

1. Kapitel Verfassungsrechtliche Grundentscheidungen

Literatur: Michaelis, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, JA 2021, 573; Michl, Der demokratische Rechtsstaat in Krisenzeiten, JuS 2020, 507; Morlok, Die Grundzüge des Wahlrechts, JuS 2022, 1019; Schröder, Die Gewaltenteilung, JuS 2022, 23 (Teil 1) und 122 (Teil 2); Schwenke, Die grundgesetzliche Ausprägung des parlamentarischen Regierungssystems, JuS 2021, 713; Voßkuhle, Der Wandel der Verfassung und seine Grenzen, JuS 2019, 417; Voßkuhle/Heizer, Verfassungsauslegung, JuS 2023, 312; Voßkuhle/Kaiser, Wehrhafte Demokratie, JuS 2019, 1154; Voßkuhle/Kaufhold, Die politischen Parteien, JuS 2019, 763; Waldhoff, „Weimar“ als Argument – Die Weimarer Reichsverfassung als Vorbild und Gegenbild für das Grundgesetz, JuS 2019, 737

A. Begriff des Staatsrechts

Das **Staatsrecht** ist Teil des öffentlichen Rechts. Im **öffentlichen Recht** sind die Rechtsbeziehungen des Staates zu den Bürgern sowie diejenigen innerhalb des Staates normiert. Das Staatsrecht regelt hierbei die fundamentalen Grundlagen der staatlichen Ordnung. 1

Zu diesen gehören das Staatsorganisationsrecht und die Grundrechte. Beim **Staatsorganisationsrecht** geht es um die grundlegenden Verfassungsprinzipien, den Aufbau und die Funktionen des Staates. Die **Grundrechte** stellen die inhaltliche Wertordnung des Staates dar und sind zugleich Abwehr-, Leistungs-, Schutz- und Teilhaberechte der Privatpersonen gegenüber dem Staat. 2

Die Normierung des Staatsrechts ergibt sich im Wesentlichen aus der Verfassung selbst. Diese Verfassungsurkunde ist in der Bundesrepublik Deutschland das **Grundgesetz** (GG). Die Beschreibung des Grundgesetzes bezeichnet man deshalb auch als **formelles Verfassungsrecht**. Inhaltlich wird das Staatsrecht aber auch durch darüber hinaus gehende Regelungen ausgestaltet. Diese bilden zusammen mit dem formellen Verfassungsrecht das **materielle Verfassungsrecht**. Auch die staatsrechtlichen Normen außerhalb des Grundgesetzes haben häufig dort ihren Ursprung. 3

Beispiel:

Das Grundgesetz beschränkt sich in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 nur auf wenige grundlegende Aussagen zum Wahlsystem für die Wahl der Abgeordneten des Bundestags. Es normiert die Wahlrechtsgrundsätze und die Wahlberechtigung. Das „Nähere“ überlässt das Grundgesetz nach Art. 38 Abs. 3 GG den Regelungen im Bundeswahlgesetz. Nicht aus dem Grundgesetz, sondern auch dem Bundeswahlgesetz ergeben sich deshalb die Zahl der zu wählenden Abgeordneten, das Verhältniswahl- system und die Fünf-Prozent-Sperrklausel, die als fundamentale Grundlagen der staatlichen Ordnung zum materiellen Verfassungsrecht gehören.

B. Bedeutung und Wertgebundenheit des Grundgesetzes

Das **Grundgesetz** ist die geschriebene Verfassung der Bundesrepublik Deutschland. Es steht an der Spitze der nationalen Normenhierarchie und bindet nicht nur die Verwaltung und die Gerichte, sondern auch den Gesetzgeber selbst (Art. 20 Abs. 3 GG). 4

Beispiel:

Der Bundestag beschließt ein Bundesgesetz in nichtöffentlicher Sitzung, ohne dass vorher die Öffentlichkeit ordnungsgemäß im Sinne des Art. 42 Abs. 1 Satz 2 GG

ausgeschlossen worden ist. Wegen Verstoßes gegen die höherrangigen Vorschriften des Art. 77 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG ist das Gesetz verfassungswidrig und damit nichtig.

- 5** Will der Gesetzgeber das Grundgesetz ändern, so geht dies nur unter den erschwerten Voraussetzungen des Art. 79 Abs. 1 und Abs. 2 GG. Besonders prägende Wesensmerkmale, insbesondere die Grundsätze der Art. 1 und Art. 20 GG, sind gemäß Art. 79 Abs. 3 GG gar nicht abänderbar.

Beispiel:

Der Bundestag beschließt mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit und Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates die Abschaffung der Republik zugunsten einer erbrechtlichen Monarchie. Die damit insbesondere verbundenen Änderungen des Art. 20 Abs. 1 GG und der Art. 54 ff. GG wären nach Art. 79 Abs. 3 GG verfassungswidrig.

- 6** Die Vorgaben des Grundgesetzes prägen damit wesentlich die gesellschaftlichen Entwicklungen der Bundesrepublik Deutschland. Das Grundgesetz ist dabei nicht wertneutral, vielmehr steht es für bestimmte Werte. Hierzu gehört an vorderster Stelle der Eintritt für die Menschenwürde. Diesem Konzept liegt der Gedanke zugrunde, dass der Staat für die Menschen besteht und nicht umgekehrt. Es heißt deshalb in Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG:

„Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“

- 7** Weiter zählen hierzu die grundlegenden Staatsstrukturprinzipien. Danach ist die Bundesrepublik Deutschland ein sozialer Rechtsstaat, der als bundesstaatliche Republik organisiert ist und demokratischen Grundsätzen entsprechen muss (vgl. Art. 20 GG).
- 8** Da das Grundgesetz für die beschriebenen Werte eintritt, erwartet es auch von den Funktionsträgern, dass diese jederzeit für die freiheitlich demokratische Grundordnung des Grundgesetzes eintreten.

Beispiele:

- Art 5 Abs. 3 GG erwähnt für Hochschullehrer die Treue zur Verfassung.
- Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG gehört der jederzeitige Eintritt für die freiheitlich demokratische Grundordnung.
- Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind nach Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG verfassungswidrig.

C. Inhalt und Auslegung des Grundgesetzes

- 9** Es ist daher unerlässlich zu erkennen, welche verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen das Grundgesetz trifft. Der Inhalt des Grundgesetzes ist hierfür zunächst ablesbar am *Wortlaut* der entsprechenden Artikel. Es ist daher sinnvoll, sich den Text des Grundgesetzes einmal vollständig durchzulesen. Dabei fällt auf, dass dieser trotz der Bedeutung des Grundgesetzes überwiegend knapp gefasst ist. In Zweifelsfragen ist es deshalb erforderlich, dass neben dem Wortlaut auch der *Zusammenhang mit anderen Vorschriften* des Grundgesetzes herangezogen werden muss (systematischer Zusammenhang). Das Grundgesetz ist nämlich keine Sammlung einzelner Bestimmungen, sondern ist als *Einheit* zu betrachten.

Beispiel:

In Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG ist ausgeführt, dass die Kunst frei ist. Eine Beschränkung der Kunstsfreeit enthält der Wortlaut dieser Bestimmung nicht. Sofern der „Graffitikünstler“ K meint, er könne deshalb seine Bilder auf Wände von Gebäuden anderer Personen sprühen, so übersieht er, dass die Grundstückseigentümer sich ihrerseits auf ihren Eigentumsschutz nach Art. 14 Abs. 1 GG berufen können.

Neben der Berücksichtigung des Wortlauts und des systematischen Zusammenhangs einer Bestimmung des Grundgesetzes kann es zudem ratsam sein, auf den Normzweck der Bestimmung einzugehen. Es stellt sich hierbei die Frage, welche Absicht der Gesetzgeber mit der Regelung verfolgt hat. 10

Beispiel:

Nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG kann die Berufsausübung durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden. Dieser Satz bezieht sich seinem Wortlaut nach nicht auf die in Satz 1 normierte Berufswahl. Art. 12 Abs. 1 GG ist jedoch seinem Normzweck nach als einheitliches Grundrecht der Berufsfreeit zu interpretieren, da die Berufsausübung die getroffene Berufswahl konkretisiert und die Berufswahl prägend ist für die Berufsausübung.¹ Deshalb ist Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG auch auf die Berufswahl anwendbar.

Die Inhalte des Grundgesetzes erschließen sich aber oftmals nur dann vollumfänglich, wenn der historische Kontext berücksichtigt wird.² Die Kenntnis des historischen Kontextes und der Rückgriff auf die Entstehungsgeschichte der Norm können Rückschlüsse auf die gesetzgeberische Absicht erlauben und damit den historischen Normzweck erklären. 11

Beispiel:

Gemäß Art. 5 Abs. 2 GG darf die Meinungsfreeit nur durch „allgemeine Gesetze“ beschränkt werden. Dies sind solche Gesetze, die sich nicht gegen eine bestimmte Meinung richten. Nach § 130 Abs. 4 StGB wird allerdings bestraft, „wer öffentlich oder in einer Versammlung den öffentlichen Frieden in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise dadurch stört, dass er die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigt, verherrlicht oder rechtfertigt“. § 130 Abs. 4 StGB ist damit eigentlich kein allgemeines Gesetz, da es sich gegen die Kundgabe einer ganz bestimmten Meinung richtet. Das Bundesverfassungsgericht³ hat aber mit Blick auf die Entstehungsgeschichte des Art. 5 Abs. 2 GG entschieden, dass in Bezug auf das nationalsozialistische Regime in den Jahren zwischen 1933 und 1945 auch Eingriffe durch Vorschriften erlaubt sind, die nicht den Anforderungen an ein allgemeines Gesetz entsprechen. Das bewusste Absetzen von der Unrechtsfreeit des Nationalsozialismus sei historisch zentrales Anliegen aller an der Entstehung wie Inkraftsetzung des Grundgesetzes beteiligten Kräfte, insbesondere auch des Parlamentarischen Rates und bilde ein inneres Gerüst der grundgesetzlichen Ordnung (vgl. nur Art. 1, Art. 20 und Art. 79 Abs. 3 GG). Das Grundgesetz könne weithin geradezu als **Gegenentwurf zu dem Totalitarismus des nationalsozialistischen Regimes** gedeutet werden und sei von seinem Aufbau bis in viele Details hin darauf ausgerichtet, aus den geschichtlichen Erfahrungen zu lernen und eine Wiederholung solchen Unrechts ein für alle Mal auszuschließen.

Der historische Kontext hat deshalb in zahlreichen Bestimmungen Einzug gehalten und war prägend für die damit verfolgte gesetzgeberische Absicht. Zum historischen Kontext

¹ BVerfGE 7, 377, 400 ff.

² Vgl. zur Verfassungsauslegung Voßkuhle/Heizer, JuS 2023, 312.

³ BVerfGE 124, 300.

gehören auch die Lehren aus den Erfahrungen mit den Vorgängerverfassungen. Dies gilt in ganz besonderem Maße nach einem Katastrophenszenario, in dem sich Nachkriegsdeutschland nach Terrorherrschaft, Krieg, Zusammenbruch und Teilung befand. Der Parlamentarische Rat hatte daher zu konstatieren, dass die formal geltende Weimarer Reichsverfassung offenbar keine wirksamen Schutzmechanismen enthielt. Er wollte und hat es deshalb in vielen Aspekten anders gemacht.⁴ Um nun zu verstehen, welche Inhalte „anders“ geregelt sind und welche Intentionen damit verbunden ist, muss man die Verfassungsentwicklung und die Vorgängerverfassungen, insbesondere die jüngste näher in den Blick nehmen.

D. Vorgängerverfassungen und Entstehung des Grundgesetzes

I. Internationale Verfassungsentwicklung

- 13** Unter einer *Verfassung* versteht man die für einen Staat grundlegende Ordnung, nach der sich das Zusammenleben und Zusammenwirken innerhalb des auf Dauer angelegten Gemeinwesens vollzieht.⁵
- 14** Die Errungenschaft einer schriftlich fixierten Verfassungskunde resultiert insbesondere aus dem Gedanken der *Aufklärung*. Die *Bindung des Monarchen und der gesamten Staatsgewalt an die Verfassung* war in Denken und der Vorstellungswelt vor dem 17. Jahrhundert noch überwiegend etwas völlig Neues, da die Stellung des Monarchen vielfach als gottgegeben angesehen worden war und der Monarch sich als eins mit dem Staat betrachtete („*L'état, c'est moi.*“).
- 15** Die erste geschriebene Verfassung entstand 1776 in Form der „*Virginia Declaration of Rights*“, kurz bevor sich die dreizehn neuenglischen Kolonien vom Mutterland lossagten und in der Unabhängigkeitserklärung vom 4.7.1776 zu selbstständigen Staaten erklärten.
- 16** Die Verfassung der Vereinigten Staaten vom 17.9.1787 legt deren politische und rechtliche Grundordnung fest. Die 1789 beschlossenen „*Bill of Rights*“ enthalten die ersten zehn Zusatzartikel. Diese sichern den Einwohnern im Rahmen einer freien und demokratischen Gesellschaft bestimmte *unveräußerliche Grundrechte* zu. So heißt es in insbesondere in Art. 1, dass alle Menschen von Natur als gleich und unabhängig sind und gewisse angeborene Rechte haben. Die besondere Bedeutung der *Bill of Rights* ergibt sich aus der Verbindung mit dem Grundsatz der Verfassungsgerichtsbarkeit, das heißt, die Rechte sind von jeder Person vor jedem Gericht des Bundes oder eines Bundesstaates, in letzter Instanz vor dem Obersten Gerichtshof, einklagbar, auch gegenüber dem staatlichen Gesetzgeber, der nicht verfassungskonform gehandelt hat.
- 17** In *Europa* verabschiedete die verfassungsgebende Nationalversammlung in Frankreich im Zuge der *Französischen Revolution* die erste Verfassung. Ihr vorausgegangen war die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte (*Déclaration des Droits des l'Homme et du Citoyen*). Diese *Déclaration* von 1789 ist damit der älteste europäische Grundrechtskatalog. Er differenziert – wie das heutige Grundgesetz – zwischen den allen Menschen von Natur aus gegebenen Menschenrechten und den nur den Bürgern zukommenden Bürgerrechten.

⁴ Vgl. zu den Lehren aus dem Scheitern der Weimarer Reichsverfassung etwa Waldhoff, JuS 2019, 737.

⁵ Ähnlich Gröpl, Staatsrecht I, Rdnr. 130.

II. Deutsche Verfassungsentwicklung

1. Paulskirchenverfassung von 1849

Das im Jahre 962 durch die Kaiserkrönung Ottos I. gegründete Deutsche Reich, welches etwa seit 1500 den Titel „*Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation*“ trug, hatte demgegenüber während seines Bestehens keine umfassende Verfassungsurkunde. Es ging im Jahre 1806 mit dem Niederlegen der Kaiserkrone durch Franz II. unter.

Nach den erfolgreichen Befreiungskriegen (1813, Völkerschlacht bei Leipzig) und dem Sturz Napoleons (1815, Schlacht bei Waterloo und Verbannung auf die Insel St. Helena) wurde das „*Heilige Römische Reich Deutscher Nation*“ nicht wieder erneuert. Stattdessen herrschten kleinstaatlichen Strukturen vor. Die deutschen Fürsten einigten sich auf dem „*Wiener Kongress*“ nur zu einem Staatenbund (*Deutscher Bund*), einem „*völkerrechtlichen Verein der deutschen souveränen Fürsten und freien Städte*“. Der Deutsche Bund hatte als Bundesorgan die Bundesversammlung mit Sitz in Frankfurt.

In einigen süddeutschen Staaten gab es in den Jahren 1818 bis 1820 erste Verfassungen, die teilweise durch Vereinbarung zwischen dem König und der Volksvertretung zustande kamen (Württemberg) und teilweise einseitig vom Monarchen erlassen worden waren (Bayern, Baden, Hessen-Darmstadt). Diese sollten die liberaldemokratische Bewegung des Bürgertums verfassungsrechtlich auffangen und den jeweiligen Staat auf eine dauerhafte, von der jeweiligen Person des Monarchen unabhängige Basis stellen.

Die im 1848 ausgebrochene französische Februarrevolution von 1848 griff auch auf Deutschland über und löste dort die *Märzrevolution* aus. Diese verfolgte als Ziele einerseits die Anerkennung der bürgerlichen und politischen Freiheiten und andererseits die Herstellung eines einigen und freien Nationalstaates. Beide Ziele sollten durch Verabschiedung einer deutschen Gesamtverfassung durch ein gewähltes Parlament verwirklicht werden.

Die vom Volk gewählte Nationalversammlung beschloss am 27.3.1849 in der Paulskirche in Frankfurt die wegen ihres Entstehungsortes sogenannte „*Paulskirchenverfassung*“. Sie heißt eigentlich „*Deutsche Reichsverfassung*“ und ist das erste ausschließlich demokratische Verfassungswerk der deutschen Verfassungsgeschichte. Die Paulskirchenverfassung ist *nicht rechtswirksam* geworden, da der König von Preußen, Friedrich Wilhelm IV., der von der Nationalversammlung zum deutschen Kaiser gewählt wurde, die Kaiserwürde ablehnte. In ihr ist die erste systematische Gesamtdarstellung der Grundrechte des deutschen Volkes enthalten (§§ 130 bis 189). Als Staatsform wurde die konstitutionelle (Erb-)Monarchie gewählt. Der Monarch wäre damit an die Verfassung gebunden und in seiner Macht durch den Reichstag erheblich beschränkt. Der Reichstag setzte sich aus dem Staatenhaus als Länderkammer (§§ 86 ff.) und dem Volkshaus als Parlament (§§ 93 ff.) zusammen.

2. Verfassung des Deutschen Reiches von 1871

Die am 1.1.1871 vollzogene Gründung des Deutschen Reiches erfolgte in zwei Schritten: Nach Gründung des *Norddeutschen Bundes* in den Jahren 1866/1867 – erster deutscher Bundesstaat –, traten Ende 1870 die süddeutschen Staaten diesem bei und erweiterten damit den Norddeutschen Bund zum *Deutschen Reich*. Die Kaiser-Proklamation am 18.1.1871 im Schloss Versailles bei Paris während des deutsch-französischen Krieges hatte insofern keine konstitutive Bedeutung.

Die *Verfassung des Deutschen Reiches* vom 16.4.1871 war im Wesentlichen staatsorganisationsrechtlich geprägt und enthielt keinen Grundrechtskatalog. Die Staatsform war eine konstitutionelle (Erb-) Monarchie; der preußische König war zugleich Deutscher Kaiser

18

19

20

21

22

23

24

mit allen damit verbundenen Kompetenzen (Art. 11 Abs. 1). Da es sich um einen Bundesstaat handelte und Preußen das größte und einwohnerstärkste Bundesland war, vereinigte der Preußische König und Deutsche Kaiser zahlreiche Kompetenzen in einer Person. Als Deutscher Kaiser konnte er insbesondere den Reichskanzler ernennen (Art. 15 RV) und war Oberbefehlshaber von Heer und Marine (Art. 63 bzw. Art. 53 RV).

- 25** Neben dem Deutschen Kaiser bildeten der Bundesrat, der Reichstag und der Reichskanzler die weiteren obersten Staatsorgane. Der Bundesrat bestand aus weisungsgebundenen Vertretern der (monarchischen) Gliedstaaten. Im Vergleich zu dem vom Volk gewählten Reichstag war er deutlich mächtiger: Er übte zusammen mit dem Reichstag legislative Funktionen aus (Gesetzesinitiative, Beschlussfassung), wirkte beim Erlass der allgemeinen Verwaltungsvorschriften und teilweise der Rechtsverordnungen mit, übte die Aufsicht über die Ausführung der Reichsgesetze aus und war für weitere wesentliche Grundsatzfragen zuständig (Zustimmung zur Kriegserklärung, Exekution gegen Bundesmitglieder etc.). Die wesentliche Aufgabe des Reichstages lag in der Mitwirkung bei der Gesetzgebung, wozu auch das Budgetrecht gehörte (Art. 5, 23, 69 RV). Der Reichskanzler wurde vom Deutschen Kaiser ernannt und war Vorsitzender des Bundesrates (Art. 15 RV). Er war Leiter der gesamten Reichsverwaltung.

3. Weimarer Reichsverfassung von 1919

- 26** Im Zuge der Niederlage im ersten Weltkrieg (1914–1918) kam es im Deutschen Reich zur Novemberrevolution und zum endgültigen Waffenstillstand am 11.11.1918. Der Deutsche Kaiser Wilhelm II. war bereits vorher in das Exil geflüchtet und dankte förmlich am 28.11.1918 ab, in dem er „für alle Zukunft“ auf die Krone Preußens und die deutsche Kaiserkrone verzichtete. Die zentralen Regierungsgeschäfte übernahm in Berlin der „Rat der Volksbeauftragten“ unter dem Vorsitz des sozialdemokratischen Abgeordneten Friedrich Ebert. Am 19.1.1919 wurde eine Nationalversammlung gewählt, die sich in Weimar konstituierte. Diese beschloss eine neue „Verfassung des Deutschen Reichs“, welche am 11.8.1919 durch den Reichspräsidenten unterschrieben wurde und am 14.8.1919 in Kraft trat. Sie wird wegen ihres Entstehungsortes auch „Weimarer Reichsverfassung“ genannt.

- 27** Als Staatsform wurde für das Deutsche Reich erstmalig eine *Republik* auf bundesstaatlicher Grundlage vorgesehen. Staatsoberhaupt war ein unmittelbar für die Dauer von sieben Jahren vom Volke gewählter Reichspräsident. Dieser vereinigte eine erhebliche Machtfülle in seiner Person („*Ersatzkaiser*“): Er konnte die Reichsregierung ernennen und entlassen, hatte das Recht zur Auflösung des Reichstages, war Oberbefehlshaber über die gesamte Wehrmacht des Reiches, hatte die Möglichkeit zur Reichsexekution gegen einzelne Gliedstaaten, konnte Volksentscheide über Gesetze anordnen und hatte das Notverordnungsrecht nach Art. 48 Abs. 2 WRV. Die Ermächtigung des Art. 48 Abs. 2 WRV sah vor, dass der Reichspräsident die „zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen kann“, „wenn im Deutschen Reich die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird“. Zu diesem Zweck durfte er vorübergehend auch bestimmte Grundrechte „außer Kraft setzen“. Zwar bedurften alle Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten nach Art. 50 WRV der Genehmigung durch den Reichskanzler oder den zuständigen Reichsminister, allerdings konnten diese nach Art. 53 WRV vom Reichspräsidenten entlassen werden, so dass das Erfordernis der Gegenzeichnung kein wirksames Korrektiv zur Machtfülle des Reichspräsidenten darstellte.

- 28** Weitere oberste Staatsorgane waren insbesondere der Reichstag, der Reichsrat und die Reichsregierung. Der *Reichstag* wurde nach dem Verhältniswahlsystem ohne wahlrechtliche Sperrklausel auf vier Jahre gewählt. Er war zwar das maßgebliche Gesetzgebungsorgan, konnte aber vom Reichspräsidenten ohne weitere Voraussetzungen jederzeit aufge-

löst werden (Art. 25 Abs. 1 WRV). Weitere Einschränkungen bestanden infolge des Notverordnungsrechts des Reichspräsidenten. Zwar konnte der Reichstag diese nach Art. 48 Abs. 3 WRV wieder außer Kraft setzen, musste für diesen Fall aber seine Auflösung befürchten.

Der *Reichsrat* war die Vertretung der Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches (Art. 60 WRV). Seine Kompetenzen waren gegenüber der Vorgänger verfassung deutlich vermindert. Insbesondere im Gesetzgebungsverfahren besaß er neben dem Initiativrecht kein echtes Mitentscheidungs-, sondern lediglich ein Einspruchsrecht.

Die *Reichsregierung* war neben dem mächtigen Reichspräsidenten das zweite Exekutivorgan. Sie bestand aus dem Reichskanzler und den Reichsministern. Die Ernennung der Regierung stand dem Reichspräsidenten zu und bedurfte der Bestätigung durch den Reichstag. Der Rücktritt eines Regierungsmitgliedes konnte sowohl vom Reichstag beschlossen als auch vom Reichspräsidenten angeordnet werden. Das Misstrauensvotum des Reichstages war *destruktiver* Natur, d. h. es war nicht an die Mehrheit für einen neuen Amtsinhaber gekoppelt.

Die Weimarer Reichsverfassung enthielt des Weiteren einen Grundrechtskatalog. Einige dieser Grundrechte wie die Justizgrundrechte, die Versammlungsfreiheit in geschlossenen Räumen und die Eigentumsgarantie galten unmittelbar, andere aber waren durch formal legale Gesetze oder durch Notverordnung des Reichspräsidenten *abänderbar*. Zudem gab es weder eine Verfassungsbeschwerde zur Durchsetzung der Grundrechte noch eine Verfassungsgerichtsbarkeit zu ihrem Schutz.

4. Die nationalsozialistische Zeit

Die Weimarer Reichsverfassung wurde auch in der Zeit der nationalsozialistischen Herrschaft 1933 bis 1945 formal nicht außer Kraft gesetzt. Sie wurde aber unter dem nationalsozialistischen Terrorregime durch gesetzgeberische Maßnahmen derart demontiert und ausgehöhlt, dass sich die Staatsform des Deutschen Reiches hin zu einem „*totalitären, autoritären Einparteien- und Führerstaat auf völkischer und rassischer Grundlage*“ wandelte.⁶

Nach der Ernennung Hitlers zum Reichskanzler am 30.1.1933 erfolgte im Zuge des Reichstagsbrands die Verordnung des Reichspräsidenten Hindenburg „zum Schutze von Volk und Staat“ („Reichstagsbrandverordnung“). Gestützt auf Art. 48 Abs. 2 WRV wurden wichtige Grundrechte wie die Freiheit der Person, die Unverletzlichkeit der Wohnung, die Meinungsfreiheit und die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit außer Kraft gesetzt. Die Reichstagsbrandverordnung war während der gesamten Dauer des NS-Regimes in Kraft und beseitigte damit faktisch den Rechtsstaat zugunsten eines Polizeistaates.

Am 24.3.1933 wurde vom Reichstag das *Ermächtigungsgesetz* („Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich“) beschlossen. Lediglich die SPD-Fraktion stimmte dagegen, die Abgeordneten der KPD-Fraktion waren von der Abstimmung ausgeschlossen. Die Reichsregierung konnte nunmehr ohne Mitwirkung des Reichstages Gesetze beschließen, die sogar von der Reichsverfassung abweichen konnten. Damit war die gesetzgeberische Gewalt praktisch auf die Exekutive übergegangen und die Gewaltenteilung beseitigt.

Durch Gesetz der Reichsregierung vom 14.7.1933 wurde die NSDAP zur „*einzigsten politischen Partei*“ erklärt und andere Parteien verboten („*Einparteienstaat*“). Anfang 1934 wur-

⁶ Katz, Staatsrecht, § 5 Rdnr. 94.

29

30

31

32

33

34

35

den sodann die Länder samt ihrer Parlamente aufgelöst und der Reichsrat aufgehoben. Auch auf kommunaler Ebene wurde das „*Führerprinzip*“ eingeführt.⁷ Das Deutsche Reich war damit zu einem Einheitsstaat geworden.

- 36** Nach dem Tode Hindenburgs am 2.8.1934 wurde durch das „*Gesetz über das Staatsoberhaupt*“ das Amt des Reichspräsidenten beseitigt und dessen Befugnisse mit denen des Reichskanzlers auf den „*Führer und Reichskanzler*“ übertragen. Dadurch wurde die Diktatur vollendet. Die Funktionen des Staatsoberhauptes, des Gesetzgebers, des Regierungschefs, des Oberbefehlshabers über die Wehrmacht und die des Führers der einzigen Partei wurden von einer Person ausgeübt. Vom Reichstag ließ sich Hitler 1942 noch zum „*obersten Gerichtsberrn*“ proklamieren.
- 37** Der totalitäre Unrechtsstaat führte ab 1939 einen Angriffskrieg gegen seine Nachbarn und weite Teile der Welt, der zu über 60 Millionen Kriegstoten und zum Zusammenbruch des Deutschen Reiches führte.

5. Kapitulation und Besatzungsherrschaft

- 38** Die bedingungslose Kapitulation des Deutschen Reiches wurde am 7. und 8.5.1945 unterschrieben und trat am 8.5.1945 in Kraft.
- 39** Die vier Siegermächte (Sowjetunion, USA, Großbritannien und Frankreich) setzten auf den besetzten Gebieten *Militärverwaltungen* ein und übernahmen die oberste Regierungsgewalt in Deutschland.

6. Frankfurter Dokumente

- 40** Nachdem sich zeigte, dass eine Einigung der vier Siegermächte über die Zukunft Germaniedeutschlands nicht zu erreichen war, beschlossen die Westalliierten die Errichtung eines *westdeutschen Teilstaates*.
- 41** Hierzu überreichten am 1.7.1948 die *Militärgouverneure* der drei Westzonen den Ministerpräsidenten der (mittlerweile errichteten) Länder die sogenannten *Frankfurter Dokumente*. Hierin wurden die Ministerpräsidenten beauftragt, eine zu wählende Verfassunggebende Versammlung einzuberufen. Inhaltliche Vorgaben betrafen die Errichtung einer *föderativen Staatsform*, die die deutsche Einheit wieder herstellen kann, den Schutz der Rechte der Länder, die Schaffung einer angemessenen Zentralinstanz und die *Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten*. Schließlich wurden die Voraussetzungen des Inkrafttretens der Verfassung bestimmt, nämlich die Genehmigung der Militärgouverneure und die Annahme durch Volksabstimmung mit einfacher Mehrheit in mindestens zwei Dritteln der Länder.

7. Herrenchiemsee Verfassungsentwurf

- 42** Die Ministerpräsidenten beriefen zur Vorbereitung der Beratungen des Parlamentarischen Rates einen *Sachverständigenausschuss* ein, der einen Verfassungsentwurf als Beratungsgrundlage erstellen sollte. Jedes Land konnte einen Vertreter in das Gremium entsenden. Der Ausschuss tagte vom 10. bis 23.3.1948 auf der Insel Herrenchiemsee in Bayern.

8. Beschluss des Parlamentarischen Rates, Genehmigung und Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland

- 43** Zur Ausarbeitung der Verfassung waren die Abgeordneten des *Parlamentarischen Rates* berufen. Diese wurden im Laufe des Augusts 1948 von den Landtagen gewählt. Der Herrenchiemsee Verfassungsentwurf diente dem Parlamentarischen Rat als Beratungs-

⁷ Vgl. hierzu näher: Hofmann/Theisen/Bätge, Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, 20. Aufl. 2023, 1.1.4.

grundlage. Am 8.5.1949 beschloss der Parlamentarische Rat das Grundgesetz. Statt der Bezeichnung „Verfassung“ wurde bewusst die Bezeichnung „Grundgesetz“ gewählt, um den vorläufigen Übergangscharakter als *Provisorium* bis zu Vollendung der staatlichen Einheit zu betonen.

Nach der *Genehmigung* durch die drei westlichen Militärgouverneure war noch die Annahme durch die Landtage von zwei Dritteln der Länder erforderlich. Auf eine Volksabstimmung wurde verzichtet, um dadurch gleichfalls den Provisoriumscharakter des Grundgesetzes herauszustellen. 44

Mit **Inkrafttreten des Grundgesetzes am 23.5.1949** entstand die Bundesrepublik Deutschland.⁸ Es wurde sodann noch vom Parlamentarischen Rat ein von den Militärgouverneuren genehmigtes Wahlgesetz erlassen, auf dessen Grundlage am 14.8.1949 der erste Deutsche Bundestag gewählt wurde. Die daraufhin gebildete Bundesversammlung wählte am 12.9.1949 Theodor Heuss zum ersten Bundespräsidenten. Konrad Adenauer wurde vom Bundestag am 15.9.1949 zum ersten Bundeskanzler gewählt. Die Bundesrepublik verfügte damit über entsprechende Staatsorgane und wurde *handlungsfähig*. 45

III. Abschnitte und Entwicklungstendenzen des Grundgesetzes

Das Grundgesetz besteht aus den folgenden Abschnitten: 46

- I. Die Grundrechte
- II. Der Bund und die Länder
- III. Der Bundestag
- IV. Der Bundesrat
- IVa. Gemeinsamer Ausschuss
- V. Der Bundespräsident
- VI. Die Bundesregierung
- VII. Die Gesetzgebung des Bundes
- VIII. Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung
- VIIIa. Gemeinschaftsaufgaben, Verwaltungszusammenarbeit
- IX. Die Rechtsprechung
- X. Das Finanzwesen
- Xa. Verteidigungsfall
- XI. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Es wurde seit dem Inkrafttreten mit den dafür erforderlichen verfassungsändernden Mehrheiten des Art. 79 Abs. 2 GG mehrfach *geändert*. Dies ist trotz der erschwerten Abänderbarkeitsvoraussetzungen für eine Verfassung nicht unüblich, da eine solche die grundlegenden politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklungen der Jahrzehnte aufzunehmen, zu bewerten und normativ auszugestalten hat. Trotz dieser dynamischen Entwicklung ist die *grundlegende Weichenstellung auf eine wertgebundene Verfassung* mit Ausrichtung auf die Menschenwürde und Bekenntnis zur demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und bundesstaatlichen Republik unverändert geblieben. 47

1. „Lehren von Weimar“

Bevor auf wesentliche Entwicklungstendenzen des Grundgesetzes seit dessen Inkrafttreten eingegangen wird, seien einige Inhalte zusammengefasst, welche als unmittelbare Reaktionen auf die Vorgängerverfassung und der nationalsozialistischen Terrorherrschaft zu bewerten sind. Diese Aspekte werden oftmals als „*Lehren von Weimar*“ bezeichnet.

⁸ Vgl. zur Bedeutung der Bundesflagge, Nationalhymne und Hauptstadt Linke, Die Nationalsymbole der Bundesrepublik Deutschland, JuS 2023, 27;

net, obwohl die nationalsozialistische Regierungszeit keinesfalls einseitig der Weimarer Reichsverfassung angelastet werden kann, sondern neben der besonderen Rücksichtslosigkeit und Brutalität des NS-Regimes verschiedene weitere politische, wirtschaftliche und historische Gründe hatte, auf die hier aus Kapazitätsgründen im Einzelnen nicht eingegangen werden kann.⁹ Nicht zuletzt scheiterte die Weimarer Republik auch am fehlenden Engagement der Bürger und der Inhaber öffentlicher Ämter.

- 49** Den Protokollen über die Beratungen des Parlamentarischen Rates¹⁰ ist zu entnehmen, dass sich die Mitglieder des Parlamentarischen Rates sehr umfangreich mit den Regelungen der Weimarer Reichsverfassung und den damit gemachten Erfahrungen auseinandergesetzt haben. Man wollte insbesondere aus den „Fehlern von Weimar“ lernen. Vor allem aber wollte man sich bewusst von der Unrechtherrschaft des Nationalsozialismus absetzen. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht das Grundgesetz auch zutreffend „als Gegenentwurf zu dem Totalitarismus des nationalsozialistischen Regimes“ gedeutet.¹¹
- 50** Als **Reaktionen auf die Verbrechen des Nationalsozialismus** können insbesondere folgende Bestimmungen gewertet werden:
- die Ausrichtung der Verfassung auf die unantastbare *Menschenwürde*, deren Schutz durch staatliche Gewalt und deren Unabänderlichkeit (Art. 1 Abs. 1, Art. 79 Abs. 3 GG),
 - die Bindung aller staatlichen Gewalten inklusive der Gesetzgebung an die *Grundrechte*, welche *unmittelbare subjektive Rechte* darstellen (Art. 1 Abs. 3 GG),
 - das Bekenntnis zu den unveräußerlichen Menschenrechten (Art. 1 Abs. 2 GG),
 - das Verbot des Angriffskrieges (Art. 26 GG) und
 - die Abschaffung der Todesstrafe (Art. 102 GG).
- 51** Eine **bewusste Abkehr von Regelungen der Weimarer Reichsverfassung** aufgrund der gemachten Erfahrungen vollzog das Grundgesetz insbesondere in folgenden Bereichen („Lehren von Weimar“):
- der *Bundespräsident* als Staatsoberhaupt wird nicht unmittelbar vom Volke gewählt und hat – anders als der Reichspräsident in der Weimarer Reichsverfassung – überwiegend repräsentative, staatsnotarielle und integrative Funktionen;
 - das Grundgesetz ist anders als die Weimarer Reichsverfassung *wertgebunden*, tritt daher für die freiheitlich demokratische Grundordnung ein und wehrt sich gegen ihrer Gegner („*wehrhafte Demokratie*“); dies zeigt sich in der Möglichkeit eines Parteiverbotes nach Art. 21 Abs. 2 GG, der Verwirkung von Grundrechten nach Art. 18 GG und der Treuepflicht von Beamten nach Art. 33 Abs. 4, 5, Art. 5 Abs. 3 GG;
 - der *Bundeskanzler* kann vom Parlament nur gestürzt werden, wenn sich eine entsprechende Mehrheit für einen neuen Bundeskanzler findet (*konstruktives* statt *destruktives Misstrauensvotum*, Art. 67 GG);
 - auf Volksentscheide auf Bundesebene wird weitgehend verzichtet, stattdessen wird die *repräsentative* parlamentarische Demokratie deutlich gestärkt;
 - Grundrechte sind unmittelbar geltende subjektive Rechte und *gerichtlich durchsetzbar*, Art. 19 Abs. 4 GG (später auch Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG);
 - anders als die Weimarer Reichsverfassung kann das Grundgesetz nicht durch abweichende Gesetze modifiziert werden, ohne dass nicht der Text des Grundgesetzes ausdrücklich geändert worden ist (Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG) und

⁹ Vgl. zur historischen Einordnung Winkler, Die deutsche Katastrofe: Erklärungsversuche in: ders., Der lange Weg nach Westen II. S. 109 ff. und zur verfassungsgeschichtlichen Dimension Waldhoff, Die Weimarer Reichsverfassung als Vorbild und als Gegenbild für das Grundgesetz, JuS 2019, 737.

¹⁰ Veröffentlicht im Jahrbuch für öffentliches Recht, Bd. 1 (1951).

¹¹ BVerfGE 124, 300, 328.