

Thema der Sitzung vom 22. April 2002:

Entstehung und Entwicklung des Grundgesetzes

Diskussionsgrundlage zur Legitimitätsfrage des Grundgesetzes

1. Definition des Verfassungsbegriffs

Eine Verfassung *im engeren Sinne* ist die politische Grundordnung eines Staates, der in eine besondere Rechtsform gekleidet ist. Diese manifestiert sich meist in der sogenannten Verfassungsurkunde (es existieren jedoch auch ungeschriebenen Verfassungen, z.B. das Vereinigte Königreich Großbritannien). Die Institution der Verfassung etablierte sich erst in der jüngeren Vergangenheit; sie entstand im Prozeß der staatlichen und gesellschaftlichen Genese aus der Intention nach Rechtssicherheit und Begrenzung staatlicher Macht. Die Verfassung bestimmt in der Demokratie die Grund- und Menschenrechte der Staatsbürger, die Rechtssprechung sowie die Institutionen und Prozesse staatliche Handelns. Ein besonders Augenmerk wird zumeist auf das verfassungsmäßig abgesicherte Prinzip der Gewaltenteilung gelegt: Legislative, Exekutive und Judikative müssen in dem von der Verfassung gesetzten Rahmen erfolgen. Für Verfassungsänderungen benötigt man in der Regel eine qualifizierte oder 2/3-Mehrheit.

Im weitem Sinne bezeichnet der Begriff Verfassung den Zustand bzw. die Verfassungsrealität der Politik und der Gesellschaft eines Landes (z.B. die Arbeitsverfassung der UdSSR).¹

2. Funktion einer Verfassung

Die wichtigsten Aufgaben und Zwecke einer Verfassung können durch folgende Funktionen umrissen werden:

- Konstituierung einer staatlichen Einheit (Integrationsfunktion, einheitsstiftende Wirkung);²

¹ Cf. Schmidt, Manfred G.: Wörterbuch zur Politik, Stuttgart, 1995, S. 990f.; sowie: Holtmann, Everhard (Hrsg.): Politiklexikon, München u.a., 2000, S. 722; Schwegmann, Friedrich G., in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Kleines Wörterbuch der Politik, München, 2001, S. 533f.

² Cf. Meyer, Thomas (Hrsg.): Grundwerte und Gesellschaftsreform, Frankfurt, 1981, S. 124.

- Stabilisierende Wirkung durch Aufstellung einer Ordnung und Bereitstellung von Verfahren zur Konfliktbeilegung (überpersonale Kontinuität; Stabilitäts- und Ordnungsfunktion);³
- Rationalisierende Wirkung durch eine vorhersehbare, einsehbare und verstehbare Ausübung der Staatsgewalt und Festlegung der grundlegenden Staatszielbestimmungen (organisatorische Grundstruktur, Staatsformerkmale);⁴
- Machtbegrenzende Funktion (Verwirklichung des Montesquieschen Gewaltenteilungsprinzips);⁵
- Individuelle Freiheit sichernde Funktion (Gewährleistung von Grundrechten als subjektiv öffentliche Rechte; Festlegung einer freiheitlichen, aber auch sozialen Rechtsstellung des Bürgers im und zum Staat; Selbstbestimmung, Privatautonomie).⁶

3. Entstehung und Entwicklung einer Verfassung

3.1. Entstehung einer Verfassung

Hannah Arendt unterscheidet drei Möglichkeiten einer Verfassungsgebung:

- 1.) Eine sich nach langer Entwicklung selbstständig konstituierende Verfassung (*long process of organic evolution*)⁷;
- 2.) Verfassungsgebende Gesetzesakte einer bereits etablierten Regierung (*acts of an already established government*)⁸;
- 3.) Schaffung einer Verfassung vermöge eines Verfassungskonvents, das auf Grund einer Revolution einberufen wurde (*created by revolutionary assemblies in the progress of constituting a government*)⁹.

In Anlehnung an Arendt differenziert Andrew Arato dieses Modell aus. Er unterscheidet fünf Ansätze des *constitution making*:

- 1.) The Constitutional Convention;¹⁰
- 2.) Sovereign Constituent Assembly;¹¹
- 3.) Normal Legislature;¹²
- 4.) Executive;¹³

³ Cf. Hesse, Konrad in: Benda/Maihofer/Vogel: Handbuch des Verfassungsrechts, Berlin, 1983, S. 3-29.

⁴ Cf. Karpen, Ulrich: Die verfassungsrechtliche Grundordnung des Staates, in: Juristische Zeitschrift 1987, S. 431.

⁵ Cf. Ebd., S. 433.

⁶ Cf. Meyer, Thomas (Hrsg.), a.a. O. S. 126.

⁷ Arendt, Hannah, in: Arato, Andrew: Forms of Constitution Making and Theories of Democracy, in: Cardozo Law Review, 17, 2, S. 194.

⁸ Ebd.

⁹ Ebd.

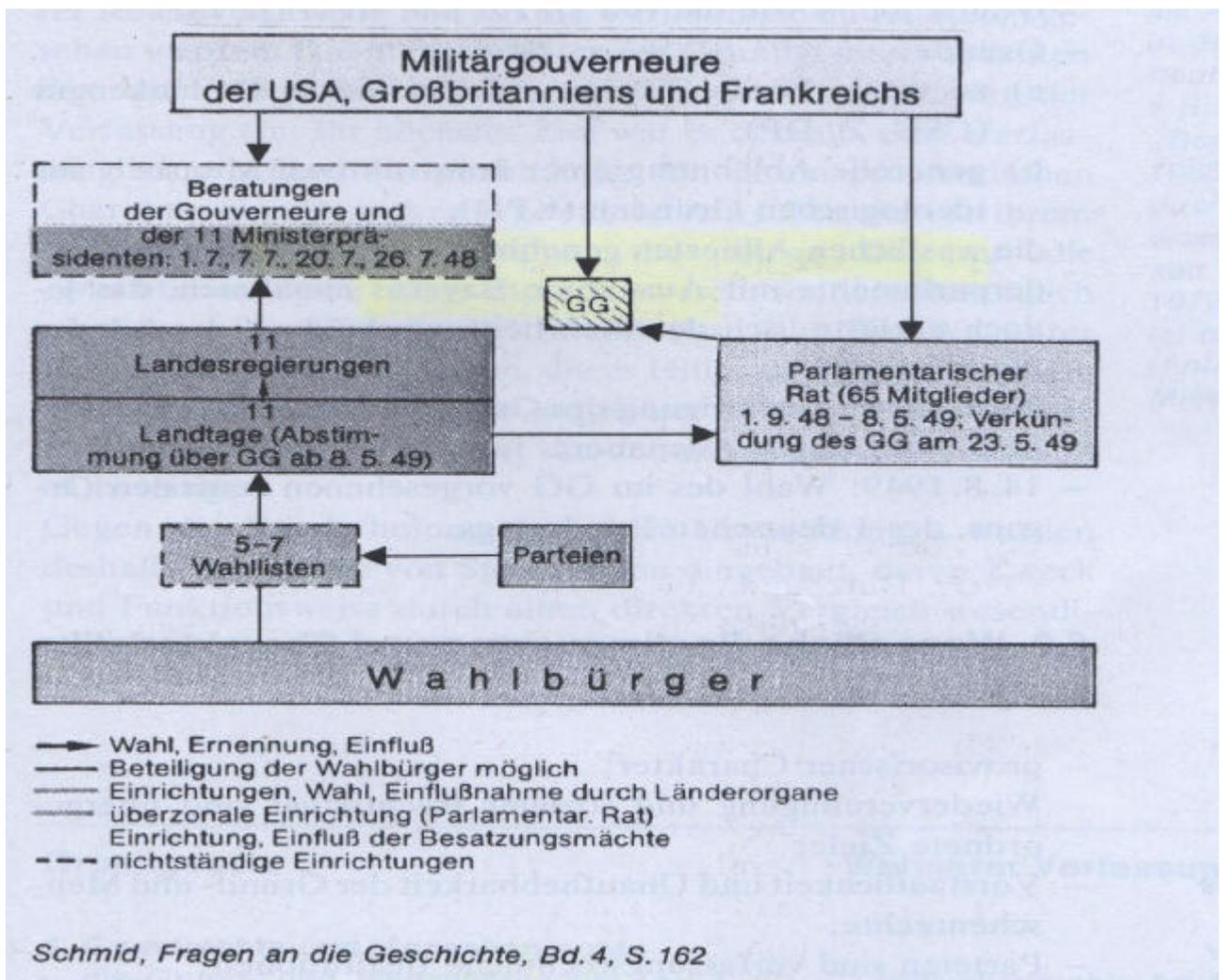
¹⁰ The Massachusetts Convention, 1780; The Philadelphia Convention, 1787; The German Parliamentary Council, 1948 (rein formal betrachtet) [cf. Arato, Andrew, a.a. O., S. 197].

¹¹ The Pennsylvania Convention, 1776; The Constituent Assembly, 1789-1791; The National Convention, 1793-1795; The Weimar Assembly, 1918; The French Constituent Assemblies, 1945, Bulgaria and Romania, 1990 [ebd.].

¹² Nine American State Legislatures, 1776-1777; Spanish („Constituent“) Parliament of 1977; Czech and Slovak Republics, 1992 [Arato, Andrew, a.a. O., S. 198].

¹³ Napoleon Bonaparte's governments in 1799, 1802, 1804; Boris Yeltsin's government, Fall 1993; Menem's government in Argentina, 1994 [ebd.].

3.2. Die Entstehung des Grundgesetzes¹⁵



- Kapitulation Deutschlands am 7./8. Mai 1945.
- Einteilung Deutschlands nach der *Berliner Erklärung* und dem *Potsdamer Abkommen* in vier Besatzungszonen: Französische, britische, amerikanische und sowjetische. Militärbefehlshaber erhalten oberste Gewalt für ihre jeweilige Zone; daneben: Errichtung eines *Alliierten Kontrollrates*.
- 1948 Einstellung der Mitarbeit seitens der UdSSR im *Alliierten Kontrollrat* => Zusammenschluß der übrigen Besatzungsmächte zur Trizone.
- Am 1.7. 1948 wurden die elf westdeutschen Ministerpräsidenten von den Westmächten in den sogenannten *Frankfurter Dokumenten* beauftragt, die Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung zur Ausarbeitung einer Verfassung für die drei Westzonen vorzubereiten.
- Auf Verlangen der Ministerpräsidenten keine Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung und mithin keine endgültige Verfassungsgebung.

¹⁴ Constitutions of the United Kingdom, New Zealand and Israel, Constitutions of Connecticut and Rhode Island through the nineteenth century [ebd.].

¹⁵ Im nachfolgenden GG genannt; zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes cf. Benz, Wolfgang (Hrsg.): „Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen“. Zur Geschichte des Grundgesetzes. Entwürfe und Diskussion 1941-1949. München, 1979.

- Statt dessen Ausarbeitung eines vorläufigen Gesetzes durch den *Parlamentarischen Rat*¹⁶ für die aus den drei Westzonen zu schaffenden interimistisch verstandene Bundesrepublik Deutschland.
- Diskussionsgrundlage für den Parlamentarischen Rat: Herrenchiemseer Entwurf; das Grundgesetz wird am 8. Mai 1949 mit 53 gegen 12 Stimmen von den Abgeordneten des Parlamentarischen Rats angenommen. Die Besatzungsmächte stimmen ebenso zu wie die Länderparlamente - mit Ausnahme Bayerns. Da jedoch zwei Drittel der Länder zur Annahme des Grundgesetzes ausreichen, tritt es auch in Bayern in Kraft. Am 23. Mai 1949 wird es in Bonn feierlich verkündet und unterzeichnet.
- Das Grundgesetz hat verschiedene Wurzeln: Es fußt auf politischen Traditionen und Ideen des 19. Jahrhunderts und zieht die Konsequenzen aus dem Scheitern der Weimarer Republik.

3.3. Legitimität des Grundgesetzes

3.3.1. Arten der Legitimität¹⁷

- 1.) *Legitimität von oben*: ein von einer verfassungsgebenden Versammlung ratifiziertes Dokument kann lediglich dann legitimiert sein, wenn diese rechtmäßig zustande gekommen ist.
- 2.) *Verfahrenslegitimität*: erscheint das Entscheidungsverfahren innerhalb der Versammlung undemokratisch, so kann dem Dokument die demokratische Legitimität abgesprochen werden.¹⁸
- 3.) *Legitimität von unten*: ausschließlich eine vom Volk ratifizierte Verfassung ist berechtigt, den Anspruch zu postulieren, die Majoritätsmeinung des Volks zu repräsentieren.

¹⁶ Am 1. September 1948 tritt in Bonn der Parlamentarische Rat zusammen. Seine 65 stimmberechtigten Mitglieder sind vorher von den Länderparlamenten der drei westlichen Besatzungszonen gewählt worden. CDU/ CSU und SPD stellen je 27 Abgeordnete, die FDP 5, DP, KPD und Zentrum je 2 Delegierte. Den Vorsitz führte Konrad Adenauer. Die in den Westsektoren Berlins 5 Abgeordneten haben nur beratende Stimme. Entsprechend dem Auftrag der Westmächte soll der Parlamentarische Rat eine Verfassung ausarbeiten. Aufgrund der deutschen Sorge, daß die Verfassung für einen westdeutschen Staat die Spaltung Deutschlands vertiefen könnte, soll als Provisorium lediglich ein "Grundgesetz" entworfen werden.

¹⁷ Cf. Elster, Jon: Die Schaffung von Verfassungen: Analyse der allgemeinen Grundlagen, in: Preuß, Ulrich K. (Hrsg.): Zum Begriff der Verfassung, Frankfurt, 1994, S. 44.

¹⁸ Handelt es sich bei dem verfassungsgebenden Gemeinwesen um einen Bundesstaat, so steht dieser vor der Wahl, entweder den Ländern gleiches oder ein ihrer Bevölkerungszahl entsprechendes Stimmgewicht zuzusprechen [cf. ebd.].

3.3.2. Ist unser Grundgesetz illegitim?

PRO

- GG wird als dauerhaftes Provisorium vom Grundkonsensus der Bevölkerung getragen;
- Legitimation durch Erfolg durch ständige Wahl verfassungstragender Parteien, durch jahrzehntelange Bewährung. Dadurch hat es mehr an Legitimität gewonnen, als vermöge einer einmaligen punktuellen Volksabstimmung;
- außerdem geht von der Verfassung selbst, von den in ihr definierten Grundwerten und Staatszielbestimmungen eine legitimierende Wirkung aus.

CONTRA

- kein abschließendes Plebiszit um eine breite Legitimierung in der Bevölkerung zu erreichen;
- nicht unerheblicher Einfluß nicht demokratisch legitimierter Militärgouverneure der USA, Großbritanniens und Frankreichs;
- nur indirekte demokratische Legitimierung des Parlamentarischen Rates
- Genehmigung des GG durch die westlichen Alliierten erforderlich
 - ⇒ undemokratisch

4. Literaturverzeichnis

4.1. Monographien

- BENZ, Wolfgang (Hrsg.): „Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen“. Zur Geschichte des Grundgesetzes. Entwürfe und Diskussion 1941-1949. München, 1979
- ELSTER, Jon: Die Schaffung von Verfassungen: Analyse der allgemeinen Grundlagen, in: PREUß, Ulrich K. (Hrsg.): Zum Begriff der Verfassung, Frankfurt, 1994
- HESSE, Konrad in: BENDA/MAIHOFER/VOGEL: Handbuch des Verfassungsrechts, Berlin, 1983
- HOLTMANN, Everhard (Hrsg.): Politiklexikon, München u.a., 2000
- MEYER, Thomas (Hrsg.): Grundwerte und Gesellschaftsreform, Frankfurt, 1981
- NOHLEN, Dieter (Hrsg.): Kleines Wörterbuch der Politik, München, 2001
- SCHMIDT, Manfred G.: Wörterbuch zur Politik, Stuttgart, 1995
- SCHWEGMANN, Friedrich G., in: NOHLEN, Dieter (Hrsg.): Kleines Wörterbuch der Politik, München, 2001

4.2. Zeitschriften

- ARATO, Andrew: Forms of Constitution Making and Theories of Democracy, in: Cardozo Law Review, 17, 2
- KARPEN, Ulrich: Die verfassungsrechtliche Grundordnung des Staates, in: Juristische Zeitschrift 1987