten zahlreiche, oft kleine parlamentarische Gruppen neben mittelgroßen Fraktionen in den Reichstag. Diese Vielzahl von oft 14 Parteien im Reichstag erschwerte die Koalitions- und Entscheidungsbildung.

Viele Abgeordnete und manche Staatsrechtler befürchteten 1919 einen „Parlamentsabsolutismus“. Deshalb wurden Gegengewichte gegen den Reichstag eingeführt, darunter das Plebiszit. Doch bewirkten Volksbegehren und Volksentscheid keineswegs eine konstruktive Partizipation der Wahlbevölkerung, sondern wurden von rechtsextremen Gegnern der Weimarer Demokratie demagogisch gegen notwendige Kompromisse der Koalitionsregierungen instrumentalisiert.

Die wirkungsmächtigste Regelung gegen die vermeintliche Allmacht des Reichstags bildete die nachhaltige Stärkung des Reichspräsidenten. Er ernannte und entließ den Reichskanzler (Artikel 5 WRV) und besaß ein materielles Ernennungsrecht, das heißt er war nicht an die Mehrheitsverhältnisse im Reichstag gebunden. Gemäß Artikel 25 WRV konnte er den Reichstag auflösen. Schließlich besaß der Reichspräsident nach Artikel 48 WRV ein doppeltes Notverordnungsrecht: Es umfasste sowohl eine Befugnis zur Gesetzgebung in Notfällen als auch zu einer Reichsexekution gegen Länder, wenn die „öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird“.

Alle genannten Kompetenzen, insbesondere die Kombination der Artikel 53, 25 und 48, gaben dem Reichspräsidenten eine außerordentliche Machtfülle und schwächten Reichstag und Reichsregierung. So konnten deren Befugnisse faktisch für mehrere Monate ausgehebelt werden. Ein solches „semiparlamentarisches“ System (Karl Dietrich Bracher) kann durchaus funktionieren, wie beispielsweise heute die V. Republik in Frankreich zeigt. Und auch in der Weimarer Republik gefährdete die Verfassungsordnung zur Amtszeit des sozialdemokratischen Reichspräsidenten Friedrich Ebert trotz zahlreicher Krisen nicht die Demokratie, weil er die eigenen Befugnisse nicht ausreizte. So hat Ebert beispielsweise mit einer durch das Parlament selbst verursachten Ausnahme 1923 die Ernennung des Regierungschefs stets nach Rücksprache mit den Fraktions- und Parteiführungen ernannt, um eine Mehrheit im Reichstag sicherzustellen.

Eberts Nachfolger, der ehemalige Generalfeldmarschall Paul von Hindenburg, hat sich zwar zwischen 1925 und 1929 an dieses Prinzip gehalten, als der Reichstag selbst noch zu stabilen Mehrheitsbildungen in der Lage war, nicht aber mehr seit Frühjahr 1930, als er Präsidialregierungen berief: Während die beiden Regierungen Brüning bis 1932 wenigstens anfangs noch versuchten, ein parlamentarisches Misstrauensvotum zu vermeiden, hielt Hindenburg mit den beiden aufeinander folgenden Reichskanzlern Franz von Papen und General Kurt von Schleicher noch Reichskanzler im Amt, die den größten Teil des Reichstags gegen sich hatten. Um Misstrauensvoten zu umgehen, wurde der Reichstag aufgelöst. Am 20. Juli 1932 genehmigte Hindenburg dem Reichskanzler von Papen, der nur etwa zehn Prozent der Reichstagsabgeordneten hinter sich hatte, eine rechtswidrige Reichsexekution gegen das größte und demokratisch regierte Land Preußen, weil beide die dort regierende Koalition aus Sozialdemokraten, Zentrumspartei und Liberalen loswerden wollten. Am 28. Februar 1933 genehmigte



*Friedrich Ebert, 1925*



*Paul von Hindenburg, um 1919/1928*

Hindenburg dem von ihm vier Wochen zuvor ernannten Reichskanzler Adolf Hitler nach dem Brand des Reichstags die sogenannte Reichstagsbrandverordnung: Diese Notverordnung setzte Grundrechte außer Kraft und bildete so eine entscheidende Etappe zur Etablierung der NS-Diktatur.

Vereinfacht gesagt: Bei einer derartigen Machtfülle für den Reichspräsidenten kommt es entscheidend auf die politische und charakterliche Eignung des Amtsträgers an, da er letztlich keiner wirksamen Kontrolle unterliegt – zumal, wenn er durch Volkswahl ins Amt gelangt wie der Reichspräsident in der Weimarer Republik. Zwar kann eine Verfassung, die keinen hinreichenden Rückhalt in der Bevölkerung hat, nicht dauerhaft eine Demokratie retten, doch kann sie deren Aushöhlung unter bestimmten Bedingungen so lange verzögern, bis eine fundamentale Krise sich abschwächt.

## 5. DER PARLAMENTARISCHE RAT UND DAS GRUNDGESETZ

Vor der Herausforderung, die rechtsstaatlichen, föderativen, parlamentarischen und demokratischen Traditionen zu nutzen, zugleich aber Konsequenzen aus dem Scheitern der Weimarer Republik und der sich daraus entwickelnden nationalsozialistischen Diktatur zu ziehen, stand der Parlamentarische Rat 1948/49. Zweifellos meisterte er diese Aufgabe bravourös. Allerdings standen nicht alle wesentlichen Weichenstellungen bereits im Grundgesetz, sondern in dessen Fortführung in einzelnen Gesetzen, beispielsweise im Bundeswahlgesetz (über das sich der Parlamentarische Rat nicht mit Zweidrittelmehrheit einigen konnte). Zu nennen ist auch die Errichtung des Bundesverfassungsgerichts 1951. Beide sind essenzieller Teil der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland.

Um mit diesen beiden zu beginnen: Anders als in der Weimarer Republik wird der Bundestag nach einem kombinierten Mehrheits- und Verhältniswahlrecht gewählt, was mit einer Fünfprozentklausel kombiniert ist, um eine Zersplitterung in zahlreiche Kleingruppen im Parlament zu vermeiden: Eine Partei, die bei den Zweitstimmen, also dem Verhältniswahlrecht nach den Wahllisten der Parteien, weniger als fünf Prozent erreicht, kommt nicht in den Bundestag, es sei denn, sie erringt bei den Erststimmen drei Direktmandate. Diese sogenannte Grundmandatsklausel wurde 2023 von den Ampel-Parteien abgeschafft. Der Bundespräsident wird nicht durch Volkswahl, sondern durch die Bundesversammlung gewählt, die sich aus den Bundestagsabgeordneten und einer gleichen Zahl von Delegierten zusammensetzt, die die Landtage bestimmen. Dieses indirekte Verfahren hat zur Folge, dass seine Legitimität quasi-parlamentarisch begründet wird.

Zwar existierte auch in der Weimarer Republik ein Staatsgerichtshof, doch sind die Kontrollrechte des Bundesverfassungsgerichts, das sämtliche Entscheidungen von Parlament, Regierung und Bundespräsident auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüfen kann und gegebenenfalls muss, viel weitgehender. Verfassungsverstöße werden durch ein unabhängiges Gericht geahndet und ihre Korrektur erzwungen.

Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates entschieden nicht allein aufgrund normativer verfassungsrechtlicher Kompetenz, vielmehr war in ihm der politische Erfahrungsschatz versammelt, den zahlreiche Mitglieder bereits in der Weimarer Republik und in den ersten Nachkriegsjahren seit 1945 erworben hatten. So war der Präsident des Parlamentarischen Rates, Konrad Adenauer (CDU), ein erfahrener Verwaltungsjurist, 1917/18 Mitglied des Preußischen Herrenhauses und während der Weimarer Republik einer der führenden Politiker der Zentrumspartei. Von 1917 bis zu seiner Amtsenthebung durch die Nationalsozialisten 1933 war Adenauer Oberbürgermeister von Köln sowie von 1921 bis 1933 Präsident des Preußischen Staatsrats. Der Liberale Theodor Heuss war von 1924 bis 1928 sowie von 1930 bis 1933 Reichstagsabgeordneter, von 1945 bis 1946 Kultusminister in Württemberg-Baden und seit 1946 Vorsitzender der FDP. Hermann Höpker-Aschoff (FDP) war in der Weimarer Republik von 1925 bis 1931 Preußischer Finanzminister, von 1930 bis 1932 Mitglied des Reichstages und wurde 1951 erster Präsident des Bundesverfassungsgerichts. Anton Pfeiffer (CSU) war von

1928 bis 1933 Mitglied des Bayerischen Landtags (Bayerische Volkspartei, BVP), nach 1945 Leiter der Bayerischen Staatskanzlei, Landtagsabgeordneter sowie Staatsminister. Der einflussreiche Vorsitzende des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates, Carlo Schmid (SPD), war wie Herrmann von Mangoldt (CDU) Staatsrechtslehrer. Beide besaßen nicht allein große fachwissenschaftliche Kompetenz, sondern ebenfalls Erfahrungen als Landesminister nach 1945. Helene Wessel (Zentrum) war von 1928 bis 1933 Landtagsabgeordnete in Preußen und seit 1946 in Nordrhein-Westfalen. Unter den von Berlin entsandten Mitgliedern des Parlamentarischen Rates waren so profilierte Persönlichkeiten wie der ehemalige Präsident des Reichstags Paul Löbe (SPD), der legendäre Oberbürgermeister beziehungsweise spätere Regierende Bürgermeister von Berlin Ernst Reuter (SPD), der frühere Reichstagsabgeordnete der Zentrumsparterie Jakob Kaiser (CDU), der 1933 bei der Probeabstimmung der Zentrumsfraktion zunächst gegen das Ermächtigungsgesetz für die Regierung Hitler gestimmt hatte, und Otto Suhr (SPD), der spätere Regierende Bürgermeister von West-Berlin.

Und auch für eine ganze Reihe weiterer Mitglieder des Parlamentarischen Rates gilt: Sie besaßen als Abgeordnete, Landesminister, hohe Beamte oder Wissenschaftler vielfältige politische Erfahrungen, die den auf hohem Niveau geführten Debatten zugutekamen. Keiner der hier erwähnten war NS-belastet. Mehrere Abgeordnete waren nach 1933 aus politischen Gründen aus dem nationalsozialistischen Deutschland emigriert, darunter Erich Ollenhauer und Fritz Eberhard (beide SPD).

In der Tradition der Grundrechtserklärungen der Frankfurter Nationalversammlung 1848/49 und der Weimarer Reichsverfassung 1919 entstand der Grundrechtsteil des Grundgesetzes (Artikel 1 bis 19): Schon durch seine unmittelbar der Präambel folgenden Platzierung wurde er symbolisch besonders hervorgehoben. Außerdem gehen die Grundrechte in wichtigen Punkten über die verfassungshistorischen Vorgänger hinaus und beginnen mit dem Satz: „Die Würde des Menschen ist unantastbar.“ In Artikel 16 GG (beziehungsweise geändert 16a) ist das Asylrecht geregelt, was aus der Erfahrung der NS-Diktatur und Emigration folgte.

Wie die WRV garantiert das Grundgesetz die Gleichberechtigung der Frau. Artikel 109 der WRV lautet: „Männer und Frauen haben grundsätzlich dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten“, Artikel 119 postuliert, die Ehe steht „unter dem besonderen Schutz der Verfassung (und) beruht auf der Gleichberechtigung der beiden Geschlechter“. Das Grundgesetz geht im Artikel 3 Absatz 2 jedoch durch die Streichung des Wortes „grundsätzlich“ über die WRV hinaus und bestimmt im Artikel 117, dass Gesetze und Verordnungen, die der Gleichberechtigung entgegenstehen, bis zum 31. März 1953 angepasst werden sollten. Eine generelle Regelung erfolgte erst mit dem am 1. Juli 1958 in Kraft getretenen Gleichberechtigungsgesetz. Nach der Wiedervereinigung wurde noch die Forderung hinzugefügt, die Benachteiligung von Frauen zu beseitigen.

Eine Konsequenz der Diktaturerfahrung und der Verfolgung von Juden, Sinti und Roma (und prinzipiell von Minderheiten) im NS-Regime ist Artikel 3 Absatz 3 GG: „Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.“ Aus der Erfahrung mit erfolglosen Gesetzen zum „Schutz der Republik“ und der Auflösung der Weimarer Republik folgten im Grundgesetz auch die Regelungen zum Schutz der demokratischen Verfassungsordnung gegen verfassungsfeindliche Aktivitäten.

Der damals geltende „antitotalitäre Grundkonsens“ gegen rechts- und linksextremistische Bestrebungen trug zur Gewinnung und Sicherung rechtsstaatlich-demokratischer Stabilität erheblich bei, was heute wiederum Aktualität gewinnt.

Eine bedeutsame Neuerung gegenüber der „Parteienprüderie“ (Gustav Radbruch) der Weimarer Verfassung, wo die Parteien nur negativ-abgrenzend (Artikel 130 WRV) erwähnt werden, bildet die positive Nennung der Parteien in Artikel 21 GG. Dort heißt es: „Die Parteien wirken an der politischen Willensbildung des Volkes mit.“ Ihre Gründung und innere Ordnung müssen frei und demokratisch sein, über Herkunft und Verwendung ihrer Mittel müssen sie Rechenschaft ablegen.

Eine Innovation ohne verfassungsgeschichtliches Vorbild betraf den partiellen Verzicht auf Souveränitätsrechte im Falle des Beitritts der Bundesrepublik zu internationalen Organisationen, der nach Gründung europäischer Gemeinschaften singulären Rang gewann.

Die bereits erwähnte grundlegende Bedeutung der Länder bei der Verfassung kommt ebenfalls schon in der Komposition des Textes zum Ausdruck, folgt doch dem ersten Teil über die Grundrechte im zweiten Teil der Abschnitt „Bund und Länder“, wo ihre Mitwirkung auch an der Gesetzgebung des Bundes geregelt ist, was überwiegend in der Weimarer Tradition steht. Die Stellung des Bundesrats wird in einem eigenen Abschnitt nach dem über den Bundestag behandelt.

Worin liegen neben den erwähnten Veränderungen gegenüber den Vorgängern die zentralen verfassungspolitischen Konsequenzen? Der Parlamentarische Rat entschied sich für ein konsequent repräsentatives und parlamentarisches Regierungssystem: Die starken plebiszitären Elemente der Weimarer Verfassung entfielen, die Kompetenzen des Bundespräsidenten wurden erheblich reduziert, die des Bundestages und des Bundeskanzlers außerordentlich gestärkt. So besitzt der Bundespräsident nur noch ein formelles Vorschlagsrecht für das Amt des Bundeskanzlers, der gemäß Artikel 63 Absatz 1 ohne Aussprache vom Bundestag gewählt wird. Anders als in der Weimarer Republik gelangt der Regierungschef also normalerweise nur mit einer parlamentarischen Mehrheit ins Amt. Erst wenn weder der Vorgeschlagene noch ein anderer Kandidat eine Mehrheit erreicht, kann derjenige ernannt werden, der die meisten Stimmen erhält. Der Bundespräsident hat in diesem Fall die Option, ihn zu ernennen oder den Bundestag aufzulösen.

Ein gewählter Bundeskanzler kann nach Artikel 67 GG nur durch ein konstruktives Misstrauensvotum gestürzt werden, das heißt der Bundestag muss mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählen.

Beide Regelungen enthalten die ausschlaggebende Differenz zum Weimarer Regierungssystem und sind neben dem die Parteienzersplitterung im Bundestag reduzierenden Wahlrecht für die politische Stabilität der bundesdeutschen Verfassungsordnung entscheidend. Sie zwingen die Fraktionen zum Kompromiss, sie verhindern Obstruktionsmehrheiten gegen eine Regierung, ohne dass die Regierungsgegner selbst eine neue zustande bringen können.

Doch ist die negative Erfahrung mit der semiparlamentarischen Reichsverfassung von 1919 nur die eine Seite dieses Lernprozesses, gab es doch in der Weimarer Republik zugleich ein

Vorbild für das Grundgesetz, nämlich die Preußische Verfassung von 1920: Anders als im Reich gelangte im bei Weitem größten Einzelstaat Preußen der Ministerpräsident nur infolge der Wahl durch den Landtag ins Amt. Und als im Frühjahr 1932 bei der Landtagswahl eine Obstruktionsmehrheit der beiden extremistischen Parteien von links und rechts, KPD und NSDAP, gegen die demokratische Mitte drohte, hatte der vorherige Landtag durch eine Änderung der Geschäftsordnung vorgesorgt: Zur Wahl eines neuen Ministerpräsidenten bedurfte es der parlamentarischen Mehrheit. NSDAP und KPD stimmten zwar in der Weimarer Republik oft zusammen gegen die demokratischen Parteien, nie aber hätten sie sich auf einen gemeinsamen Kandidaten für das Amt des Regierungschefs einigen können.

## 6. DAS GRUNDGESETZ ALS „LEBENDE“ VERFASSUNG

Das einzige Beispiel eines erfolgreichen konstruktiven Misstrauensvotums in der Geschichte der Bundesrepublik bildete am 1. Oktober 1982 die Wahl von Helmut Kohl zum Bundeskanzler, worauf sich CDU/CSU- und FDP-Fraktion geeinigt hatten und damit Helmut Schmidt, der nur noch eine Minderheitsregierung der SPD führte, ablösten.



*Richard Stücklen, Präsident des Deutschen Bundestages (vorne r.), vereidigt Helmut Kohl als Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland, 1. Oktober 1982*

Das Grundgesetz erschwert auch die Auflösung des Bundestages, die der Bundespräsident vornehmen kann. Außer in dem erwähnten Fall, dass keine Bundeskanzlerwahl mit Mehrheit der Stimmen zustande kommt, besitzt der Bundespräsident eine weitere Befugnis: Er kann (muss aber nicht) den Antrag eines Bundeskanzlers zur Parlamentsauflösung genehmigen, wenn dieser erklärt, die Mehrheit im Bundestag verloren zu haben. Dies wird in meist „unechten“ Abstimmungen festgestellt – unecht, weil die eigene Fraktion der Abstimmung fernbleibt.

Dieser Fall trat drei Mal ein: 1972, als Bundeskanzler Willy Brandt dem konstruktiven Misstrauensvotum gegen Rainer Barzel (CDU) nur dadurch entging, dass zwei Unionsabgeordnete durch den Staatssicherheitsdienst der DDR bestochen worden waren. Brandt brauchte aber über diese Abstimmung hinaus eine Mehrheit und wollte deshalb Neuwahlen, die er auch gewann. 1983 wünschte Helmut Kohl eine Legitimationsstärkung durch Neuwahl des Bundes-

tages, zumal die neue christlich-liberale Regierung für die beabsichtigten Reformen und die Haushaltssanierung mehr Zeit benötigte als die nur noch knapp zwei Jahre dauernde Legislaturperiode. Die CDU/CSU-FDP-Koalition gewann die Wahl. Schließlich hatte Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) aufgrund seiner Reformpolitik für den Arbeitsmarkt und die Steuerpolitik („Agenda-Politik“) so große Widerstände in seiner eigenen Partei zu überwinden, dass er mit einem riskanten Befreiungsschlag 2005 bei Bundespräsident Horst Köhler (CDU) eine Auflösung des Bundestages beantragte. Wie seine Vorgänger Gustav Heinemann (SPD) 1972 und Karl Carstens (CDU) 1983 stimmte Horst Köhler zu. Dieses Mal aber ging der Schuss nach hinten los, Schröder verlor die Wahl. Diese drei Vorgänge bewirkten jedoch keine Systemkrise, sondern bestätigten beziehungsweise stärkten 2005 die neue Regierung Angela Merkel.

Im Laufe des Jahres 1989 veränderte die Wechselwirkung mehrerer Ursachen fundamental die deutschlandpolitische Entwicklung. Die sich im gesamten Ostblock beschleunigende Schwächung der Sowjetunion, der Verfall der SED-Diktatur, ihr ökonomischer Bankrott, die Bürgerrechtsbewegung und die „friedliche Revolution“ schufen unverhoffte Chancen für die deutsche Einigung. Ausschlaggebend wurde die vom amerikanischen Präsidenten George W. Bush unterstützte und vom sowjetischen Parteichef Michail Gorbatschow schließlich akzeptierte offensive Wiedervereinigungspolitik der CDU/CSU-FDP-Regierung Helmut Kohls. Ihm gelang es in harten diplomatischen Kämpfen auf internationaler Ebene, unterstützt von den zuständigen Bundesministern – außenpolitisch Hans-Dietrich Genscher (FDP), deutschlandpolitisch Wolfgang Schäuble (CDU) und finanzpolitisch Theo Waigel (CSU) –, die Wiedervereinigung durchzusetzen.



*Reichstagsgebäude in Berlin, 15. Juni 1999*

1990 stellte sich die Frage: Braucht Deutschland eine neue Verfassung? Das Grundgesetz sah im Falle der Wiedervereinigung zwei Alternativen vor: Entweder den Beitritt der DDR nach Artikel 23 GG oder eine neue Verfassungsberatung nach Artikel 146 GG. Beide Varianten besaßen Befürworter, doch war die überwältigende Mehrheit der verantwortlichen Politiker für den Beitritt, weil sich zum einen das Grundgesetz hervorragend bewährt hatte, zum anderen der zeitliche Spielraum für die Wiedervereinigung extrem gering war und deshalb der Prozess nicht durch langwierige – als überflüssig angesehene – neue Verfassungs-

beratungen gefährdet werden sollte. Infolgedessen entschied sich auch die am 18. März 1990 erstmals demokratisch gewählte Volkskammer der DDR für den Beitritt, den die Koalitionsfraktionen der Regierung Lothar de Maizière (CDU) dann in den „Grundsätzen der Koalitionsvereinbarung vom 12. April 1990“ beschlossen. Dieses Verfahren erforderte einige wichtige, doch nicht viele Änderungen im Grundgesetz (unter anderem Präambel, Bundesländer, Berlin als Hauptstadt, Wegfall alliierter Vorbehaltsrechte in Bezug auf Deutschland als Ganzes beziehungsweise Berlin).

## FAZIT

---

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ist eine lebende Verfassung, es wurde bisher mit der notwendigen verfassungsändernden Zweidrittelmehrheit über 60-mal geändert. In der Regel handelte es sich um zwangsläufige Anpassungen an sich wandelnde politische Herausforderungen beziehungsweise Rahmenbedingungen. Dazu zählen zwei epochale Veränderungen, zum einen die Wiedervereinigung 1990, zum anderen die Europäisierung der deutschen Politik (unter anderem Artikel 23 GG). Ergänzungen waren ebenso in weiteren, 1948/49 nicht vorhersehbaren Materien erforderlich, beispielsweise nach Gründung der Bundeswehr mit dem NATO-Beitritt 1955. Seinerzeit als reine Verteidigungsarmee gegründet, nimmt die Bundeswehr seit der Wiedervereinigung an internationalen Auslandseinsätzen (normalerweise) mit UN-Mandat teil. Die eingefügten Verfassungsregelungen bekräftigten, dass die Bundeswehr eine „Parlamentsarmee“ ist, derartige Einsätze also der Zustimmung des Bundestages bedürfen.

Zu solchen unausweichlichen Anpassungen des Grundgesetzes kamen zahlreiche weitere Anpassungen. Allerdings ist hier Vorsicht geboten: Es dient der Autorität einer Verfassung nicht, wenn Vorschriften, die in einfachen Gesetzen ausreichend geregelt werden können, Verfassungsrang erhalten.

Eine Verfassungsordnung wird im Übrigen nicht allein durch die Norm, sondern ebenso durch die Verfassungspraxis geprägt, die bei vielen Formulierungen rechtsauslegend wirkt. Auslegung und Spezifizierung des Grundgesetzes gehen inzwischen entscheidend von der sowohl inhaltvollen als auch oftmals weitgehenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus, dessen Wirkung erheblich größer und nachhaltiger ist, als bei seiner Schaffung vorhergesehen wurde. Das liegt zum Teil daran, dass der Bundestag nicht immer die nötigen Kompromisse erreicht, um seine legislative Kompetenz so auszuschöpfen, dass sich ein Verfassungsgerichtsurteil erübrigt. Insgesamt ist es für die Erhaltung der Machtverteilung einer Verfassungsordnung notwendig, dass jedes Verfassungsorgan seine Kompetenzen wahrnimmt und kein Machtvakuum entsteht. Essenziell ist die Erhaltung des vom Parlamentarischen Rat geschaffenen repräsentativen Systems, das immer wieder durch systemwidrige Aktivitäten gefährdet wird, sei es durch Schwächung der Fraktionen zugunsten der Entscheidungen von Parteiapparaten, durch pseudoplebiszitäre lautstarke Aktivitäten einzelner Organisationen, sei es durch Schaffung von in der Verfassung nicht vorgesehener Gruppen wie sogenannten Bürgerräten.

Trotz partiell kritisierbaren Entwicklungen gilt: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 ist eines der seltenen Beispiele, wie aus der (Verfassungs-) Geschichte gelernt werden kann. Es hat sich in 75 Jahren hervorragend bewährt und zählt weltweit zu den stabilsten demokratischen Verfassungsordnungen.

# LITERATUR

---

- D** Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, hrsg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv. Bde. 1–11, Boppard am Rhein/München 1975–1997, (Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee).

Die Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland 1949. Eine Dokumentation. Hrsg. von Michael F. Feldkamp, Stuttgart 1999.

- F** **Feldkamp, Michael F.:** Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Die Entstehung des Grundgesetzes, Bonn 2020.

Ders.: Adenauer, die Alliierten und das Grundgesetz, München 2023.

- H** **Hesse, Konrad:** Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg 1999.

- M** **Möller, Horst:** Deutsche Geschichte – die letzten hundert Jahre. Von Krieg und Diktatur zu Frieden und Demokratie, München 2022.

**Möllers, Christoph:** Das Grundgesetz. Geschichte und Inhalt, München 2009.

**Morsey, Rudolf:** Die Rolle Konrad Adenauers im Parlamentarischen Rat, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 16. Jg. (1970), S. 62 ff.

- R** **Radkau, Joachim:** Theodor Heuss, München 2013, S. 302–322.

- W** **Weber, Petra:** Carlo Schmid 1896–1979, München 1996, S. 330–399.

**Willoweit, Dietmar:** Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung, 7. Aufl., München 2013.

## Impressum

### Der Autor

Horst Möller war von 1992 bis 2011 Direktor des Instituts für Zeitgeschichte München-Berlin und von 1996 bis 2011 Professor für Neuere und Neueste Geschichte an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Zuvor war er von 1992 bis 1996 Professor für Neuere und Neueste Geschichte an der Universität Regensburg und von 1989 bis 1992 Direktor des Deutschen Historischen Instituts in Paris. Er verfasste zahlreiche Publikationen zur deutschen und europäischen Geschichte des 17. bis 20. Jahrhunderts.

### Ansprechpartner

#### **Prof. Dr. Matthias Oppermann**

Stv. Leiter Wissenschaftliche Dienste/  
Archiv für Christlich-Demokratische Politik  
T +49 30 / 26 996-3812  
[matthias.oppermann@kas.de](mailto:matthias.oppermann@kas.de)

#### **Dr. Kathrin Zehender**

Referentin Zeitgeschichte  
T +49 30 / 26 996-3717  
[kathrin.zehender@kas.de](mailto:kathrin.zehender@kas.de)

## Herausgeberin:

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2024, Berlin

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

### Umschlagfoto:

Konrad Adenauer (M.) verkündet das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Pädagogischen Akademie Bonn (v. l.: Helene Weber; Hermann Schäfer; Adolf Schönfelder; Jean Stock), 23. Mai 1949.

© Bundesarchiv, B 145 Bild-P047648/Foto: Georg Munker

### Bildnachweise:

S. 4: © *Deutscher Bundestag/Sylvia Bohn*; S. 6: © SZ Photo/Süddeutsche Zeitung Photo; S. 8: © KAS/Peter Bouserath; S. 9: © Scherl/Süddeutsche Zeitung Photo; S. 10: © Bundesarchiv, Bild 146-2005-0057/Foto: Jacques Pilartz; S. 12: © Bundesarchiv, Bild 146-1972-033-11/Foto: Alfred Grohs; S. 13: © Bundesarchiv, Bild 102-03034/Foto: Georg Pahl; S. 15 links: © Bundesarchiv, Bild 102-00015/Foto: Georg Pahl; S. 15 rechts: © Bundesarchiv, Bild 183-C06886/Fotograf unbekannt; S. 20: © Bundesregierung/Ludwig Wegmann; S. 21: © Bundesregierung/Bernd Kühler

Gestaltung: yellow too, Pasiek Horntrich GbR

Satz: Janine Höhle, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).

ISBN 978-3-98574-234-9