

**Tübinger Schriften
zum internationalen und europäischen Recht**

Band 45

Die europäische Idee im Parlamentarischen Rat

Von

Markus Bermanseder



Duncker & Humblot · Berlin

MARKUS BERMANSEDER

Die europäische Idee
im Parlamentarischen Rat

Tübinger Schriften
zum internationalen und europäischen Recht

Herausgegeben von

Thomas Oppermann

in Gemeinschaft mit

Heinz-Dieter Assmann, Hans v. Mangoldt
Wernhard Möschel, Wolfgang Graf Vitzthum

sämtlich in Tübingen

Band 45

Die europäische Idee im Parlamentarischen Rat

Von

Markus Bermanseder



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Bermanseder, Markus:

Die europäische Idee im Parlamentarischen Rat / von Markus

Bermanseder. – Berlin : Duncker und Humblot, 1998

(Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen
Recht ; Bd. 45)

Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 1996/97

ISBN 3-428-09154-X

D 21

Alle Rechte vorbehalten

© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-7654

ISBN 3-428-09154-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Meinen Eltern

Vorwort

Für eine abschließende Bewertung der Entwicklung der europäischen Einigung spielt nicht nur das Europaverständnis des heute geltenden Verfassungsrechts eine Rolle. Namentlich im Bereich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, aber auch bei der Juristenausbildung oder in der Parlamentspraxis ist die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes nach wie vor von aktueller praktischer Relevanz. Deshalb erschien es keinesfalls nur unter historischen oder politischen, sondern auch unter juristischen Gesichtspunkten geboten, die hier bestehende Lücke in der deutschen Verfassungsgeschichte zu schließen.

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1996/97 von der Juristischen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen als Dissertation angenommen. Sie entstand im wesentlichen während meiner Zeit als wissenschaftlicher Angestellter am Institut für Rechtswissenschaft der Universität Hohenheim. Meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas Oppermann, sage ich herzlichen Dank für die in jeder Hinsicht fruchtbare und stets sehr angenehme Zusammenarbeit und Betreuung sowie für die Aufnahme meiner Arbeit in die von ihm herausgegebene Schriftenreihe. Mein ebenso herzlicher Dank gilt Herrn Prof. Dr. Armin Dittmann, der nicht nur die Erstellung des Zweitberichtes übernommen hat, sondern mir auch darüber hinaus während meiner Zeit in Hohenheim ein in vielfältiger Hinsicht gewinnbringender Kritiker und Gesprächspartner war. Dank sagen möchte ich auch zahlreichen Freunden und Kollegen, die mir in vielen Diskussionen wertvolle Anregungen gegeben haben. Besonders erwähnt seien dabei Andreas Wölfle und Jens Zinke, aber auch Gunther Staib, dessen unermüdlicher Arbeitseifer auch mich immer wieder beflügelt hat. Schließlich danke ich meiner Verlobten, Stefanie Stingel, die die ganze Zeit über meine kritischste Beobachterin war. Ein besonders herzliches Dankeschön gebührt an dieser Stelle meinen Eltern, ohne deren jahrelange Unterstützung die vorliegende Arbeit wohl nicht geschrieben worden wäre.

Die Arbeit befindet sich auf dem Stand vom Sommer 1996. Einige Neuerscheinungen, insbesondere die Biographie Carlo Schmid's von Petra Weber, wurden aber vor Drucklegung noch eingearbeitet.

Stuttgart, im Oktober 1997

Markus Bermanseder

Inhalt

A. Einleitung	17
I. Gegenstand der Untersuchung.....	17
II. Zur Bedeutung des Europaverständnisses des Parlamentarischen Rates für die juristische Praxis.....	21
III. Anlaß und Ziel der Untersuchung.....	27
IV. Probleme der Untersuchung.....	28
V. Gang der Untersuchung.....	29
B. Die europäische Idee in der Vorgeschichte des Parlamentarischen Rates	30
I. Die europäische Idee und die Vorstellungen der Alliierten von der Neuordnung Deutschlands.....	30
II. Die europäische Idee in der Verfassungsdiskussion vor Einberufung des Parlamentarischen Rates.....	37
1. Die europäische Idee in den Verfassungsentwürfen des deutschen Widerstandes.....	38
2. Die europäische Idee in den Verfassungskonzeptionen der später im Parlamentarischen Rat vertretenen Parteien.....	43
a) Die Verfassungskonzeptionen der Sozialdemokraten.....	44
b) Die Verfassungsvorstellungen der Unionsparteien.....	49
c) Die Verfassungskonzeptionen der Liberalen.....	55
d) Die Verfassungspläne der Deutschen Zentrumspartei.....	57

e) Die Verfassungsvorstellungen der Deutschen Partei.....	58
f) Die Verfassungskonzeptionen der Kommunistischen Partei.....	60
g) Zwischenergebnis.....	61
3. Die europäische Idee in den Verfassungsplänen der Ministerpräsidenten der deutschen Länder.....	61
4. Die Berücksichtigung der europäischen Idee im Rahmen des Herrenchiemseer Verfassungskonvents.....	65
5. Die europäische Idee in den Verfassungsvorstellungen des Deutschen Büros für Friedenfragen in Stuttgart.....	73
6. Die europäische Idee in den Verfassungsvorstellungen der Kirchen und der ihr nahestehenden Kreise.....	75
7. Die europäische Idee in den Verfassungsplänen sonstiger relevanter Interessengruppen in Deutschland.....	79
8. Zusammenfassung.....	80
III. Der Einfluß der Anfänge der europäischen Politik innerhalb und außerhalb Deutschlands auf den Parlamentarischen Rat.....	80
1. Der Streit zwischen „Föderalisten“ und „Realisten“ um die „richtige“ Europakonzeption.....	81
2. Die Formierung der Europäischen Bewegung.....	86
3. Die Europapläne der Regierungen.....	89
IV. Zwischenergebnis.....	92
C. Die europäische Idee im Parlamentarischen Rat.....	94
I. Legitimation und Zusammensetzung des Parlamentarischen Rates.....	94
II. Organisation und Arbeitsweise des Parlamentarischen Rates.....	96
III. Die Einstellung führender Ratsmitglieder zur europäischen Einigung.....	102
1. Konrad Adenauer, 1875-1967 (CDU).....	102
2. Wilhelm Heile, 1881-1969 (DP).....	107

Inhalt	11
3. Theodor Heuss, 1884-1963 (FDP).....	109
4. Carlo Schmid, 1896-1979 (SPD).....	111
5. Sonstige.....	114
IV. Die Rolle der europäischen Idee im Rahmen der Beratungen des Parlamentarischen Rates.....	117
1. Die europäische Idee in der ersten Phase der Bonner Beratungen.....	117
a) Die Eingangsberatungen im Plenum.....	117
b) Die ersten Beratungen der Fachausschüsse.....	127
c) Weitere Beratungen im Plenum.....	134
d) Die Reaktion des Grundsatzausschusses.....	135
e) Die erste Stellungnahme des Allgemeinen Redaktionsausschusses	142
f) Zwischenergebnis.....	142
2. Die europäische Idee in der zweiten Phase der Bonner Beratungen....	143
a) Die erste Lesung des Grundgesetzentwurfes im Hauptausschuß.....	143
b) Die weiteren Beratungen der Fachausschüsse.....	150
c) Nochmalige Beratungen im Hauptausschuß.....	152
d) Die Stellungnahme des Allgemeinen Redaktionsausschusses zur ersten Lesung des Grundgesetzentwurfes im Hauptausschuß.....	153
3. Die europäische Idee in der dritten Phase der Bonner Beratungen.....	154
a) Die zweite Lesung des Grundgesetzentwurfes im Hauptausschuß..	155
b) Nochmalige Beratungen der Fachausschüsse.....	169
c) Die Stellungnahme des Allgemeinen Redaktionsausschusses zur zweiten Lesung des Grundgesetzentwurfes im Hauptausschuß.....	169
d) Die Beratungen im Fünfer-Ausschuß.....	170
4. Die europäische Idee in der vierten Phase der Bonner Beratungen.....	171

a) Die dritte Lesung des Grundgesetzentwurfes im Hauptausschuß....	171
b) Weitere Beratungen des Fünfer-Ausschusses.....	172
c) Das alliierte Memorandum vom 2. März 1949.....	172
d) Die Verhandlungen des Siebener-Ausschusses.....	173
e) Die Auswirkungen des Besatzungsstatuts auf die Bonner Grundgesetzberatungen.....	173
f) Die weitere Entwicklung der Arbeiten am Grundgesetz.....	176
5. Die europäische Idee in der fünften Phase der Bonner Beratungen....	177
6. Die europäische Idee in der sechsten Phase der Bonner Beratungen...	178
7. Die europäische Idee in der siebten Phase der Bonner Beratungen....	179
D. Zusammenfassende Darstellung und Bewertung.....	189
I. Inhaltliche Vorstellungen des Parlamentarischen Rates von „Europa“.....	190
II. Räumliche Europavorstellungen des Parlamentarischen Rates.....	195
III. Zeitliche Vorstellungen des Rates im Hinblick auf die Realisierung „Europas“.....	198
IV. Gründe für die Berücksichtigung der europäischen Idee durch den Parlamentarischen Rat.....	199
E. Fazit.....	204
Literatur.....	206
Personen- und Sachregister.....	217

Abkürzungen

aaO	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BB	Der Betriebs-Berater
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BR	Bundesrat
BT	Deutscher Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich Soziale Union
DDP	Deutsche Demokratische Partei
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
d.h.	das heißt
DNVP	Deutschnationale Volkspartei
Dok.	Dokument
DP	Deutsche Partei

Drucks.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EPU	Europäische Parlamentarische Union
EuR	Europarecht
f.	folgende Seite
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
F.D.P./DVP	Freie Demokratische Partei / Demokratische Volkspartei
ff.	folgende Seiten
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HChE	Herrenchiemseer Entwurf
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
JAG	Juristenausbildungsgesetz
JAPrO	Verordnung über die Ausbildung und Prüfung von Juristen
JöR NF	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge
Jura	Juristische Ausbildung
JZ	Juristenzeitung
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
NEI	Nouvelles Equipes Internationales
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NLP	Niedersächsische Landespartei

Nr.	Nummer
NWDR	Nordwestdeutscher Rundfunk
OEEC	Organization of European Economic Cooperation (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa)
PR	Parlamentarischer Rat
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SZ	Süddeutsche Zeitung
UEF	Union Européenne des Fédéralistes (Union der Europäischen Föderalisten)
UEM	United Europe Movement
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNO	United Nations Organization (Organisation der Vereinten Nationen)
vgl.	vergleiche
WEU	Western European Union (Westeuropäische Union)
Z	Deutsche Zentrumspartei
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

„Deutschland bleibt unser Heimatland, Europa
aber soll unser Vaterland werden.“¹

A. Einleitung

I. Gegenstand der Untersuchung

Als Konrad Adenauer am 8. Mai 1949, auf den Tag genau vier Jahre nach Ende des Zweiten Weltkrieges, die Annahme des Grundgesetzes in namentlicher Schlußabstimmung mit 53 gegen 12 Stimmen bekanntgab, war die Arbeit des Parlamentarischen Rates beendet.

Acht Monate zuvor, am 1. September 1948, hatten sich 65 Delegierte der westdeutschen Landtage, sowie 5 Vertreter Berlins ohne Stimmrecht, zur konstituierenden Sitzung des Parlamentarischen Rates in der Pädagogischen Akademie in Bonn versammelt. Ausgehend vom Auftrag der westlichen Besatzungsmächte in den Frankfurter Dokumenten, bestand ihre Aufgabe darin, eine Verfassung für den künftigen westdeutschen Staat zu beraten und zu beschließen. Diese Verfassung sollte die Grundlage für einen demokratisch föderativen Staat bilden, der nach den Vorstellungen der Alliierten in bewußter geographischer und politischer Beschränkung in einen festen westeuropäischen Rahmen eingebunden werden sollte².

Das Ergebnis der Arbeit des Parlamentarischen Rates, das Bonner Grundgesetz, griff neben einer Reihe sonstiger Neuerungen erstmals einen für unser heutiges Staats- und Politikverständnis ganz zentralen Gedanken auf. Trotz - oder vielleicht gerade wegen - der mit der Bildung eines Weststaates eingeleiteten deutschen Teilung trat es aus einem bloß nationalstaatlich ausgeprägten Denken heraus. Erstmals in einer deutschen Verfassung³ tauchte im

¹ Karl Arnold (CDU), damals Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, in einer an Belgien gerichteten Rede am 17. April 1949; zit. nach: Europa-Archiv 1949, S. 2092.

² Wernicke/Booms, Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. XI.

³ Lange, Grundgesetz : Entscheidung für die Freiheit, S. 109; von Mangoldt/ Klein, Das Bonner Grundgesetz, Bd. I, Art. 24, Anm. II 1; Ranzelzhofer, in: Maunz/Dürig/ Herzog, Grundgesetz, Art. 24 Abs. 1, I. Rn. 1; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, § 15 I 1, S. 517; Streinz, in: Sachs, Grundgesetz, Art. 24, Rn. 1.

Grundgesetz explizit die Vorstellung eines "vereinten Europa" auf. Schon in der Präambel beschrieben die Mitglieder des Parlamentarischen Rates die Zielsetzung des neu zu gründenden Staates wie folgt : "Von dem Willen beseelt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat das Deutsche Volk (...) dieses Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland beschlossen." Darüber hinaus ermöglichte Art. 24 Abs. 1 GG in einer, verglichen mit den Verfassungen der anderen europäischen Staaten⁴, für die damaligen Verhältnisse einzigartigen Herabstufung nationaler Souveränitätsrechte die Übertragung von Hoheitsrechten auf sog. zwischenstaatliche Einrichtungen. Mit Art. 24 Abs. 2 GG schließlich wurde eine Regelung geschaffen, die es dem Bund erlaubte sich zur Herbeiführung und Sicherung einer friedlichen und dauerhaften Ordnung in Europa und anderswo einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzuordnen und zu diesem Zweck in Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einzuwilligen⁵.

In dieser Verfassungsentscheidung für eine „offene“ Staatlichkeit⁶ lag eine bewußte Abkehr von der Idee des geschlossenen Nationalstaates und eine

⁴ Im Jahre 1949 enthielten lediglich die französische (in ihrer Präambel) und die italienische Verfassung (in Art. 11) in etwa vergleichbare Regelungen. Der Wortlaut der genannten Bestimmung der italienischen Verfassung findet sich bei: Tomuschat, in: Dolzer/Vogel, Bonner Kommentar, Art. 24, S. 149. Die angesprochene Passage der Präambel der französischen Verfassung ist abgedruckt: ebenda, S. 142. Ihr Wortlaut ist darüber hinaus unten, in Fn. 257, wiedergegeben.

⁵ Auch Art. 24 Abs. 2 zählt zu den Normen, die den Prozeß der europäischen Einigung unterstützt haben. Vgl. Randelzhofer, in: Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Art. 24 Abs. 2, Rn. 5; Streinz, in: Sachs, Grundgesetz, Art. 24, Rn. 3. Die Vorschrift dient vor allem der Intensivierung der militärischen und sicherheitspolitischen Integration. Auf sie ist etwa die Beteiligung Deutschlands an der Westeuropäischen Union (WEU) zurückzuführen.

Schwarze, Das Grundgesetz und das europäische Recht, S. 210, nennt ferner die Art. 32 Abs. 1 und 59 Abs. 2 GG. Auch diese Normen seien von den „Erschaffern“ des Grundgesetzes als sog. „ergänzende Organisationsnormen“ zur Erfüllung der europäischen Integrationsaufgabe zur Verfügung gestellt worden. Da die Gesetzesmaterialien aber weder im Zusammenhang mit Art. 32, noch mit Art. 59 GG einen Hinweis darauf enthalten, daß diese - für die Anfänge der Integration Europas später zweifellos mit erforderlichen - Artikel auch in den Augen der Mitglieder des Parlamentarischen Rates von Bedeutung für die europäische Einigung gewesen sein könnten (vgl. insoweit: v. Doemming/Füsslein/Matz, JÖR NF, Bd. 1, S. 300-305 und S. 413-416), wird im folgenden auf eine weitergehende Untersuchung beider Normen verzichtet.

⁶ Dieser Begriff wurde geprägt von Vogel, Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit, S. 42 ff. Er ist auf einhelligen Beifall

Öffnung des neuen deutschen Staates, mit welcher der wachsenden internationalen Interdependenz Rechnung getragen werden sollte. Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates hatten damit die Weichen für eine Beteiligung Deutschlands am Bau des europäischen Hauses gestellt. Insbesondere Art. 24 Abs. 1 GG ging in jeder Hinsicht über die traditionellen völkerrechtlichen Konstruktionsmöglichkeiten internationaler Zusammenarbeit hinaus⁷. Er ermöglichte es, internationale Organisationen mit eigener Hoheitsgewalt zu schaffen, welche unmittelbar bindende Rechtswirkungen für die nationale Staatsgewalt und deren Staatsangehörige entfalteten⁸

Heute ist Europa in aller Munde. Binnenmarkt, politische Union, Regierungskonferenz Maastricht II - all dies sind Begriffe, die für einen jungen Deutschen wie selbstverständlich zum politischen Alltag gehören. Die Bundesrepublik Deutschland des Jahres 1996 ist fest verankert in der Europäischen Union⁹. Seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften in den fünfziger Jahren haben sich die Beziehungen der Mitgliedstaaten der heutigen Europäischen Union, verglichen mit der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts, grundlegend verändert. Der damals eingeleitete Prozeß des Zusammenwachsens und der Integration in Europa ist mittlerweile so weit fortgeschritten, daß die Mehrzahl aller Politik- und Lebensbereiche davon in irgend einer Weise tangiert werden¹⁰. In immer stärkerem Maße und in immer rasanterem Tempo

gestoßen. Vgl. etwa: Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 52; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Art. 24, Rn. 1; Oppermann, Europäische Integration und das deutsche Grundgesetz, S. 93; Rojahn, in: v.Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 24, Rn. 1; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, § 15 I 1, S. 516; Streinz, in: Sachs, Grundgesetz, Art. 24, Rn. 6; Tomuschat, in: Dolzer/Vogel, Bonner Kommentar, Art. 24, Rn. 3. Zum Begriff der „offenen Staatlichkeit“ vgl. jetzt auch die gleichnamige Festschrift für Ernst-Wolfgang Böckenförde. Darin finden sich u. a.: Beutler, Offene Staatlichkeit und europäische Integration, S. 109 ff, sowie Enders, Offene Staatlichkeit unter Souveränitätsvorbehalt - oder: Vom Kampf der Rechtsordnungen nach Maastricht, S. 29 ff.

⁷ von Simson/ Schwarze, Europäische Integration und Grundgesetz, S. 20; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, § 15 I 3, S. 518. Ähnlich auch: Tomuschat, in: Dolzer/Vogel, Bonner Kommentar, Art. 24, Rn. 8.

⁸ Hiervon hat die Bundesrepublik Deutschland vor allem im Hinblick auf die wirtschaftliche Integration in vielfältiger Weise Gebrauch gemacht. Nur beispielhaft genannt seien an dieser Stelle neben den Europäischen Gemeinschaften die Europäische Patentorganisation (EPO) oder die Europäische Kernenergie-Agentur.

⁹ So auch: Hrbek, Europäische Einigung und Grundgesetz, S. 20.

¹⁰ Nach einer Aussage des früheren Kommissionspräsidenten Delors und des deutschen Kommissionsmitgliedes Bangemann waren bereits vor der Unterzeichnung des Unionsvertrags nahezu 80 % aller Regelungen im Bereich des Wirtschaftsrechts durch