

wir nicht genügend Zeit haben, würde ein solcher Versuch genau wie 1918 leicht dazu führen, daß die Grundrechte einen höchst heterogenen Niederschlag verschiedener Parteiprogramme darstellen, ohne daß sich eine einheitliche Auffassung über die Substanz des neuen Staates oder der neuen Gesellschaft herausbildet. Von einem solchen Versuch möchte ich zur Zeit abraten. Das ist wohl auch die allgemeine Auffassung des Ausschusses. Ich möchte nur zur Erwägung stellen, ob gewisse Rechte wirtschafts- oder sozialpolitischer Art in der Weise berücksichtigt werden, indem man sie nicht als Grundrechte formt, sondern in einem anderen Teil der Verfassung, etwa in dem Abschnitt über die Gesetzgebung oder die Zuständigkeiten als Mindestauflagen oder als Beschränkungen für den Gesetzgeber aufnimmt. Man wird um eine solche Regelung schon mit Rücksicht auf gewisse Verfassungsartikel der Länderverfassungen nicht herumkommen. Ich denke an das hessische Betriebsrätegesetz, dessen Schicksal nach Auffassung der Militärregierung von der Regelung im Staatsgrundgesetz abhängig ist<sup>24)</sup>. Durch eine solche Regelung käme der fragmentarische Charakter des Ganzen zum Ausdruck.

Das Verhältnis von Grundrechtsteil und organisatorischem Teil der Verfassung wird ein anderes sein, wenn man sich auf die klassischen Grundrechte beschränkt oder eine umfassende Neuschöpfung der Grundrechte versucht. Wenn man einen deutlich nuancierten Staatstyp schafft, würde man sagen müssen, daß der materiellrechtliche Teil der Grundrechte dem organisatorischen Teil vorgeht. Wenn man dagegen nur wenige klassische Grundrechte in das Staatsgrundgesetz aufnimmt, dann werden diese Grundrechte keine andere Bedeutung haben als eine Beschränkung der Staatsgewalt. Sie würden den organisatorischen Teil der Verfassung in seiner Wirksamkeit einschränken. Ich glaube, daß man nach den gemachten Erfahrungen versuchen muß, Verfassung und Verfassungswirklichkeit einigermaßen in Übereinstimmung zu bringen. Allerdings wird auch dieses Ziel kaum in vollem Umfang erreicht werden.

Bei der Betrachtung der einzelnen Grundrechte wird man an den Erfahrungen der Weimarer Zeit nicht vorübergehen können. Staatsrechtslehre und Rechtsprechung sind damals oft recht unerwünschte Wege gegangen. Wir müssen daraus die notwendigen Folgerungen ziehen. Ich erinnere hier an die Handhabung des Art. 114 der Weimarer Verfassung, der die Unantastbarkeit der persönlichen Freiheit garantiert. In dieser Vorschrift heißt es, daß die persönliche Freiheit nur auf Grund von Gesetzen eingeschränkt werden kann. Nun hätte es nahegelegen, anzunehmen, daß eine solche Einschränkung nur durch formelles Gesetz erfolgen könne. Aber es hat sich die Auffassung durchgesetzt, daß „Gesetz“ nicht in formellem Sinne zu verstehen sei, sondern jede Verordnung und auch das Gewohnheitsrecht umfasse. So ist diese Verfassungsbestimmung prak-

sie  
so  
alle  
Korner  
sind  
Jerebz  
falsch

<sup>24)</sup> Das Hessische Betriebsrätegesetz wurde am 26. Mai 1948 vom Hessischen Landtag beschlossen und trat am 1. Okt. 1948 in Kraft. Die US-Militärregierung suspendierte jedoch einzelne Bestimmungen zum Mitbestimmungsrecht. Vgl. Herbert Engler (Hrsg.) unter Mitarbeit von Kurt Thon und Bertold Brüning: Kommentar zum Betriebsrätegesetz für das Land Hessen, Offenbach/Bad Dürkheim 1949.

tisch ausgehöhlt worden. § 10 II, 17 des Preußischen Allgemeinen Landrechts<sup>25)</sup> gab damit die Möglichkeit, in die persönliche Freiheit des einzelnen einzugreifen. Auch die Gesetzgebung der Länder hat sich dieses Recht angemäßt. So gab das preußische Polizeiverwaltungsgesetz die Möglichkeit der Inschutzhaftnahme<sup>26)</sup>. Der Herrenchiemseer Entwurf übersieht dies. Nach den Erfahrungen der Vergangenheit sollte man darauf achten, daß eine Beschränkung der persönlichen Freiheit nur auf Grund eines formellen Gesetzes und nur kraft einer richterlichen Anordnung erfolgen kann. Das sind die wesentlichen Gesichtspunkte, die wir bei der Gestaltung der Grundrechte erwägen müssen.

[3. DISKUSSION VON EINZELFRAGEN:  
UMFANG DER AUFZUNEHMENDEN GRUNDRECHTE,  
PRINZIP: GRUNDRECHTE SOLLEN UNMITTELBARES RECHT SEIN,  
GRUNDPFLICHTEN]

*Vors. Dr. von Mangoldt:* Ich danke Herrn Zinn für seine Darlegungen, die uns einen zuverlässigen Überblick gegeben haben.

Aus den beiden Referaten ergibt sich eine solche Fülle von Fragen, daß es wohl zweckmäßig ist, die Probleme einzeln herauszugreifen und zu diskutieren. Vielleicht haben die Mitglieder des Ausschusses noch Fragen an die Berichterstatter. Für diesen Fall wäre es gut, sie gleich zu stellen und zu klären. Ich möchte nur vermeiden, daß die Debatte sich ins Uferlose verliert. Damit die Fragen zur Klärung beitragen können, empfiehlt es sich, sie zu präzisieren und zu formulieren.

*Heile:* Wir sollten uns von vornherein darüber klar werden, ob wir uns nach dem Vorschlag der beiden Berichterstatter auf die echten Grundrechte beschränken oder aber einen ausführlichen Entwurf der Grundrechte vorlegen wollen. Zu meiner Freude hat Herr Zinn meinen alten und verehrten Lehrmeister Friedrich Naumann zitiert, mit dem ich bei der Schaffung der Weimarer Verfassung eng zusammen gearbeitet habe<sup>27)</sup>. Ich meine, wir könnten uns die Auffassung Naumanns durchaus zu eigen machen, daß die Verfassung, die wir auszuarbeiten haben, nicht bloß etwa im Sinne von Lassalle<sup>28)</sup> das Ergebnis eines Kampfes ist, eine fertige Machttatsache, die man nachträglich in Paragraphen faßt, sondern auch ein Instrument der staatsbürgerlichen Erziehung. Indem wir Grundrechte ausarbeiten und festlegen, geben wir zwar auch in besonders intensiver und eindrucksvoller Form den Lesern der Verfassung ein Bild vom Ineinandergreifen der Organe und Gewalten im Staate. Naumanns Idee

<sup>25)</sup> § 10 II, 17 des Allgemeinen Preußischen Landrechts lautete: „Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ordnung sowie zur Abwendung der dem Publico oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahren zu treffen, ist das Amt der Polizei.“

<sup>26)</sup> Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931 (GS, S. 77).

<sup>27)</sup> Heile war während seines Studiums an der TH Hannover bereits Mitglied in dem von Friedrich Naumann gegründeten Verein Deutscher Studenten, später wirkte er in Berlin im „Naumann-Kreis“ mit.

<sup>28)</sup> Ferdinand Lassalle, sozialdemokratischer Politiker (1825–1864).