

**Rede des Abgeordneten Dr. Carlo Schmid (SPD) im  
Parlamentarischen Rat  
am 8. September 1948**

„Meine Damen und Herren! Worum handelt es sich denn eigentlich bei dem Geschäft, das wir hier zu bewältigen haben? Was heißt denn: "Parlamentarischer Rat" ? Was heißt denn: "Grundgesetz"?

Wenn in einem souveränen Staat das Volk eine verfassunggebende Nationalversammlung einberuft, ist deren Aufgabe klar und braucht nicht weiter diskutiert zu werden: Sie hat eine Verfassung zu schaffen. Was heißt aber "Verfassung"?

**Eine Verfassung ist die Gesamtentscheidung eines freien Volkes über die Formen und die Inhalte seiner politischen Existenz.**

Eine solche Verfassung ist dann die Grundnorm des Staates. Sie bestimmt in letzter Instanz ohne auf einen Dritten zurückgeführt zu werden brauchen, die Abgrenzung der Hoheitsverhältnisse auf dem Gebiet und dazu bestimmt sie die Rechte der Individuen und die Grenzen der Staatsgewalt. Nichts steht über ihr, niemand kann sie außer Kraft setzen, niemand kann sie ignorieren. Eine Verfassung ist nichts anderes als die in Rechtsform gebrachte Selbstverwirklichung der Freiheit eines Volkes. Darin liegt ihr Pathos, und dafür sind die Völker auf die Barrikaden gegangen.

Wenn wir in solchen Verhältnissen zu wirken hätten, dann bräuchten wir die Frage: worum handelt es sich denn eigentlich? nicht zu stellen. Dieser Begriff einer Verfassung gilt in einer Welt, die demokratisch sein will, die also das Pathos der Demokratie als ihr Lebensgesetz anerkennen will, unabdingbar. Freilich weiß jeder von uns, daß man Ordnungsgesetze anderer Art auch schon Verfassung genannt hat, zum Beispiel die oktroyierten "Verfassungen" der Restaurationszeiten, etwa die "Charte" von 1814. Diese oktroyierten Verfassungen waren zweifellos gelegentlich technisch nicht schlecht, und die Fürsten, die sie gegeben haben, mochten dann und wann durchaus gute Absichten gehabt haben; aber das Volk hat diese Dinge nie als Verfassungen betrachtet, und die Revolutionen von 1830 sind nichts anderes gewesen als der Aufstand der Völker Europas gegen die oktroyierten Verfassungen, die nicht im Wege der Selbstbestimmung freier Völker entstanden, sondern auferlegt worden sind. Es kam in diesen Revolutionen die Erkenntnis zum Ausdruck, daß eine Verfassung in einer demokratischen Welt etwas mehr sein muß als ein bloßes Reglement, als ein bloßes Organisationsstatut. Die Ordnung des Behördenaufbaus, die Ordnung der Staatsfunktionen, die Abgrenzung der Rechte der Individuen und der Obrigkeit sind durchaus vorstellbar und das hat es gegeben- im Bereich der "organischen Artikel" des absolutistischen. Obrigkeitsstaates, ja auch im Bereich der Fremdherrschaft. Man wird aber da nicht von Verfassungen sprechen, wenn Worte ihren Sinn behalten sollen; denn es fehlt diesen Gebilden der Charakter des keinem fremden Willen unterworfenen Selbstbestimmtseins. Es handelt sich dabei um "Organisation" und nicht um "Konstitution".

Ob eine Organisation von den zu Organisierenden selber vorgenommen wird oder ob sie der Ausfluß eines fremden Willens ist, macht keinen prinzipiellen Unterschied; denn bei Organisationen kommt es wesentlich und ausschließlich darauf an, ob sie gut oder schlecht funktionieren. Bei einer Konstitution aber ist das anders. Dort macht es einen Wesensunterschied, ob sie eigenständig geschehen ist oder ob sie der Ausfluß fremden Willens ist; denn "Konstitution" ist nichts anderes als das Ins-Leben-treten eines Volkes als politischer Schicksalsträger aus eigenem Willen.

Dies alles gilt auch von der Schaffung eines Staates. Sicher, Staaten können auf die verschiedenste Weise entstehen. Sie können sogar durch äußeren Zwang geschaffen werden. Staat ist aber dann nichts anderes als ein Ausdruck für "Herrschaftsapparat", so wie etwa die Staatstheoretiker der Frührenaissance von il stato sprachen. Il stato, das ist einfach der Herrschaftsapparat gewesen, der in organisierter Weise Gewalt über ein Gebiet ausgeübt hat. Aber es ist ja gerade der große Fortschritt auf den Menschen hin gewesen, den die Demokratie getan hat, daß sie im Staat etwas mehr zu sehen begann als einen bloßen Herrschaftsapparat. Staat ist für sie immer gewesen das In-die-eigene-Hand-nehmen des Schicksals eines Volkes, Ausdruck der Entscheidung eines Volkes zu sich selbst.

Man muß wissen, was man will, wenn man von Staat spricht, ob den bloßen Herrschaftsapparat, der auch einem fremden Gebieter zur Verfügung stehen kann, oder eine lebendige Volkswirklichkeit, eine aus eigenem Willen in sich selber gefügte Demokratie.

Ich glaube, daß man in einem demokratischen Zeitalter von einem Staat im legitimen Sinne des Wortes nur sprechen sollte, wo es sich um das Produkt eines frei erfolgten konstitutiven Gesamtaktes eines souveränen Volkes handelt.

**Wo das nicht der Fall ist, wo ein Volk sich unter Fremdherrschaft und unter deren Anerkennung zu organisieren hat, konstituiert es sich nicht - es sei denn gegen die Fremdherrschaft selbst -, sondern es organisiert sich lediglich, vielleicht sehr staatsähnlich, aber nicht als Staat im demokratischen Sinn.**

Es ist, wenn Sie mir ein Bild aus dem römischen Recht gestatten wollen, so: wie man dort den Freien und den Sklaven und den Freigelassenen kannte, wäre ein in dieser Weise organisiertes Gemeinwesen nicht ein Staat, sondern stünde dem Staat im selben Verhältnis gegenüber wie der Freigelassene dem Freien.

Diese Organisation als staatsähnliches Wesen kann freilich sehr weit gehen. Was aber das Gebilde von echter demokratisch legitimer Staatlichkeit unterscheidet, ist, daß es im Grunde nichts anderes ist als die Organisationsform einer Modalität der Fremdherrschaft; denn die trotz mangelnder voller Freiheit erfolgende Selbstorganisation setzt die Anerkennung der fremden Gewalt als übergeordneter und legitimer Gewalt voraus. Nur wo der Wille des Volkes aus sich selber fließt, nur wo dieser Wille nicht durch Auflagen eingeengt ist durch einen fremden Willen, der Gehorsam fordert und dem Gehorsam geleistet wird, wird Staat im echten demokratischen Sinne des Wortes geboren. Wo das nicht der Fall ist, wo das Volk sich lediglich in Funktion des Willens einer fremden übergeordneten Gewalt organisiert, sogar unter dem Zwang, gewisse Direktiven dabei befolgen zu müssen, und mit der Auflage, sich sein Werk genehmigen zu lassen, entsteht lediglich ein Organismus mehr oder weniger administrativen Gepräges.

Es gibt ein französisches Sprichwort. "On n'excuse pas le mal par le pire" "Man rechtfertigt das Böse nicht durch den Hinweis auf ein noch Böseres."

Damit, daß die drei Staatselemente erhalten geblieben sind, ist Deutschland als staatliche Wirklichkeit erhalten geblieben. Deutschland braucht nicht neu geschaffen zu werden. Es muß aber neu o r g a n i s i e r t werden. Diese Feststellung ist von einer rechtlichen Betrachtung aus unausweichlich. Es ist aber an dieser Stelle noch kurz darauf einzugehen, ob nicht vielleicht durch politische Akte, die nach dem Mai 1945 in Deutschland selbst sich ereignen könnten, doch eine Auflösung Deutschlands als eines staatlichen Gebildes erfolgt ist.

**Ich glaube aber, daß nichts von dem, was seit drei Jahren geschehen ist, uns berechtigt, anzunehmen, daß das deutsche Volk oder erhebliche Teile des deutschen Volkes sich entschlossen hätten, Deutschland aufzulösen.**

Wenn wir uns ein Ereignis als Beispiel vorhalten, wo so etwas in der Tat geschehen ist, dann sehen wir am besten, daß es falsch ist, in bezug auf Deutschland von so etwas zu sprechen: Österreich-Ungarn! Dieses ist nach 1918 nicht "juristisch" zerfallen, sondern durch den Entschluß der Völkerschaften, die es einmal ausmachten, als staatliches Gebilde aufgelöst worden. An seine Stelle sind neue Staaten getreten, die sich nicht als Rechtsnachfolger der alten Doppelmonarchie zu betrachten brauchten. So etwas ist in Deutschland nicht geschehen. Nun ist die Frage, ob vielleicht da und dort in Deutschland einzelne Teile Deutschlands vom Ganzen abgefallen sind und sich separieren wollten. Kann man ein solches Vorhaben aus gewissen Ereignissen schließen, die sich seit dem Sommer 45 bei uns begeben haben?

Manche mögen dabei auf diese oder jene Bestimmung dieser oder jener Länderverfassung hinweisen, in denen es etwa heißt, daß das Land bereit ist, "einem neuen deutschen Bundesstaat" oder "einem neuen Deutschland" beizutreten. Ich glaube, man sollte aus solchen Sätzen keine allzu weitgehenden Folgerungen ziehen. Ich jedenfalls glaube nicht, daß die Landtage und die Bevölkerungen der Länder, in deren Verfassung dieser Satz steht, doch ihre Zustimmung dazu erklären wollten, daß sich das Land von Deutschland separieren wollte.

Es handelt sich bei diesen Verfassungsartikeln um die Kodifikation eines Rechtsirrtums, der damals, als die Verfassung beraten wurde, entschuldbar und verständlich gewesen sein mag, aber nicht um mehr.

Der Rechtszustand, in dem Deutschland sich befindet, wird aber noch durch folgendes charakterisiert: Die Alliierten halten Deutschland nicht nur auf Grund der Haager Landkriegsordnung besetzt. Darüber hinaus trägt die Besetzung Deutschlands interventionistischen Charakter. Was heißt denn Intervention?

Es bedeutet, daß fremde Mächte innerdeutsche Verhältnisse, um die sich zu kümmern ihnen das Völkerrecht eigentlich verwehrt, auf deutschem Boden nach ihrem Willen gestalten wollen. Es hat keinen Sinn, darüber zu jammern, daß es so ist. Daß es dazu kommen konnte, hat seine guten Gründe: man kann verstehen, daß unsere Nachbarn sich nach dem, was im deutschen Namen in der Welt angerichtet worden ist, ihre Sicherheit selber verschaffen wollen! Ob sie sich dabei immer klug angestellt haben oder nicht, soll hier nicht diskutiert werden; das ist eine andere Geschichte.

**Aber Intervention vermag lediglich Tatsächlichkeiten zu schaffen; sie vermag nicht, Rechtswirkungen herbeizuführen.**

Völkerrechtlich muß eine interventionistische Maßnahme entweder durch einen vorher geschlossenen Vertrag oder durch eine nachträgliche Vereinbarung legitimiert sein, um dauernde Rechtswirkungen herbeizuführen.

Ein vorher geschlossener Vertrag liegt nun nicht vor: die Haager Landkriegsordnung verbietet ja geradezu interventionistische Maßnahmen als Dauererscheinungen. So wird man für die Frage, ab interventionistische Maßnahmen von uns als "Recht" anerkannt werden müssen, spätere Vereinbarungen abzuwarten haben. Aber kein Zweifel kann darüber bestehen, daß diese interventionistischen Maßnahmen der Besatzungsmächte vorläufig legal sind aus dem einen Grunde, daß das deutsche Volk diesen Maßnahmen allgemein Gehorsam leistet.

**Es liegt hier ein Akt der Unterwerfung vor - drücken wir es doch aus, wie es ist -, eine Art von negativem Plebiszit, durch das das deutsche Volk zum Ausdruck bringt, daß es für Zeit auf die Geltendmachung seiner Volkssouveränität zu verzichten bereit ist.**

Man sollte sich doch darüber klar sein, was Volkssouveränität heißt: nicht jede Möglichkeit, sich nach seinem Willen in mehr oder weniger Beschränkung einzurichten, sondern zur Volkssouveränität gehört, wenn das Wort einen Sinn haben soll, auch die Entschlossenheit, sie zu verteidigen und sich zu widersetzen, wenn sie angegriffen wird!

Nunmehr hat man uns eine weitere Schicht der Volkssouveränität freigegeben. Wir müssen uns fragen: Ist das, was uns nunmehr freigegeben worden ist, der ganze verbliebene Rest der bisher gesperrten Volkssouveränität? Manche wollen die Frage bejahen; ich möchte sie energisch verneinen. Es ist nicht der ganze Rest freigegeben worden, sondern ein Teil dieses Restes. Zuerst räumlich betrachtet: Die Volkssouveränität ist, wo man von ihrer Fülle spricht, unteilbar. Sie ist auch räumlich nicht teilbar. Sollte man sie bei uns für räumlich teilbar halten, dann würde das bedeuten, daß man hier im Westen den Zwang zur Schaffung eines separaten Staatsvolks setzt. Das will das deutsche Volk in den drei Westzonen aber nicht sein!

### **Es gibt kein westdeutsches Staatsvolk und wird keines geben!**

Das französische Verfassungswort: La Nation une et indivisible: die eine und unteilbare Nation bedeutet nichts anderes, als daß die Volkssouveränität auch räumlich nicht teilbar ist. Nur das gesamte deutsche Volk kann "volkssouverän" handeln, und nicht eine Partikel davon. Ein Teil von ihm könnte es nur dann, wenn er legitimiert wäre, als Repräsentant der Gesamtnation zu handeln, oder wenn ein Teil des deutschen Volkes durch äußeren Zwang endgültig verhindert worden wäre, seine Freiheitsrechte auszuüben.

Dann wäre ja nur noch der Rest, der bleibt, ein freies deutsches Volk, das deutsche Volkssouveränität ausüben könnte. Also: Auch die jetzt freigegebene Schicht der ursprünglich voll gesperrten deutschen Volkssouveränität ist nicht das Ganze, sondern nur ein Fragment. Daraus ergibt sich folgende praktische Konsequenz: Um einen Staat im Vollsinn zu organisieren, muß die Volkssouveränität sich in ihrer ganzen Fülle auswirken können.

### **Wo nur eine fragmentarische Ausübung möglich ist, kann auch nur ein Staatsfragment organisiert werden.**

Mehr können wir nicht zuwege bringen, es sei denn, daß wir den Besatzungsmächten gegenüber - was aber eine ernste politische Entscheidung voraussetzen würde - Rechte geltend machen, die sie uns heute noch nicht einräumen wollen. Das müßte dann ihnen gegenüber eben durchgekämpft werden. Solange das nicht geschehen ist, können wir, wenn Worte überhaupt einen Sinn haben sollen, keine Verfassung machen, auch keine vorläufige Verfassung, wenn "vorläufig" lediglich eine zeitliche Bestimmung sein soll.

### **Sondern was wir machen können, ist ausschließlich das Grundgesetz für ein Staatsfragment.**

#### **Die eigentliche Verfassung, die wir haben, ist auch heute noch das geschriebene oder ungeschriebene Besatzungsstatut.**

Die Art und Weise, wie die Besatzungsmächte die Besatzungshoheit ausüben, bestimmt darüber, wie die Hoheitsbefugnisse auf deutschem Boden verteilt sein sollen. Sie bestimmt auch darüber, was an den Grundrechten unserer Länderverfassungen effektiv und was nur Literatur ist. Diesem Besatzungsstatut gegenüber ist alles andere sekundär, solange man in Anerkennung seiner Wirklichkeit handelt. Nichts ist für diesen Zustand kennzeichnender als der Schlußsatz in Dokument Nr. III, worin ausdrücklich gesagt ist, daß nach dem Beschluß des Parlamentarischen Rates und vor der Ratifikation dieses Beschlusses in den Ländern die Besatzungsmächte **das Besatzungsstatut** verkünden werden, damit das deutsche Volk weiß, in welchem Rahmen seine "Verfassung" gilt.

Wir haben unter Bestätigung der alliierten Vorbehalte das Grundgesetz zur Organisation der heute freigegebenen Hoheitsbefugnisse des deutschen Volkes in einem Teile Deutschlands zu beraten und zu beschließen.

### **Wir haben nicht die Verfassung Deutschlands oder Westdeutschlands zu machen. Wir haben keinen Staat zu errichten!**

Die künftige Vollverfassung Deutschlands darf nicht durch Abänderung des Grundgesetzes dieses Staatsfragments entstehen müssen, sondern muß originär entstehen können.

Aber das setzt voraus, daß das Grundgesetz eine Bestimmung enthält, wonach es automatisch außer Kraft tritt, wenn ein bestimmtes Ereignis eintreten wird. Nun, ich glaube, über diesen Zeitpunkt kann kein Zweifel bestehen:

"an dem Tage, an dem eine vom deutschen Volke in freier Selbstbestimmung beschlossene Verfassung in Kraft tritt."

(aufgezeichnet in „Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle“, Band 9, herausgegeben vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv, Harald Boldt Verlag im R. Oldenbourg Verlag, München 1996, Seite 20 ff. im Archiv des Bundestages stehen die Protokolle gebunden im Büro von Günther J. Weller),