

RUDOLF WEBER-FAS

Das Grundgesetz

RUDOLF WEBER-FAS

Das Grundgesetz

Das Grundgesetz

Einführung in das Verfassungsrecht
der Bundesrepublik Deutschland

Von

RUDOLF WEBER-FAS

Dr. jur., Master of Laws (Harvard)
o. Professor für Öffentliches Recht



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Weber-Fas, Rudolf:

Das Grundgesetz : Einf. in d. Verfassungsrecht d.
Bundesrepublik Deutschland / von Rudolf Weber-Fas.
Berlin : Duncker und Humblot, 1983.

ISBN 3-428-05344-3

Alle Rechte vorbehalten

© 1983 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1983 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 05344 3

Für Lotte

Vorwort

Dieses Buch über das Grundgesetz ist entstanden aus meinen staatsrechtlichen Vorlesungen und Seminaren an der Universität Mannheim. Geschrieben nicht nur für Studierende möchte es in die grundlegenden Zusammenhänge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik geschichtsbewußt einführen. Die Darstellung konzentriert sich — unter Berücksichtigung verfassungshistorischer, rechtsvergleichender, staatstheoretischer und völkerrechtlicher Bezüge — auf die wesentlichen Prinzipien und Strukturen der Verfassung. Dem Leser soll in prägnanter Form viel, nicht vielerlei geboten werden.

Das deutsche Grundgesetz bildet — vor tragischem Hintergrund — einen rechtlichen Höhepunkt in der Geschichte des Verfassungsstaats. Es ist der Fels, auf dem das Staatsgebäude der Bundesrepublik steht. Ob dieses Gemeinwesen, wie Dichter denken, der „gutartigste Staat ist, den es seit Hermann dem Cherusker auf diesem Territorium gegeben hat“ (Hilde Domin) oder gar der „freiester Staat, den es überhaupt auf der Welt gibt“ (Peter Huchel), kann hier nicht entschieden werden. Gewiß aber ist das Grundgesetz eine hervorragende Verfassung der Freiheit, die Vertrauen verdient und Mut zur Verteidigung. Ob diese Verfassung im Strom der Zeit standhalten wird, hängt entscheidend ab von Klugheit, Kraft und Freiheitssinn der Bürger und Organe des Verfassungsstaats. Immer noch gilt das Wort des Thukydides: „Es gibt kein Glück ohne Freiheit und keine Freiheit ohne Tapferkeit.“

München, im Vorfrühling 1983

Rudolf Weber-Fas

Inhalt

Erstes Kapitel

Das Bonner Grundgesetz in der deutschen Verfassungsgeschichte

§ 1	Entstehung und Anwendungsbereich des Grundgesetzes	13
	I. Verfassungshistorischer Hintergrund des Grundgesetzes	13
	II. Staatliche Neugestaltung nach 1945 in Deutschland	17
	III. Londoner Konferenz, Herrenchiemseer Konvent und Parla- mentarischer Rat	18
	IV. Zeitliche, räumliche und sachliche Geltung des Grundgesetzes	21
§ 2	Zur Rechtslage Deutschlands	22
	I. Deutsches Reich	22
	II. Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik	23
	III. Berlin	27
§ 3	Das Grundgesetz als Verfassung der Bundesrepublik	29
	I. Der innerstaatliche Primat des Grundgesetzes	29
	II. Das Grundgesetz in der transnationalen Rechtsordnung	34
	III. Grundsätze der Verfassungsauslegung	40

Zweites Kapitel

Staatsgestaltende Fundamentalprinzipien des Grundgesetzes

§ 4	Das republikanische Prinzip	47
§ 5	Die demokratische Staatsstruktur	49
	I. Vorbemerkung zum geltenden Demokratieprinzip	50
	II. Volkssouveränität und Repräsentation	52

	III. Politische Parteien im demokratischen Staat	56
	IV. Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung	60
§ 6	Die verfassungsrechtliche Gestalt des Rechtsstaats	63
	I. Staatsphilosophische und verfassungsgeschichtliche Grundlagen des heutigen Rechtsstaatsbegriffs	64
	II. Grundgesetzliche Strukturelemente des Rechtsstaatsprinzips	70
	III. Substantielle Verfassungszwecke der Rechtsstaatlichkeit	80
§ 7	Der Sozialstaatsgrundsatz	84
	I. Neue Staatsaufgaben infolge gesellschaftlicher Strukturwandlungen	85
	II. Verfassungsrechtliche Merkmale des sozialen Staates	87
§ 8	Die bundesstaatliche Grundordnung	93
	I. Zur Geschichte und Gegenwartslage föderativer Staatlichkeit	93
	II. Bund und Länder unter dem Grundgesetz	98

Drittes Kapitel

Verfassungsorgane und Staatsfunktionen im Regierungssystem der Bundesrepublik

§ 9	Leitgedanken und Grundordnung des parlamentarischen Regierungssystems	113
	I. Historische Wurzeln und Gegenwartsprobleme der parlamentarischen Demokratie	113
	II. Parlament und Regierung im Verfassungsgefüge des Grundgesetzes	118
§ 10	Verfassungsgestalt und Kompetenzen oberster Staatsorgane	123
	I. Der Bundespräsident	123
	II. Der Bundestag	134
	III. Der Bundesrat	145
	IV. Die Bundesregierung	149
	V. Das Bundesverfassungsgericht	157

*Viertes Kapitel***Die Grundrechte in der
Verfassungsordnung des Bundes**

§ 11	Zur politisch-historischen Entwicklung der Grundrechtsidee	167
§ 12	Grundrechtsprinzipien der Verfassung und exemplarische Einzel- grundrechte	172
	I. Der Vorrang der Grundrechte im geltenden Rechtsstaat	172
	II. Grundrechte als subjektive Rechtspositionen und objektive Maßstabnormen	175
	III. Rechtsstaatliche Grenzen der Grundrechtsauslegung	176
	IV. Menschenwürde und Freiheitsgrundrechte	186
	V. Allgemeine Gleichheitsnorm und besondere Gleichberechti- gungen	196
	VI. Justizielle Grundrechte	200
	VII. Grundrechtsträger und Grundrechtsadressaten	205
	VIII. Verfassungsschranken der Grundrechtsbegrenzung	208

Anhang

	Text des Grundgesetzes	215
	<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	263
	<i>Sachregister</i>	267

Erstes Kapitel

Das Bonner Grundgesetz in der deutschen Verfassungsgeschichte

Gegenstand des vorliegenden Buches ist das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Als herausgehobene Kernmaterie des Staatsrechts¹ hat das Verfassungsrecht Geltungsvorrang gegenüber allen anderen Rechtsnormen. Dieser Primat der Verfassung ist eines der vornehmsten Kennzeichen freiheitlicher Rechtsstaatlichkeit. Der Text der Verfassung ist im Grundgesetz festgelegt. Das Grundgesetz als Verfassungsurkunde der Bundesrepublik ist das staatsrechtliche Ergebnis der politischen Entwicklung Deutschlands nach dem Untergang der Weimarer Republik und dem Ende des Dritten Reiches in der totalen Niederlage 1945.

§ 1 Entstehung und Anwendungsbereich des Grundgesetzes

Literatur: W. Apelt, Geschichte der Weimarer Verfassung, 2. Aufl. 1964; K.-B. v. Doemming / R. W. Füsslein / W. Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, N. F., Bd. 1 (1951), S. 1—941; F. K. Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, 2. Aufl. 1962; F. Meinecke, Die deutsche Katastrophe, 1946; H. Peters, Geschichtliche Entwicklung und Grundfragen der Verfassung, 1969; W. Weber, Weimarer Verfassung und Bonner Grundgesetz, in: ders., Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 3. Aufl. 1970, S. 9 ff.

I. Verfassungshistorischer Hintergrund des Grundgesetzes

Das Scheitern der Weimarer Reichsverfassung (WRV) und das Abgleiten Deutschlands in den Unrechtsstaat des nationalsozialistischen Regimes bilden den existentiellen und verfassungskonstruktiven Hintergrund des Bonner Grundgesetzes (GG).

¹ Zum Begriff des Staatsrechts vgl. R. Weber-Fas, Staatsrecht, in: R. Weber-Fas (Hg.), Jurisprudenz. Die Rechtsdisziplinen in Einzeldarstellungen, 1978, S. 419 ff. — Zur Abgrenzung von Staatsrecht und Verfassungsrecht siehe auch K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 1977, S. 9 f.

Die WRV war hervorgegangen aus dem konstitutionellen und militärischen Zusammenbruch des Kaiserreichs im Herbst 1918. Der Thronverzicht Kaiser Wilhelms II. und der Rücktritt des Reichskanzlers Prinz Max von Baden bezeichneten das Ende der monarchischen Reichsverfassung von 1871². Aus den anschließenden revolutionären Wirren entstand eine neue republikanische Staatsgewalt. Noch im Herbst 1918 wurden Wahlen zur Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung ausgeschrieben, im Sommer 1919 trat die Weimarer Reichsverfassung in Kraft³. Die neue Republik, eine Fortsetzung des Zweiten Reiches in grundlegend veränderter Staatsstruktur, war als demokratisch-parlamentarischer Rechtsstaat westlicher Tradition verfaßt. Von Anfang an stand das Verfassungsleben unter schweren politischen, wirtschaftlichen und sozialen Spannungen, verschärft durch die unerträglichen Belastungen aus dem Versailler Vertrag und durch feindselige Daueropposition starker extremistischer Parteien. Die notwendige Stabilität der Regierung wurde nicht erreicht, von 1919 bis 1933 gab es nicht weniger als 21 verschiedene Reichskabinette. Auch der Reichstag vermochte seine Aufgaben nicht angemessen zu erfüllen⁴. Die parlamentarische Kontrolle der Reichspolitik — schon in den Anfangsjahren der Weimarer Republik führten innere Krisen wiederholt zur Ausübung der Diktaturgewalt des Reichspräsidenten — versagte seit 1930 vollends; Nationalisten und Kommunisten erstarkten rapide und regierungsfähige Mehrheiten kamen nicht mehr zustande. Das parlamentarische Regierungssystem verwandelte sich in ein autoritäres Präsidialregime⁵. Der endgültige Zusammenbruch der Weimarer Republik wurde durch das dynamische Zusammenwirken einer Vielzahl komplexer Faktoren bewirkt. Besonders verhängnisvoll war das Versagen der Staatsführung gegenüber der allgemeinen Wirtschaftskrise, der Massenarbeitslosigkeit und dem wachsenden Radikalismus des politischen Lebens.

Die Staats- und Verfassungskrise der Weimarer Republik⁶ war die Geburtsstunde der Hitler-Diktatur. Als der Reichspräsident im Januar

² Zur Geschichte und zur Verfassung des Bismarckreiches siehe *F. Hartung*, *Deutsche Geschichte von 1871—1919*, 6. Aufl. 1952; *P. Laband*, *Deutsches Reichsstaatsrecht*, 7. Aufl. 1919 (bearbeitet von Otto Mayer) / Neudruck 1969.

³ Text der Reichsverfassung: *RGBl.* 1919, Nr. 152, S. 1383 ff. — Die Nationalversammlung wurde im Herbst 1919 von Weimar nach Berlin verlegt; sie löste sich im folgenden Jahr auf, nachdem Reichstagswahlen ausgeschrieben worden waren.

⁴ Von 1920 bis 1933 wurde der Reichstag achtmal gewählt, davon viermal in den Krisenjahren 1930—1933.

⁵ Eine Skizze der starken Position des Reichspräsidenten findet sich bei *R. Weber-Fas*, *Zur staatsrechtlichen Stellung des Bundespräsidenten*, in: *Festschrift für K. Duden*, 1977, S. 685 ff.

⁶ Zur rechtlichen Ausgestaltung der WRV siehe *G. Anschütz*, *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919*, *Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*, 14. Aufl. 1933 / Neudruck 1968; *G. Anschütz / R. Thoma*

1933 den Führer der stärksten Fraktion und erklärten Gegner der Republik mit der Bildung einer Reichsregierung beauftragte, war dies der folgenschwere Schlußpunkt in der Linie reiner Präsidialkabinette ohne parlamentarischen Rückhalt. Der zum Reichskanzler ernannte Führer der in der NSDAP⁷ organisierten revolutionären Bewegung, der sich nach dem Tode des Reichspräsidenten Hindenburg im Jahre 1934 als „Führer und Reichskanzler“ zum Staatsoberhaupt machte, zertrümmerte planmäßig die freiheitliche Verfassung⁸. Der Rechtsstaat der Weimarer Republik versank im totalitären Führerstaat des „Großdeutschen Reiches“. Dessen maßloses außenpolitisches Machtstreben führte, nach anfänglichem Zurückweichen der anderen Großmächte, schließlich zum Zweiten Weltkrieg und letztendlich zur totalen Niederlage Deutschlands 1945.

Schon in den Jahren vor der nationalsozialistischen „Machtergreifung“ 1933 hatte sich die Weimarer Republik — die andauernde Krise des Parlamentarismus führte zu einer übermäßigen Inanspruchnahme der außerordentlichen Herrschaftsbefugnisse gem. Art. 48 Abs. 2 WRV⁹ — mehr und mehr von einer parlamentarischen Demokratie zu einer kaum noch verfassungskonformen Diktatur des Reichspräsidenten gewandelt. Gleichwohl war der Führerstaat des Dritten Reiches nicht etwa nur eine verschärfte Fortsetzung des republikanischen Präsidialregimes, sondern ein revolutionärer Verfassungsturz in zunächst formal-legaler Form. Doch schon wenige Wochen nach der Ernennung Hitlers zum Reichskanzler wurden die wichtigsten Grundrechte der Weimarer Verfassung außer Kraft gesetzt¹⁰.

(Hg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. I (1930) und II (1932). — Vgl. im übrigen *K. D. Bracher*, Die Auflösung der Weimarer Republik, 5. Aufl. 1971.

⁷ Die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiter-Partei (NSDAP), nach dem 1. Weltkrieg gegründet, von 1933—45 allein herrschend in Deutschland, erzielte ihre Massenwirkung vor der „Machtergreifung“ vor allem mit radikaler und fanatischer Ablehnung der Folgen der deutschen Niederlage im 1. Weltkrieg (Novemberrevolution; Versailler Friedensvertrag; demokratisch-parlamentarische Neuordnung) angesichts unlösbar erscheinender Krisen des Wirtschafts- und Soziallebens in einer ‚Republik ohne Republikaner‘.

⁸ Zum politischen Aufstieg und Fall Hitlers vgl. *J. C. Fest*, Das Gesicht des Dritten Reiches, 4. Aufl. 1975; *S. Haffner*, Anmerkungen zu Hitler, 7. Aufl. 1978; *A. Speer*, Erinnerungen, 1969.

⁹ Die sog. Diktaturgewalt des Reichspräsidenten war als außerordentliche Kompetenz aus der früheren Befugnis des Kaisers zur Verhängung des Kriegszustandes hervorgegangen. Art. 48 Abs. 2 WRV lautete: „Der Reichspräsident kann, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zwecke darf er vorübergehend die in den Artikeln 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen.“