

Das Bonner Verfassungswerk

Von IVO ZEIGER S. J.

Es ist für den derzeitigen Zustand unseres Staatslebens bezeichnend, daß ein so einschneidender Vorgang wie die Schaffung einer neuen Bundesverfassung verhältnismäßig wenig Beachtung fand. Gewiß, der einfache Mann des Volkes stand schon immer juristischen Dingen und Fachtexten in „keuscher Scheu“ gegenüber. Wortlaut und Stoff erscheinen ihm trocken, unanschaulich, schwer verständlich, ein Buch mit sieben Siegeln, hinter dessen Dunkelheit er eher einen Angriff auf seine Sicherheit als eine Sicherung der Geborgenheit vermutet. Eine Staatsverfassung mag noch so klar abgefaßt sein, sie wird doch nicht leicht ein spannendes Lesebuch. Darum dürften auch die wohlgemeinten Versuche, den Verfassungstext bei der Schulentlassung dem angehenden Staatsbürger in die Hand zu drücken und ihn so zu besinnlicher, öfterer Lesung der Magna Charta Libertatis anzuregen, kaum größere Wirkung erzielen, als wenn der Seelsorger dem Schulentlassenen als Lebensbuch den Katechismus mitgibt.

Der Inhalt einer Verfassung wird also gewöhnlich mehr oder minder unbekannt und unbeachtet bleiben. Ganz anders ist es mit der Tatsache, daß eine Verfassung beraten und geschaffen wird. Dieser Vorgang und die Auseinandersetzung darüber können sehr wohl die Gemüter erregen. Wenigstens war das so in der klassischen Zeit des modernen Rechtsstaates. Da nahm sich die öffentliche Meinung in breiter Aufmerksamkeit eines solchen Ereignisses an, das Für und Wider wurde lebhaft erörtert, der Wogengang der politischen Spannung erfaßte auch den letzten Mann der Straße.

Und das war begreiflich. Denn jene Zeit sah gerade darin ihren staatspolitischen Fortschritt, daß der Bürger selbst an der Verfassung mitschuf; sie war ein Grundgesetz, das ihm seine Rechte sichern, seine Pflichten klar umschreiben, sein Bürgerdasein gegen staatliche Willkür schützen sollte. Die Zeit, da er nur der Untertan war, sollte vorbei sein; nun fühlte er sich als Mitträger der Volkshoheit, als Mitschöpfer der Verfassung, als Mitgestalter des öffentlichen Lebens.

Dieser Auffassung lag eine tiefere politische Haltung zugrunde: man glaubte an die Verfassung. Man glaubte an ihre Beständigkeit, an ihre Sicherungen, man vertraute auf die Gerechtigkeit ihrer Ziele, vor allem jedoch, man baute mit einer schlichten Selbstverständlichkeit auf die

bindende Endgültigkeit eines Staatsgrundgesetzes, auf die heilige Unantastbarkeit einer Rechtsordnung.

Solche Haltung ist vorbei. Der Rechts- und Staatspositivismus, demzufolge alles Recht nur vom staatlich handelnden Menschen gesetzt und immer wieder von ihm aufgehoben wird, hat den alten Glauben unterhöhlt; die Erfahrung der vergangenen Jahrzehnte, erfüllt von Umwälzungen, neuen Staatsformen, Verfassungen und Willkürakten hat ihm den Gnadenstoß versetzt. In Deutschland wurden seit 1945 nicht weniger als 16 Verfassungen¹ geschaffen, fast möchte man sagen: am laufenden Band produziert. Einer derartigen Hochflut von Verfassungsschöpfung konnte schließlich nur eine Ebbe des politischen Interesses entsprechen.

So wird also die Kühle, mit der die deutsche Öffentlichkeit dem Bonner Verfassungswerk gegenüberstand, einigermaßen begreiflich. Es kommt dazu, daß die große Not des Alltags weder Zeit noch Kraft und Lust für solche Fragen beließ. Und schließlich fühlen alle viel zu sehr, daß dieses Grundgesetz, dem Befehl fremder Besatzungsmächte entsprungen, zunächst nur für einen Teil Deutschlands gedacht, mit dem Mal einer verhängnisvollen Vorläufigkeit gezeichnet ist. Das alles ist, vom staatspolitischen Standpunkt aus gesehen, betrüblich, aber noch begreiflich und daher verzeihlich. Unverzeihlich muß dagegen jenes Versäumnis genannt werden, das bei dieser Gelegenheit die zur Unterrichtung und Aufklärung des Volkes berufenen Stellen begangen haben. Gerade weil die seelische Aufgeschlossenheit gegenüber dem Verfassungswerk fehlte, hätten sich Presse, Rundfunk und ähnliche Stellen nicht darauf beschränken dürfen, über so bedeutungsvolle Beratungen entweder vornehm zu schweigen oder höchstens mehr oder minder pikante Sensationen, oft in reichlich unernstem Ton, zu berichten. Hier ist eine wesentliche Gelegenheit versäumt worden, um das geschwundene oder betäubte Staatsgefühl des Deutschen in sachlicher Form, man möchte sagen: in vornehmer Liebe zu wecken. So etwas hätte nichts mit staatlich gelenkter Propaganda unseligen Angedenkens zu tun haben müssen; jedes Volk hat das Recht, von jenen Einrichtungen, denen es opfert, in seinen wichtigsten politischen Fragen sachliche Hilfe und wohlwollende Förderung zu finden. Das muß nicht von der Behörde befohlen werden, es gehört einfach zum Ethos eines solchen Berufsstandes. Leider wurde auch hier erschreckend offenbar, daß unsere Presse weithin der Sensationsreportage verfallen ist, daß ihr die Adelskrone vergangener Zeit, nämlich die gerechte und weise Lehrmeisterin des „Mannes ohne Buch“ zu sein, längst vom Haupte sank.

Das Verfassungswerk von Bonn ist am 8. Mai 1949 verabschiedet worden. Es kann nicht die Aufgabe dieses Beitrages sein, eine Gesamtwürdigung zu bieten; es genüge ein Überblick über die Vorgeschichte, eine kurze Darlegung seines Wesens und eine prüfende Beurteilung einiger Artikel.

¹ Vgl. die Zusammenstellung bei Wilh. Wegener, Die neuen deutschen Verfassungen, Essen 1947.

Vorgeschichte

Bereits die Vorgeschichte des Bonner Verfassungswerkes zeigt wie in einem Brennspiegel die eigentümlichen Schwierigkeiten unserer politischen Lage. Unter anderen Verhältnissen wären wir sicher nicht, drei Jahre nach dem Waffenstillstand, von dem Auftrag, eine neue Verfassung zu schaffen, beinahe unvorbereitet überrascht worden. Tatsächlich waren jedoch von Politikern und Juristen nur unerhebliche Vorbereitungen dafür getroffen. Der Gründe sind mancherlei: die Siegermächte hatten aus der bedingungslosen Waffenstreckung eine in der Geschichte neuartige Folgerung gezogen: sie hatten keine neue deutsche Regierung eingesetzt, sondern zunächst alles in eigene Hand genommen, das heißt aber auch in eigene Verantwortung. Das mußte eine Schwächung des deutschen Verantwortungs- und Planungswillens nach sich ziehen, erst recht in einer Zeit, die in fast allen europäischen Ländern nicht an überschüssiger Verantwortungsfreude leidet. Das Reichsgebiet wurde in Zonen aufgespalten, dann wurden neue Länder geschaffen. Die Uneinigkeit der Besatzungsmächte untereinander führte zu widerstreitenden Zielsetzungen in der Besatzungspolitik, was die Verwirrung nur steigerte. Wie weit hatten überhaupt die Siegermächte die Absicht, ein einheitliches deutsches Staatsgebilde wieder erstehen zu lassen? Auch hier gingen die Bestrebungen auseinander, angefangen von dem Willen zu restloser Aufspaltung in Einzelstaaten bis zur Wiederherstellung eines zentralistischen Einheitsreiches.

Eines jedoch stand fest: die Besatzung sollte noch für absehbare Zeit weiterdauern, an eine freie, vom deutschen Volk in innerer Unabhängigkeit getragene Willens- und Staatsbildung konnte also im Ernst noch nicht gedacht werden. Man sprach im Gegenteil von einem „Besatzungs-Statut“ als der eigentlichen Rechtsgrundlage des deutschen Staatslebens. Dieses Besatzungsstatut aber ließ lange auf sich warten. Der Deutsche auf der anderen Seite, seit langem ohnedies an Befehlsempfang gewohnt, glaubte diesem Standpunkt Rechnung tragen und das Besatzungsstatut erst abwarten zu müssen. Vorher, so meinte man, könne vernünftigerweise überhaupt nicht an die Ausarbeitung einer neuen Verfassung gedacht werden. Da außerdem die berufenen Politiker und die wenigen noch amtierenden Juristen die Hände voll zu tun hatten, um der übergroßen Not der Nachkriegszeit zu steuern und um die Verwaltungsmaschine in den über Nacht neu geschaffenen Ländern in Gang zu bringen, so wird es niemand verwundern, daß bis 1948 eine amtliche Vorarbeit für die neue Staatsverfassung Deutschlands, wenigstens im Wesentlichen, nicht geleistet war.

Da trat eine ernste Wendung ein. Die russische Blockadepolitik zwang die Weststaaten zu selbständigem Vorgehen, wenn sie das Gesetz des Handelns nicht verlieren wollten. Auf einer gemeinsamen Viererbasis eine Lösung zu finden, schien aussichtslos; sofern man also überhaupt noch

auf eine Verselbständigung Deutschlands hinarbeiten wollte, blieb nur der Weg einer Teillösung, nämlich durch Gründung eines Weststaates.

So kam es zu dem sogenannten „Dokument Nr. 1“ vom 1. Juli 1948: Die drei Westalliierten erteilten den westdeutschen Ministerpräsidenten den Auftrag, so schnell wie möglich eine verfassunggebende Versammlung einzuberufen, um „eine demokratische Verfassung auszuarbeiten, die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft“. Nun galt es rasch zu handeln.

Wohl war bereits seit 1946/47 in kleinen politischen Gruppen am Entwurf einer Bundesverfassung gearbeitet worden. Einer der bedeutendsten Arbeitskreise, und zwar christlicher Prägung, war der nach dem Tagungsort benannte Ellwanger Kreis. Ihm gehörten Vertreter der bayerischen CSU, später auch der süddeutschen und norddeutschen CDU an. Im ganzen trug seine Arbeit das Gepräge der betont föderalistischen Ideen Süddeutschlands. Auf seine Vorarbeit konnte nun zurückgegriffen werden.

Die vereinten Ministerpräsidenten der drei Westzonen ernannten zunächst einen Verfassungsausschuß, der nach kurzer Vorberatung als sogenannter Verfassungskonvent vom 10.—25. August auf Herrenchiemsee in Bayern tagte. Seinen Beratungen lagen nur wenige Grundlinien vor, vor allem ein „Bayerischer Entwurf eines Grundgesetzes“ und „Bayerische Leitgedanken für die Schaffung des Grundgesetzes“, beide weitgehend den Ergebnissen des Ellwanger Kreises zugeordnet. So schien in einem ersten Augenblick Bayern die Führung zu haben. Erst in Bonn gesellten sich zu den Vorschlägen des Ellwanger Kreises und dem Herrenchiemseer Entwurf eine vom Innenminister Dr. Menzel-Düsseldorf ausgearbeitete Satzung der SPD.

Nach den gewöhnlichen demokratischen Spielregeln wird eine verfassunggebende Versammlung durch Volkswahl bestellt. In diesem Falle wählte man, um Zeit zu gewinnen und um den Vorläufigkeitscharakter des kommenden Grundgesetzes auch äußerlich zu betonen, den schlichten Weg, daß die bereits bestehenden Länderparlamente, nach Maßgabe der Bevölkerungszahl und der parteipolitischen Zusammensetzung, einige Abgeordnete nach Bonn entsandten. Daher erhielt die Verfassunggebende Versammlung von Bonn den Namen Parlamentarischer Rat.

Er begann seine Arbeit am 1. September 1948. Die vier Länder der amerikanischen Zone, die vier der britischen und die drei der französischen Zone hatten 65 Vollmitglieder abgeordnet, zu denen noch fünf Vertreter West-Berlins, jedoch ohne Stimmrecht, zugelassen wurden.

Da später dem Bonner Rat gerade auch von christlicher Seite der Vorwurf gemacht wurde, er sei in der Bundesverfassung den christlichen Forderungen zu wenig gerecht geworden, so ist es eine Pflicht der Billigkeit, die Startbedingungen der christlichen Vertretung genauer ins Auge zu fassen.

Die 65 Vollmitglieder setzten sich wie folgt zusammen: CDU/CSU 27, SPD 27, LDP/FDP 5, KPD 2, Zentrum 2, DP 2. Ausgeprägt christliche

oder gar kirchliche Anliegen konnten also im günstigsten Falle nur mit 31 Stimmen rechnen und waren von Anfang an in die Minderheit gedrängt.

Dazu gesellte sich eine Reihe von Tatsachen, die, in der Öffentlichkeit weniger bekannt, sich doch nicht weniger wirksam im Schoße der Bonner Arbeit erwiesen. Da war zunächst die Spannung innerhalb der christlichen Partei, wie weit die bundesstaatliche Form verwirklicht werden solle. Bedauerlicherweise offenbarten sich im Laufe der Bonner Verhandlungen noch andere recht heikle Zwistigkeiten, und zwar in Norddeutschland zwischen CDU und Zentrum, in Bayern innerhalb der CSU selber.

Verhängnisvoller jedoch für die Wahrung der christlichen Belange erwies sich eine Folgerung aus dem föderalistischen Ansatz. Nach dem Herrenchiemseer Entwurf sollte den Ländern ein möglichst hohes Maß staatlicher Eigenständigkeit vorbehalten werden. Es lag nahe, diese Länderhoheit dort restlos zu verwirklichen, wo dies am leichtesten war: auf dem Gebiet von Kultur, Erziehung, Schule und Kirchen. Gerade jene Länder, die in ihren Verfassungen bereits eine gute Regelung für diese Belange getroffen hatten, wünschten begreiflicherweise nicht eine Bundesgesetzgebung, die mit Rücksicht auf das gesamte Bundesgebiet natürlich minder günstige Ergebnisse zeitigt hätte. Dazu war z. B. die Erinnerung an das einstens drohende Gespenst des Weimarer Reichs-Schulgesetzes noch viel zu lebendig. Man hatte sich daher auf Herrenchiemsee geeinigt, Kulturfragen aus dem Grundgesetz überhaupt fernzuhalten, damit die Bundesregierung nicht einmal in Versuchung geraten könnte, darüber befinden zu wollen.

Diese Sorge mancher Länder um die eigene christliche Kultursicherheit, erwies sich jedoch bald, ähnlich wie schon 1919, aus der Sicht der deutschen Gesamtkirche als Bumerang. Wenn nämlich die Kulturgesetzgebung ausschließlich den Einzelländern zufiel, so konnten wohl sogenannte christlich sichere Länder sich ihrer Errungenschaften in Ruhe erfreuen, aber die weltanschaulich gefährdeten Länder hätten alle Hoffnung auf Durchsetzung ihrer christlichen Forderungen aufgeben müssen. Das hätte unter Umständen für die Kirchen, und richtig verstanden auch für den neuen Staat, den Verzicht auf viele jener Grundrechte bedeutet, um die ein besseres Deutschland im Dritten Reich unter schwersten Opfern hatte ringen müssen: Elternrecht als Behauptung eines grundlegenden Menschenrechtes gegen den totalen Staatsanspruch, der christliche Charakter der Schule und überhaupt des deutschen Kulturlebens gegen ein staatlich gefördertes Widerchristentum, endlich die in Gesetz und Kirchenverträgen rechtlich geordnete Zusammenarbeit der weltlichen und geistlichen Gewalt gegen verhängnisvolle Trennungsbestrebungen.

Man mußte also darauf drängen, daß auch in der Bundesverfassung wenigstens einige kulturelle Sicherungen eingebaut würden. Um jedoch

dem geplanten bundesstaatlichen Charakter des Grundgesetzes Rechnung zu tragen, sollte dem Bund nicht eigentlich eine Kulturgesetzgebungsgewalt verliehen werden, sondern man beabsichtigte nur, bestimmte Mindestrechte einzubauen, die in Zukunft in der Ländergesetzgebung nicht unterschritten werden dürften.

Theoretisch war diese Überlegung richtig und gut; in der taktischen Durchführung stieß sie jedoch auf nicht unerhebliche Schwierigkeiten. Zunächst einmal rächte sich, daß der überwiegende Teil des christlichen Volkes auf solche Auseinandersetzungen nicht vorbereitet war. Da eine beachtliche katholische Tagespresse infolge der vorausgegangenen Pressepolitik nicht bestand, war ein christliches Einwirken auf die Öffentlichkeit praktisch nur über den Versammlungssaal und über die Kanzel möglich. Dazu fehlte noch weithin eine in politischen Fragen geschulte und einsatzbereite Laienbewegung. So kam es, daß die obengenannten Forderungen nicht spontan von unten ausgingen — obwohl sie ohne Zweifel das ernste Anliegen des christlichen Volkes waren —, sondern von der kirchlichen Führung getragen werden mußten. Die Bischöfe und geistlichen Führer beider Konfessionen sahen sich plötzlich in der ersten Kampflinie. Und die Gegner konnten, mit einem Schein von Berechtigung, von einem „Eingriff der Kirchen“ in die Bonner Arbeit sprechen, ja es fiel sogar das bitterböse Wort von der „fünften Besatzungsmacht“. Hier wurde eine Erfahrung über die Struktur unseres politischen Wirkens gemacht, die ernstlich zu denken geben sollte.

Die Lage war taktisch insofern noch mißlicher, als gerade die christlichen Parteien in die Bonner Arbeit eingetreten waren mit ausgeprägt föderalistischer Tendenz und mit dem festen Willen, keine Kulturbelange in die Bundesverfassung einzubauen. Ja es scheint sogar zwischen den beiden großen Parteien, CDU und SPD, ein Abkommen bestanden zu haben, wonach die SPD auf ihre wirtschaftlich-sozialen, die CDU auf die kulturellen Forderungen verzichtet hat. Nun mußten die christlichen Vertreter unter dem Druck der Kirchen diese Abmachung brechen bzw. widerrufen. Von hier aus wird der zum Teil überraschend scharfe und bittere Kampftön verständlich, der nun den aufbrechenden Widerstand der gegnerischen Abgeordneten als Marschmusik begleitet. Allerdings wäre dieser Widerstand ja doch gekommen. Denn jeder Versuch, dem neuen deutschen Staatsgebilde das traditionelle christliche Gepräge zu sichern, mußte alle jene auf den Plan rufen, die trotz gegenteiliger Programme und Beteuerungen auf einen christentumfreien, alles Leben total formenden Staat hinarbeiten, und die es nicht verwunden hatten, daß schon einmal, im Jahre 1919 in Weimar, ihr Planen an der Festigkeit des christlichen Volksteiles gescheitert war.

Wenn man zusammenfassend diese Lage überblickt, kann man nur in Anerkennung und Dankbarkeit jener christlichen Abgeordneten gedenken, die in äußerst bedrängter Stellung trotzdem im ganzen die Rechtskonti-

nuität des bisherigen christlichen Bestandes zu retten und wesentliche Forderungen neu einzubauen vermochten.

Wie hart der Kampf und wie entschlossen der gegnerische Wille war, trat noch einmal Ende April 1949 kurz vor Abschluß in Erscheinung: die Bonner Verhandlungen waren, auch aus anderen Gründen (z. B. wegen der Frage der Finanzhoheit des Bundes und der Länder), reichlich festgefahren, die Alliierten drängten auf raschen Abschluß, da machte eine bestimmte Gruppe den Vorschlag, alle strittigen Punkte, also auch die Kulturfragen beiseite zu schieben und sich auf eine ganz kurze Fassung, wie ursprünglich geplant, zu einigen. Einen Augenblick schien die Überumpelung gelingen zu wollen, ja die Presse hatte sie bereits als vollendete Tatsache gemeldet. Doch die christlichen Vertreter waren wachsam und hielten am Errungenen fest. Die Verhandlungen wurden erneut aufgenommen, beschleunigt durchgeführt, schließlich kamen durch das Eingreifen der Militärgouverneure, wie man damals sagte, „die schweren Wehen in einer Sturzgeburt zum Abschluß“. Am 8. Mai verabschiedete der Parlamentarische Rat das Grundgesetz, am 12. Mai genehmigten es die Militärgouverneure, am 23. Mai konnte es, nachdem alle Länderparlamente außer Bayern zugestimmt hatten, ausgefertigt werden und in Kraft treten.

Das Grundgesetz selbst

Der Name Grundgesetz anstatt Verfassung wurde gewählt, um den Vorläufigkeitscharakter zu betonen. Er bedeutet also nicht, daß es sich nur um Grundrechte oder um bloße Rahmengesetze bzw. Gesetzesempfehlungen handelt. Das Grundgesetz ist vielmehr eine wirkliche Verfassung im herkömmlichen Sinn. Es besteht aus 146 Artikeln, hat also 35 Artikel weniger als die Weimarer Verfassung.

Bemerkenswert ist zunächst sein Aufbau. Die Weimarer Verfassung hatte im 1. Hauptteil „Vom Aufbau und den Aufgaben des Reiches“ den Staat und seine Organisation behandelt. Erst der 2. Hauptteil sprach von den Rechten des Einzelmenschen, jedoch bezeichnenderweise unter dem Titel: „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen“. Sie ging also vom Staate aus, und zwar vom konkreten deutschen Staat; auch die sogenannten Menschenrechte wurden in Verbindung mit diesem Staate als Rechte des deutschen Staatsbürgers dargestellt. So spiegelt bereits ihr Aufbau den damals herrschenden Staats- und Rechtspositivismus.

Anders die Bonner Verfassung. Sie beginnt, wie übrigens nicht wenige der vorausgegangenen Länderverfassungen (Bremen, Württemberg-Baden, Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden) mit dem Menschen im allgemeinen und seinen natürlichen Grundrechten. Dieser naturrechtliche Ansatz, wohl ein Ergebnis der üblen Erfahrungen der vergangenen Jahre, könnte eine Abwendung vom rein positivistischen Staatsdenken bedeuten und eine Hinwendung zur christlichen Naturrechtslehre, nach der die menschlichen

Grundrechte das Erste, Entscheidende sind und allen staatlichen Rechtsetzungen vorauszugehen haben. Die konkrete Durchführung im Laufe der Verfassung offenbart dann allerdings immer wieder Lücken, durch die der alte Rechtspositivismus und der Staatstotalitarismus wieder ans Licht zu dringen suchen.

Nach Artikel 20 ist Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Dem entspricht eines der Hauptanliegen des Grundgesetzes, nämlich den bundesstaatlichen Charakter nach allen Seiten hin festzulegen und die Rechtsbeziehungen zwischen Bund und Ländern zu umschreiben. Als klassisches Beispiel für diese Abgrenzungen empfiehlt sich das Studium der Art 70 ff., wo dem Bund eine ausschließliche und eine mit den Ländern konkurrierende Gesetzgebungsmacht zugestanden wird. Man braucht kein Prophet zu sein, um die heiklen Fragen kommender Zuständigkeitskämpfe vorausszusehen. Ähnliches wird auch für den Grundsatz gelten, (Art. 83 ff.), daß die Bundesgesetze von den Ländern als eigene Angelegenheit durchzuführen sind (sogenannte Länderexekutive).

Die Deutsche Bundesrepublik wird durch zwei oberste Organe dargestellt und gelenkt: den Bundestag und den Bundesrat. Der Bundestag ist das eigentliche Parlament, dem der Bundesrat als Vertretung der Teilnahmeländer für bestimmte Aufgaben beigeordnet ist. Wir haben also wieder eine Art Zweikammersystem; der Grundsatz, daß der Bundestag als die gewählte Vertretung des souveränen Volkes der einzige und oberste Rechtsträger ist, wurde verlassen.

Was den Bundespräsidenten angeht, der nicht wie in Weimar auf 7 Jahre, sondern nur auf 5 Jahre gewählt wird, mit nur einmaliger Wiederwahlmöglichkeit, so ähnelt seine rechtliche Stellung der von Weimar, jedoch mit einer nicht unwesentlichen Einschränkung: die Vollmachten nämlich, die in der Weimarer Verfassung (Art. 48, sogenannter Notstandsartikel) dem Präsidenten zugestanden waren, wurden nicht wieder erneuert. Wenn das Bundesgesetz die Rechte des Bundespräsidenten im Vergleich zur Weimarer Verfassung erheblich einschränkt, so geschah das in warnender Erinnerung an die Vorgänge von 1932/33, die zur „Machtergreifung Hitlers“ führten. (Dagegen stärkt Art. 67 des Bundesgesetzes ganz bedeutend die Stellung des Bundeskanzlers. Er kann nicht mehr durch das Mißtrauensvotum einer nur in der Verneinung einigen Opposition gestürzt werden, sondern nur dadurch, daß der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt und den Bundespräsidenten ersucht, den Bundeskanzler zu entlassen.) Im übrigen wurde auch dieses Mal aus dem Präsidialsystem der Vereinigten Staaten so gut wie nichts übernommen und nur wenig von jenen Aushilfsnormen eingebaut, die gerade ein demokratischer Staat braucht, um nicht der unfruchtbaren Zügellosigkeit eines haltlosen Parlamentarismus zu verfallen.

Man kann darüber geteilter Meinung sein. Eines jedoch scheint festzustehen: jedes Staatswesen braucht eine Staatsautorität. Es genügt nicht

ein Verwaltungsapparat, nicht eine Organisationsmaschine, auch nicht die Gewalt des staatlichen Armes. Sie vermag Furcht zu erwecken, aber keine Ehrfurcht. Ehrfurcht aber gegenüber der als wirklich höher empfundenen Ordnung, gegenüber dem Geistigen und Ethischen des staatlich organisierten Volkes und seiner Rechtsordnung ist für den Bestand eines Staates auf die Dauer wichtiger als die beste Organisation, entscheidender vor allem als eine noch so gut arbeitende Polizei. Ein Stück Bewußtsein von Gottesgnadentum der höchsten Gewalt tut not. Man wiederholt zwar bis zum Überdruß den Vorwurf, wir Deutschen seien zu staatsgehorsam und müßten erst den wahren Freiheitssinn erlernen; gerade deswegen hätte man auf die Erweckung einer gesunden Staats Ehrfurcht Bedacht nehmen müssen. Denn zwischen dem auch im freiheitlichsten Staat notwendigen Gehorsam und der rechtverachtenden Zügellosigkeit liegt nur ein Weg: die mit gesundem stolzem Freiheitssinn gepaarte Ehrfurcht vor der gottentsprungenen Gemeinschaftsordnung.

Volksein

Da nun der Mensch mehr durch Formen und Symbole als durch reine Ideen bestimmt wird, da gerade die selbstverständlichsten Überzeugungen etwas Sichtbares, ein geschautes Erleben voraussetzen, darum ist auch die Darstellung der durchdauernden Staatsautorität in einer erhabenen Person und in packenden Sinn- oder Hörbildern so bedeutungsvoll. Aus diesem Grunde, und nur aus diesem, wäre eine stärkere, klug durchdachte Betonung der höchsten Bundesautorität in der Rechtsfigur des Präsidenten begrüßenswert gewesen. Das Parlament kann dies nicht ersetzen, es müßte sich dazu viel würdevoller geben; auch nicht die Regierung, die bei jedem Mißtrauensantrag ins Schwanken geraten kann; noch weniger jene stillen Hintergrundmächte, die in vielen modernen Staaten die eigentliche Macht innehaben: die Bürokratie, die namenlosen Kräfte der Großorganisationen, die Manager von Wirtschaft, Gewerkschaft, Presse in ihrer gegenseitigen Verflochtenheit.

Hier ist eine schmerzliche Frage berührt: Was muß geschehen, damit die Seele unseres Volkes wieder einer echten Staatsauffassung erschlossen wird, wieder erfüllt wird mit Vertrauen in die Unantastbarkeit der Rechtsordnung, mit Zuversicht in die Stetigkeit von Staatsautorität und Verfassung? Das vordergründige Tun des politischen Alltags kann darauf keine Antwort geben. Um so dringlicher wird das Anliegen einer politischen Erziehung auf weite Sicht.

Wie muß es daher jedem Vaterlandsfreund wehtun, daß das Grundgesetz dem Bedürfnis nach Festigkeit und Stetigkeit nicht gerecht wird. Im Gegenteil, es gibt wohl in der Rechtsgeschichte wenige Verfassungen, die von ihrer Empfängnis und Geburt her so ausgeprägt das Mal einer bloßen Vorläufigkeit an sich trugen.

Das Bonner Verfassungswerk ist ein Provisorium. Das hat die Vorgeschichte gezeigt, das wird an den verschiedensten Stellen des Textes sichtbar, das steht in geradezu rücksichtsloser Deutlichkeit auf dem

Grundstein und auf dem Schlußstein. Man lasse einmal ruhig die Worte auf sich wirken. Der Grundstein, die an sich würdevoll gehaltene Präambel, sagt: „...hat das Deutsche Volk in den Ländern...“ — und wo sind die übrigen deutschen Länder? — „um dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben... 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“.

Der Schlußstein des Grundgesetzes, Art 146, sagt in erschütternder Ehrlichkeit: „Dieses Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem Deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“

Soviel Worte, soviel Wunden. Trug sonst auf alten Bildern das Sinnbild der Nation eine stolze Mauerkrone auf dem Haupt, die feste unantastbare Verfassung, so ist die Vorläufigkeit des Bonner Grundgesetzes zur schmerzvollen Dornenkrone geworden. Ihr stechender Schmerz darf uns nicht noch einmal rasend machen in einem neuen Nationalismus, aber er könnte vielleicht zu einer neuen Ehrfurcht vor dem gemarterten Vaterland führen, zu einer neuen, mitleidenden und mitsorgenden Vaterlandsliebe; er könnte ein neues Staatsgefühl erwecken, das nicht von Größe und äußerer Macht sich blenden läßt, aber um so inniger die unvergänglichen, edlen Werte unseres Landes hegt.)

Der Schutz des christlichen Charakters

† Zum Abschluß sei ein kurzer Überblick über die weltanschaulichen Bestimmungen des Grundgesetzes gegeben: in der Gegenüberstellung dessen, was an christlichen Forderungen erreicht und was nicht erreicht wurde. Um es gleich von vornherein zu sagen und damit Befürchtungen der Christen und ihrer Gegner zu beseitigen: das Grundgesetz von Bonn hat im Wesentlichen den Charakter des deutschen Staates weder christlicher noch unchristlicher gemacht. Ein tiefgreifender Bruch mit der Rechtsüberlieferung vor 1933 ist nicht erfolgt.

Im Einzelnen: Die Rechtsbeziehungen zwischen Kirchen und Staat, so wie sie in der Weimarer Verfassung (Art. 136—141) niedergelegt waren, wurden in Art. 140 durch einfache Übernahme der betreffenden Weimarer Artikel beibehalten. Ein Bruch mit dem früheren kirchenpolitischen Regime ist also nicht eingetreten.

Dazu kommt Art. 123 als interessante Ergänzung: Abs. 1 besagt, daß alles Recht aus der Zeit vor dem Zusammentritt des Bundestags weitergilt, soweit es dem Grundgesetz nicht widerspricht. Zu diesem alten Recht gehören auch Gesetze und Verfügungen über kirchliche Fragen, ebenso auch die sogenannten Länderkonkordate, die ja nach früherem Gebrauch als innere Staatsgesetze verkündet wurden.

Nur das Reichskonkordat 1933 macht eine Ausnahme. Um seinen Fortbestand ging der Kampf in Absatz 2. Dieser für den Außenstehenden beinahe unverständliche Text trägt heute noch die deutlichen Spuren der scharfen Auseinandersetzungen. Ist unter den „vom Deutschen Reich abgeschlossenen Staatsverträgen“, die unter recht verwickelten Klauseln weitergelten sollen, auch das Reichskonkordat gemeint? Die nicht wenigen Gegner dieses Kirchenvertrages werden natürlich Nein sagen. Aber ihre Ablehnung kann höchstens belustigend wirken. Warum wurde denn dieser Absatz überhaupt eingesetzt und wochenlang umkämpft, wenn nicht eben wegen des Reichskonkordates? Doch gewiß nicht etwa wegen eines Abkommens mit der Schweiz um die gegenseitige Anerkennung der Matura oder des Doktorates! Und selbst wenn die damaligen Vorgänge in Bonn vergessen würden — der unbegreiflich verklausulierte Text führt eine laute Sprache, weil seine Einschränkungen sinnlos wären, wenn sie nicht gegen das — im Haupttext eben doch anerkannte Reichskonkordat — gerichtet wären. Bedauerlich bleibt jedoch die Tatsache, daß die deutsche Volksvertretung ihren Start in die deutsche Innenpolitik und in das internationale Leben begonnen hat mit einem Angriff auf jene Außenmacht, die sich wirklich neutral verhielt, die im Dritten Reich Zielscheibe gemeinster Schmähung wurde und nach unserem schimpflichen Zusammenbruch als erste Macht ein klares Bekenntnis gerechter Liebe zu unserm gedemütigten Volk abgelegt hat.

Im Schulrecht (Art. 7) wurde viel, doch nicht alles erreicht. Das Recht der Eltern, über die Teilnahme der Kinder am Religionsunterricht zu befinden, wird ausdrücklich festgestellt. Der Religionsunterricht ist als ordentliches Lehrfach in allen öffentlichen Schulen gesichert (eine Verbesserung gegenüber Weimar). Das Recht, private Schulen zu errichten, findet ausdrücklicher als in Weimar seine Anerkennung. Der sehr bedauerlichen „Bremer Klausel“ (Art. 141) konnte wenigstens das gefährliche Herzstück ausgebrochen werden (nämlich daß der Staat einen Bibelunterricht ohne konfessionelle Bindung vorschreiben kann).

Dagegen ließen sich die vollen Auswirkungen des Elternrechts: Mitbestimmung der Eltern an der Schulart und die Bekenntnisschule, nicht durchsetzen. Dabei ist auch Art. 23 des Reichskonkordats, der für das Reichsgebiet die Bekenntnisschule als Regel vorsieht, einfach übergangen worden. Jene Parteien, die so groß von der Freiheit des Menschen und vom Schutz gegen den totalen Machtanspruch des Staates sprechen, haben in ihrem Widerstand gegen das volle Elternrecht bewiesen, wie wenig ernst es ihnen um die wahre Freiheit ist. Die alten Götzen sterben nicht so schnell.

Das Grundgesetz der Deutschen Bundesrepublik ist geschaffen. Nun gilt es, nicht darauf auszuruhen. Man mag mit ihm zufrieden oder mehr noch unzufrieden sein, aber es ist eine Brücke über den bisherigen Leerraum unseres staatlichen Rechtsstandes. Und wenn die Präambel sagt: „um für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben“, so möge es als Brücke mutig beschritten werden zu den Ufern einer besseren Zukunft.