

BARBARA FAIT

„IN EINER ATMOSPHERE VON FREIHEIT“

Die Rolle der Amerikaner bei der Verfassungsgebung in den Ländern der US-Zone
1946

„In order that the German people, through free elections, may determine the democratic form of government under which they will live, it is necessary to plan for the holding of constituent assemblies¹.“ In Übereinstimmung mit diesem bereits im Dezember 1945 von der amerikanischen Militärregierung für Deutschland (OMGUS) formulierten Entschluß entstanden im Verlauf des Jahres 1946 die ersten deutschen Länderverfassungen der Nachkriegszeit. Die Volksabstimmungen am 24.11. 1946 (Württemberg-Baden) und am 1.12. 1946 (Hessen und Bayern) erbrachten deutliche Mehrheiten für die neuen Verfassungen², die unter denkbar ungünstigen dirigistischen Rahmenbedingungen erarbeitet worden waren: Das Ende des Zweiten Weltkrieges lag kaum ein Jahr zurück; Deutschland – in vier Besatzungszonen unterteilt – wurde von den Siegermächten beherrscht, die am 5.6. 1945 die oberste Regierungsgewalt übernommen hatten³.

Angesichts der Opfer und Zerstörungen, die der vom nationalsozialistischen Deutschland inszenierte Zweite Weltkrieg gefordert hatte, waren die Alliierten nicht gewillt, als Befreier aufzutreten. Die (Straf-)Direktive JCS 1067, von April 1945 bis Juli 1947 offizieller Richtlinienkatalog der amerikanischen Militärregierung, bringt die restriktive Haltung der Sieger deutlich zum Ausdruck: „It should be brought home to the Germans that Germany's ruthless warfare and the fanatical Nazi resistance have destroyed the German economy and made chaos and suffering inevitable and that the Germans cannot escape responsibility for what they have brought upon themselves ... Germany will not be occupied for the purpose of liberation but as defeated enemy nation.“⁴ Es war das Hauptziel der USA wie auch der anderen Siegermächte, eine neuerliche Bedrohung des Weltfriedens durch Deutschland endgültig auszuschließen. Entnazifizierung, Entmilitarisierung, die Bestrafung der Kriegsver-

¹ Draft, Memorandum, Recommendations of the Inter-Divisional Working Party on Land Constitutions, to Deputy Military Governor, IfZ-Archiv, OMGUS-CAD 3/153-2/5.

² In Württemberg-Baden stimmten 68,6% mit „Ja“ (vgl. Paul Feuchte, Verfassungsgeschichte von Baden-Württemberg, Stuttgart 1983, S.49), in Bayern 70,6% (Bayerisches Statistisches Landesamt [Hrsg.], Statistisches Jahrbuch für Bayern, 1947, S.335) und in Hessen 70,6% (Wiltraud v. Brünneck, Die Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946, in: JÖR, NF 3, 1950/51, S.238). Bremen erhielt erst 1947 den Status eines Staates und eine Verfassung, daher bleibt die Hansestadt in dieser Untersuchung auch unberücksichtigt.

³ Text der Deklarationen in: Documents on Germany under Occupation 1945-1954, Selected and Edited by Beate Ruhm von Oppen, London etc. 1955, S.29 ff., 35 ff.

⁴ Text der Direktive JCS 1067 ebenda, S.13 ff., hier S.15 f.

brecher, industrielle Abrüstung – verbunden mit einer fortgesetzten Kontrolle über Deutschlands Kriegspotential – sollten zu seiner Realisierung beitragen. Erst an letzter Stelle des amerikanischen Maßnahmenkatalogs wird vorsichtig die Vorbereitung des *eventuellen* Wiederaufbaus eines deutschen politischen Lebens auf demokratischer Grundlage ins Auge gefaßt.

Auch das – gegenüber JCS 1067 in abweichenden Passagen gültige – Potsdamer Abkommen⁵, in dem sich die Siegermächte im Sommer 1945 auf gemeinsame politische Grundsätze für Deutschland geeinigt hatten, betonte den restriktiven Charakter der alliierten Mission. Das Abkommen stimmte auch inhaltlich weitgehend mit der Direktive überein, enthielt aber daneben konstruktive Elemente: Der Aufbau einer zentralen Wirtschaftsverwaltung⁶ und die Behandlung Deutschlands als wirtschaftliche Einheit sollten das durch den Zonenpartikularismus noch verstärkte wirtschaftliche Chaos in Nachkriegsdeutschland beseitigen helfen, und die in JCS 1067 nur vorsichtig in Aussicht gestellte Rekonstruktion deutschen politischen Lebens wurde mit dem Potsdamer Abkommen – wenn auch in vagen Formulierungen – fester Bestandteil alliierter Besatzungspolitik: Die Alliierten wollten nunmehr deutsche politische Aktivitäten fördern und alle Ebenen der – dezentralen – Verwaltung „so schnell wie möglich“ durch Wahlen legitimieren⁷.

Die in beiden Dokumenten dominierende restriktive Zielsetzung für Nachkriegsdeutschland und die nur wenige Monate später – Dezember 1945 – einsetzenden amerikanischen Überlegungen zur Einleitung des Prozesses der Verfassunggebung in den Ländern der US-Zone, der nach westlichem Demokratieverständnis das Selbstbestimmungsrecht der Verfassungsgeber notwendig voraussetzte⁸ und die demokratische Legitimierung deutscher Autonomie in greifbare Nähe rückte, erscheinen auf den ersten Blick unvereinbar. Ohne das Agens pragmatischer besatzungspolitischer Erfordernisse ist diese prinzipielle Wendung auch nicht zu erklären: Die Direktive JCS 1067 erwies sich – insbesondere in ihren wirtschaftlichen Richtlinien – angesichts der tatsächlichen Verhältnisse, die die Amerikaner in Deutschland vorfanden, in wesentlichen Teilen als undurchführbar. Ihre Revidierung war zwar mit Rücksicht auf die öffentliche Meinung in den USA, die eine harte Behandlung für Deutschland forderte, nicht möglich, doch stimmten das für die Besatzungsfragen verantwortliche amerikanische Kriegsministerium und die Militärregierung schon vor der Potsdamer Konferenz darin überein, daß JCS 1067 eine flexible Vorschrift sei, die die Handlungsfreiheit der Besatzungsoffiziere nicht einschränke⁹. Das Potsdamer Abkommen,

⁵ Text des Potsdamer Abkommens z. B. in: *Dokumente zum Aufbau des bayerischen Staates*, hrsg. von der bayerischen Staatskanzlei, München 1948, S. 11 ff.; zur höheren Geltung des Potsdamer Abkommens vgl. *Documents*, S. 13.

⁶ *Dokumente*, S. 17.

⁷ *Ebenda*, S. 14.

⁸ Vgl. etwa Karl Loewenstein, *Memorandum, Subject: German Laender Constitutions and U.S. Military Government*, 5. 6. 1946, IFZ, OMGUS-CAD 17/255-2/22.

⁹ Grundlegend für diese Fragen John Gimbel, *Amerikanische Besatzungspolitik in Deutschland 1945-1949*, Frankfurt/Main 1971, hier: S. 20-25.

das dann vor allem die wirtschaftlichen Richtlinien von JCS 1067 korrigierte, erschien den Amerikanern vor Ort praktikabel¹⁰; bekanntlich ließen sich aber wesentliche Inhalte des Abkommens, speziell der wichtige Grundsatz der Behandlung Deutschlands als wirtschaftliche Einheit, aufgrund inter-alliiertes Konflikte nie realisieren¹¹. Als sich dies schon seit September 1945 abzuzeichnen begann, gingen die Amerikaner bald sowohl über die Direktive JCS 1067 als auch das Potsdamer Abkommen hinaus, so daß beide ziemlich „akademisch“ wurden¹². Die berühmte Stuttgarter Rede des US-Außenministers Byrnes vom 6. September 1946, häufig als Wende der amerikanischen Besatzungspolitik apostrophiert¹³, bedeutete, wie der stellvertretende Militärgouverneur, General Lucius D. Clay, in einer der samstäglichen Sitzungen mit seinem „Ministerrat“, dem Kreis der OMGUS-Division Chiefs, am 12. Oktober 1946 betonte, eher eine Bestätigung der von OMGUS längst praktizierten Politik: „I interpreted Mr. Byrnes recent speech mainly as a statement of policies we have had in effect rather than a criticism of anything here in Germany ... I don't know of a single phase or question of Military Government policy that would have to be changed.“¹⁴

Schon John Gimbel hat in seiner grundlegenden Arbeit zur amerikanischen Besatzungspolitik in Deutschland dargestellt, daß die Politik der amerikanischen Militärregierung stark von Interessen mitbestimmt war, die in den geltenden Direktiven nicht zum Ausdruck kamen¹⁵. Auch der Entschluß zur Verfassunggebung in den Ländern der US-Zone war stark von pragmatischen Erfordernissen bestimmt, die erst in der Besatzungsrealität an Konturen gewannen. Dies zeigte sich auch daran, daß mit der Ratifizierung der Verfassungen – als grundsätzliche amerikanische Konzession an die deutsche Autonomie – die klare Unterordnung unter die Weisungen der Besatzungsmacht in den meisten Bereichen der praktischen Politik nicht aufgehoben war, sondern weiterhin die „wichtigsten politischen Entscheidungen nach Prioritäten getroffen (wurden), von denen deutsche Interessen den untersten Rang einnahmen“¹⁶, und der anfängliche Bestrafungsvorsatz, wie er etwa im Fraternisierungsverbot¹⁷ zum Ausdruck kam, keineswegs im gleichen Tempo an Bedeutung verlor wie andere rigide Prinzipien der Besatzungspolitik. Die Akten des Office of Military Government for

¹⁰ Ebenda, S. 21.

¹¹ Zur Bedeutung dieser Passage vgl. Thilo Vogelsang, Die Bemühungen um eine deutsche Zentralverwaltung 1945/46, in: VfZ 18 (1972), S. 510–528.

¹² Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik, S. 36. Vgl. auch: The Papers of General Lucius D. Clay, ed. by Jean Edward Smith, Bloomington 1973, Book II. In einem Bericht über „Conditions in Germany“ vom 26. 5. 1946 erklärte Clay: „If these agencies cannot be obtained ... the present concept of Potsdam becomes meaningless“ (S. 213).

¹³ Gegen die bis dahin vorherrschende Interpretation John Gimbel, Byrnes' Stuttgarter Rede und die amerikanische Nachkriegspolitik in Deutschland, in: VfZ 20 (1972), S. 39 ff.; hier auch eine Zusammenfassung des Forschungsstandes.

¹⁴ Division Staff Meeting, Minutes, 12. 10. 1946, IfZ, Fg 12/6.

¹⁵ Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik, S. 13.

¹⁶ Wolfgang Krieger, General Lucius D. Clay und die amerikanische Deutschlandpolitik 1945–1949, unveröffentlichtes Manuskript (1985), S. 51.

¹⁷ Ausgesprochen in JCS 1067, Documents, S. 16.

Germany U.S. (OMGUS), auf die sich dieser Beitrag im wesentlichen stützt¹⁸, ermöglichen die sehr detaillierte Rekonstruktion amerikanischer Sicht- und Vorgehensweise bei der Entstehung der Länderverfassungen. Sie spiegeln deutlich das von demokratischem Bewußtsein geleitete Bemühen der beteiligten Offiziere, den Widerspruch zwischen Autonomie und Fremdherrschaft zu lösen. Dieses Kapitel der Entstehungsgeschichte der Länderverfassungen der US-Zone ist ein prägnantes Beispiel frühzeitiger Interaktion zwischen Besatzern und Besetzten.

I.

Mit der Proklamation Nr.2 vom 19.9. 1945 hatte OMGUS in der amerikanischen Besatzungszone „Verwaltungseinheiten gebildet, die von jetzt ab als Staaten bezeichnet werden; jeder Staat wird eine Staatsregierung haben“¹⁹. Die Länder Groß-Hessen, Württemberg-Baden und Bayern waren entstanden. Sie wurden „regiert“ von den Ministerpräsidenten, die – vorbehaltlich der übergeordneten Machtbefugnisse der Militärregierung – die volle gesetzgebende, richterliche und vollziehende Gewalt innehatten, allerdings dem Direktor der regionalen Militärregierung verantwortlich waren²⁰. De facto spielten sie die Rolle „kongenialer Ausführungsorgane der Besatzungsmacht“²¹, die sämtliche Maßnahmen in ihrer Zone kontrollierte und häufig direkt lenkte. Sämtliche Landesgesetze bedurften der Genehmigung der Militärregierung, die in den meisten Fällen korrigierend auf den Gesetzesinhalt einwirkte²².

Seit November 1945 tagte in Stuttgart der Länderrat der amerikanischen Besatzungszone. Bis zur Errichtung der im Potsdamer Abkommen vorgesehenen Zentralbehörden sollte er als zonale Koordinierungsstelle stellvertretend deren Aufgaben wahrnehmen²³. Das am 1. November 1945 errichtete „Regional Government Coordinating Office“ (RGCO), als ständige Verbindungsstelle der Militärregierung zum Länderrat, hatte unter der Leitung von James K. Pollock, im Zivilleben Professor für Politische Wissenschaften an der Universität Michigan, die Aufgabe, „die Einheitlichkeit der Verwaltung in der amerikanischen Zone zu fördern, indem es die Tätigkeit

¹⁸ Erste Anhaltspunkte finden sich bei J.F.J. Gillen, *State and Local Government in West Germany 1945–1953*, o.O. 1953 (IfZ-Druckschriftensammlung), und ders., *American Influence on the Development of Political Institutions*, European Command Historical Division, als Manuskript im IfZ-Archiv, Fg 40/1; Gillen stand in Diensten der OMGUS bzw. HICOG Historical Division.

¹⁹ Proklamation Nr.2 vom 19.9. 1945, Dokumente, S.30 ff.

²⁰ Ebenda; vgl. auch Wilhelm Hoegner, *Die Stellung der bayerischen Verfassung von 1946 im deutschen Wiederaufbau*, in: *Unser Bayern*, hrsg. von der bayerischen Staatskanzlei, München 1950, S.21.

²¹ Vgl. Lutz Niethammer, *Die amerikanische Besatzungsmacht zwischen Verwaltungstradition und politischen Parteien in Bayern 1945*, in: *VfZ* 15 (1967), hier S.207 f.

²² Wie Anm.20; vgl. z.B. das amerikanische Vorgehen bei der Abfassung des bayerischen Wahlgesetzes zur Verfassunggebenden Landesversammlung 1946, in: *BayHStA*, ABSTK, Ma 110 904.

²³ Gimbel, *Amerikanische Besatzungspolitik*, S.63; vgl. auch Lia Härtel, *Der Länderrat des amerikanischen Besatzungsgebiets*, Stuttgart/Köln 1951.

der Länderverwaltungen ... aufeinander abstimmte“²⁴. Der Länderrat, bald „Hauptinstrument für die Verwaltung der amerikanischen Besatzungszone“²⁵, diente gleichzeitig der Sicherung der amerikanischen Einflusssphäre in Deutschland. Schon vor Verabschiedung des Potsdamer Abkommens hatte die Sowjetunion begonnen, in ihrer Besatzungszone wirtschaftliche Zentralbehörden zu errichten; ähnliche Schritte wurden auch in der britischen Zone eingeleitet. Wollten die Amerikaner verhindern, daß bei einer – zu dieser Zeit noch für möglich gehaltenen – Errichtung der in Potsdam vorgesehenen Zentralbehörden Schlüsselpositionen an die alliierten Partner vergeben würden, mußte sich OMGUS bemühen, mit der Entwicklung in den anderen Zonen Schritt zu halten²⁶.

Die Besatzungspolitik der amerikanischen Militärregierung wurde geprägt vom stellvertretenden Militärgouverneur, General Lucius D. Clay, der seit April 1945 für die Maßnahmen in der USBZ verantwortlich zeichnete. Clay, der sich während der Kriegsjahre auf leitenden Posten der amerikanischen Militärbürokratie den Ruf eines hervorragenden Organisationsmanagers erworben hatte, bestimmte weitgehend autokratisch das amerikanische Vorgehen in Deutschland²⁷. Alarmiert durch verschiedene Berichte lokaler Militärregierungsstellen über die „complete political apathy“ der deutschen Bevölkerung, drängte Clay schon im Oktober 1945 auf den raschen Aufbau des politischen Lebens durch Wahlen: „Our major object was to create a democratic, responsible German Government. It seemed to me time to take the next step, to hold elections“²⁸.

Seine Idee fand keineswegs ungeteilten Beifall. Selbst Pollock, in Fragen der Demokratisierung für gewöhnlich auf der Seite Clays, hielt seine Absicht für übereilt. Er mußte sich allerdings den Spott des Generals gefallen lassen: Clay „enjoyed teasing him a little about a liberal professor of political science trying to restrain a hard-boiled soldier running a military occupation from promptly restoring the ballot to a people who had been deprived of their rights to vote“²⁹. Gegen die Bedenken seiner Berater und auch der Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone, die ebenfalls eine Verschiebung beantragt hatten, setzte Clay schon für Januar 1946 Gemeindewahlen an, im April folgten Kreistagswahlen, im Mai Stadtkreiswahlen³⁰.

Auch die Initiative zu einer möglichst frühzeitigen Schaffung von Länderverfassungen in der US-Zone ging von Clay aus. Im November oder Anfang Dezember 1945 beauftragte er Pollock, gegenüber den Ministerpräsidenten der amerikanischen

²⁴ Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik, S. 64.

²⁵ Ebenda, S. 65.

²⁶ Ebenda, S. 71 f.

²⁷ Zur Biographie Clays vgl. John H. Backer, Die deutschen Jahre des Generals Clay. Der Weg zur Bundesrepublik 1945–1949, München 1983, S. 16 f., 60–69, sowie Krieger, General Clay, S. 63–65.

²⁸ In einem Bericht an den Secretary of War, zit. nach Gillen, American Influence, S. 14.

²⁹ Ebenda, S. 16.

³⁰ Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik, S. 62, 76; Wahltermine und Ausgang zusammengefaßt in: Office of the High Commissioner for Germany, Elections and Political Parties in Germany 1945–1952, o. O. 1952, S. 40 ff., IfZ-Druckschriftensammlung.

Zone informell die Frage von Wahlen zu Verfassungsgebenden Landesversammlungen anzuschneiden. Pollock sollte speziell herausfinden, ob nach deutscher Auffassung solche Wahlen bereits im Mai oder Juni 1946 abgehalten werden könnten³¹. Anfang Januar 1946 berichtete Pollock dem General, die Länderchefs hätten von dieser so frühen Verfassungsgebung abgeraten. Deutsche politische Parteien waren in der US-Zone bislang z.T. nur auf lokaler Ebene zugelassen – erst ab Mitte November 1945 wurden sie zögernd auf Landesebene lizenziert –, und die Länderchefs waren überzeugt, daß sich bis Mai oder Juni das politische Meinungsgefüge nicht ausreichend ausformen könne. Auch erfordere die Ausarbeitung von Verfassungsvorschlägen mehr Zeit. Die Ministerpräsidenten hatten vorgeschlagen, bis zum Oktober zu warten und den dann zu wählenden Gremien gleichzeitig legislative Funktionen zu übertragen. Pollock selbst fand diese Einwände zwar erwägenswert, wollte Clay aber nicht erneut bremsen und empfahl daher verklausuliert: „Despite the feeling and advice of the Ministers President (sic!), one can argue with reasonable justification in favor of Constitutional Elections in May or June. Hence I conclude that if in your (Clays) judgement, all aspects of American policy being considered, that it is desirable to speed up the restoration of Democratic institutions, then I find it would be sound and justifiable to do so.“³²

Spätestens seit diesem Bericht waren die Weichen gestellt. Am 15. Januar 1946 forderte Clay die zuständige OMGUS-Civil Administration Branch auf, zur Empfehlung Pollocks Stellung zu nehmen. Er selber favorisierte den frühestmöglichen Termin³³. Die Abteilung ließ sich dabei von einer im Dezember 1945 eingesetzten Inter-Divisional Working Party on Land Constitutions beraten. Diesem Arbeitsausschuß, der sich bereits seit Dezember mit der Frage der Länderverfassungen beschäftigt hatte, gehörten hochrangige Persönlichkeiten an, so der OMGUS-Legal Advisor Joseph Warren Madden, Professor der Rechte und zeitweilig Richter am US-Court of Claims, und der 1933 von München nach Amerika emigrierte Verfassungsrechtler Carl Loewenstein. Am 18. Januar trat der Ausschuß zusammen, um die Vorschläge Pollocks/Clays zu diskutieren³⁴. Den Ausschußmitgliedern war zwar bekannt, daß sich Clay bereits am 22. Dezember 1945 dafür ausgesprochen hatte, am 1. Juli 1946 entweder Länderverfassungen dem Volk zur Abstimmung vorzulegen oder am gleichen Tag Wahlen zu Verfassungsgebenden Landesversammlungen abhalten zu lassen³⁵; gleichwohl waren sie in den vorhergehenden Sitzungen, wie die deutschen

³¹ Pollock an Clay, 3. 1. 1946, Constitutional Conventions ..., IfZ-Archiv, Selected Records of the Office of Military Government for Germany, United States, MA 1420/8.

³² Ebenda.

³³ Clay an Civil Administration Branch, 15. 1. 1946, Constitutional Conventions ..., IfZ-Archiv, OMGUS-CAD 3/153-2/5.

³⁴ Draft, Minutes, 1. Meeting of the Inter-Divisional Working Party on Land Constitutions, 28. 12. 1945, IfZ, Selected Records, MA 1420/8, und Minutes, Meeting ..., 18. 1. 1946, IfZ, OMGUS-CAD, 3/153-2/5.

³⁵ Draft, Minutes, 1. Meeting (wie Anm. 34). Wie Clay sich die Ausarbeitung der vorzulegenden Verfassungen vorgestellt hatte, ist den Quellen nicht zu entnehmen.

Länderchefs, vom Oktober als Wahltermin ausgegangen³⁶. Auch dem neuerlichen Drängen des Generals widersprachen sie vehement. Die Berater schlossen sich im wesentlichen den Einwänden der deutschen Ministerpräsidenten an. Dazu kamen Überlegungen, die, teils demokratisch motiviert, teils aus der spezifischen Perspektive der Sieger und Besatzer, das Dilemma der frühen Verfassungsgebung, wie es sich in ihren Augen darstellte, offenbarten: Madden betonte zwar, es sei prinzipiell richtig, Verfassungen ausarbeiten zu lassen, „which would turn whole business back to German elected legislature“. Doch den von Clay geplanten Zeitpunkt für den Übergang von der Auftrags- zur Selbstverwaltung hielt er für zu früh: „Probably Germany would not be ready before schedule set here. I agree with Dr. Loewenstein, it won't work if occupying authorities turn their government over to German elected officials ... unless we assume we will elect kind of people we like, which I don't think so.“ Loewenstein, der der frühen Verfassungsgebung ausgesprochen skeptisch gegenüberstand – „will stick my neck out“ –, befürchtete zudem Schwierigkeiten mit den Verbündeten, die Wahlen auf Länderebene ebenfalls frühestens ab Oktober 1946 befürworteten³⁷: „This is a very serious matter, probably a turning point of an entire policy. Wrong steps now may cause repercussions für years to come ... Therefore, I can only say strongly advise against holding elections at an early date.“³⁸

Clay war gefürchtet als ein Vorgesetzter, der abweichende Ratschläge seiner Fachleute oft rüde zurückwies und seine Untergebenen dadurch häufig einschüchterte³⁹. Entsprechend vorsichtig resümierte der derzeitige Leiter der Civil Administration Branch, General Charles Kenon Gailey, am 18. 1. 1946 das Ergebnis der Ausschusssitzung gegenüber dem General: „Dr. Pollock's opinion as to the possibility of holding elections in May of this year deserves further study. In this connection, I think it important to secure the recommendations of the Regional Military Government officers after they have had an opportunity to observe the forthcoming of the January elections.“⁴⁰ Die Spezialisten versuchten also, Zeit zu gewinnen. Daß seine Idee nicht gerade euphorisch aufgenommen wurde, konnte Clay trotz der übervorsichtigen Formulierung kaum entgehen.

Die von der Militärregierung als erster Prüfstein für den Grad deutschen demokratischen Bewußtseins mit großer Spannung erwarteten Gemeindewahlen (20./27. Januar 1946) – Clay bekennt in seinen Memoiren, er sei „nie ... so gespannt gewesen, die Wahlbeteiligung zu erfahren“⁴¹ – verliefen nach amerikanischer Einschätzung positiv. Die Wahlbeteiligung lag in allen Ländern bei über 85%, und das unerwartet schlechte Abschneiden der Kommunistischen Partei – den höchsten Prozentsatz er-

³⁶ Draft, Memorandum (wie Anm. 1).

³⁷ Allied Control Authority, Directorate of Internal Affairs and Communications, 15. 12. 1945, Electoral Procedure, Memorandum by British Member, IfZ, Selected Records, MA 1420/8.

³⁸ Minutes, Meeting, 18. 1. 1946 (wie Anm. 34).

³⁹ Backer, Die deutschen Jahre, S. 127.

⁴⁰ Civil Administration Branch, Gailey an Clay, 18. 1. 1946, German Constitutional Conventions ..., IfZ, Selected Records, MA 1420/8.

⁴¹ Lucius D. Clay, Entscheidung in Deutschland, Frankfurt 1950, S. 103.

reichte die hessische KPD mit 5,7%⁴² – trugen erheblich zur Beruhigung der Besatzungsoffiziere bei. Das Wahlergebnis entkräftete – jedenfalls in den Augen Clays – die Hauptargumente seiner zögerlichen Berater. Ohne weiteren Verzug wies er deshalb Anfang Februar die Direktoren der Ländermilitärregierungen in Bayern, Hessen und Württemberg-Baden offiziell an, zwischen dem 26. 5. und 30. 6. 1946 Wahlen zu den Verfassungsgebenden Landesversammlungen abhalten zu lassen⁴³.

Clay wollte offensichtlich das Tempo des Aufbaus politischer Institutionen in der amerikanischen Besatzungszone forcieren. Mit der 1945 schon vorausgegangenen raschen Rekonstruktion deutscher Landesregierungen und Verwaltungen und der Errichtung des Länderrates hatte die Militärregierung funktionstüchtige deutsche Auftragsorgane zu ihrer eigenen Entlastung gebildet. Die Gründe für Clays Drängen auf die so frühzeitige Schaffung von Landesverfassungen liegen dagegen weniger klar auf der Hand.

Zweifellos stand die Verfassungsgebung in den Ländern im Einklang mit der im Potsdamer Abkommen festgelegten Demokratisierungspolitik, wenn auch ein Vorpellen der amerikanischen Besatzungsmacht in dieser Frage, wie Loewenstein klar erkannt hatte, zu Konflikten mit den alliierten Partnern führen konnte. Auch Clay selbst erklärte seine Eile später mit dem Bestreben nach rascher Demokratisierung: Er habe geglaubt, das durch die nationalsozialistische Herrschaft entstandene politische Vakuum in Deutschland müsse „schleunigst mit demokratischer Füllung angefüllt“ werden, um die Entstehung neuer totalitärer Systeme zu verhindern: „Meiner Meinung nach durften wir keine Zeit verlieren und nicht zögernd vorgehen.“⁴⁴

Das dürfte aber kaum der einzige Grund für den Organisator Clay gewesen sein. In der demokratischen Legitimation der deutschen Länderregierungen durch die neuen Verfassungen sah er offenbar eine wesentliche Voraussetzung für die Übertragung weiterer Kompetenzen an die Deutschen und zur Rationalisierung des seiner Ansicht nach viel zu großen und teuren Militärregierungsapparates, zumal sich seit dem Herbst 1945 auch die Kritik der US-Öffentlichkeit an der „Verschleuderung von Steuergeldern“ zu mehren begonnen hatte⁴⁵. Tatsächlich gingen, wie in einer Direktive vom 30. 9. 1946 festgelegt, mit der Annahme der Verfassungen eine Reihe von Kompetenzen an die nun parlamentarisch kontrollierten Länderregierungen über. Die Militärregierung behielt sich „nur noch die letzte Kontrolle“ auf der höchsten Ebene vor und ließ die deutschen Regierungen „in viel größerem Umfang frei arbeiten“⁴⁶. Damit wurde eine erhebliche Reduzierung des amerikanischen Personals möglich.

⁴² Elections (wie Anm. 30), S. 40ff.

⁴³ James K. Pollock, *Germany under Occupation. Illustrative Materials and Documents*, Ann Arbor 1949, S. 119–122, hier S. 120.

⁴⁴ Clay, Entscheidung, S. 106.

⁴⁵ Vgl. die wiederholten Äußerungen Clays zur Reduzierung von Personal in verschiedenen Staff Meetings, IfZ, Fg 12/3–7, sowie Krieger, General Clay, S. 45.

⁴⁶ Die Direktive ist gedruckt in: *Dokumente*, S. 56–65. Zitat: Ehard, Interview der OMGB-Intelligence Division mit dem bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard (seit Dezember 1946). Bay HStA, OMGB-ID, 10/108-3/73.

Weiter galt es – mit Hilfe der nach dem Inkrafttreten der Verfassungen demokratisch legitimierten und somit in ihrer Bedeutung und ihrem Selbstbewußtsein gestärkten Länderregierungen –, das amerikanische Programm eines föderalistischen Aufbaus in Deutschland abzusichern. Zwar sollte man die Bedeutung des sowjetisch-amerikanischen Gegensatzes für diese Zeit (Ende 1945/Anfang 1946) nicht überschätzen⁴⁷, doch schon damals waren die Amerikaner bei aller Betonung alliierter Freundschaft keineswegs gewillt, bei der Ausgestaltung des neuzuordnenden Deutschland einem der Partner – der Sowjetunion ebensowenig wie Frankreich – den Vortritt zu überlassen. Vor allem den sich in der sowjetischen Besatzungszone abzeichnenden zentralistischen Tendenzen⁴⁸ galt es frühzeitig zu begegnen. Mitte Dezember 1945, zur gleichen Zeit, als Clays Verfassungsinitiative an Gestalt gewann, hatte Pollock den Plan entwickelt, den Stuttgarter Länderrat zum Modell für die übrigen Zonen zu machen. Die Ministerpräsidenten sollten mit den Länderchefs der anderen Zonen zusammentreffen, um alle Zonen betreffende Fragen gemeinsam zu erörtern: „Bei dieser Gelegenheit könnte gezeigt werden, welche Fortschritte in unserer Zone gemacht worden sind, und wir kämen einen Schritt weiter auf dem Wege zur Einsetzung einer Regierung für ganz Deutschland.“ Pollock hoffte, daß sich aus diesen Treffen allmählich ein gesamtdeutscher Länderrat formieren würde. „Dies würde die Entwicklung eines föderalistischen und dezentralisierten Deutschland begünstigen und entspräche den erklärten Zielen der amerikanischen Politik.“⁴⁹ Clay stimmte diesem Plan zu, und in den folgenden Wochen bemühte sich die Militärregierung energisch, entsprechende Maßnahmen einzuleiten⁵⁰.

Für die rasche politische Reorganisation Deutschlands nach solchen Plänen sprachen nicht zuletzt ökonomische Gründe. Das wichtigste Ziel von OMGUS war seit August 1945 die Errichtung der im Potsdamer Abkommen vorgesehenen Zentralbehörden, die die wirtschaftliche Einheit Deutschlands gewährleisten sollten⁵¹. Da die amerikanische Zone von ihrer Struktur her auf Importe aus den anderen Zonen angewiesen war, bedeutete jede Verzögerung für die Amerikaner, die die Kosten für die notwendigen Einfuhren zu tragen hatten, große finanzielle Verluste. Als sich Frankreich der Errichtung der Zentralbehörden widersetzte, mußte OMGUS auf alternativen Wegen versuchen, die erstrebte Behandlung Deutschlands als wirtschaftliche Einheit durchzusetzen⁵². Eine dieser Alternativen sah vor, die wirtschaftliche über die politische Einheit Deutschlands anzustreben; die erste Etappe auf diesem Weg war der politische Aufbau der amerikanischen Zone. Die enge Verbindung ökonomischer Erfordernisse mit der Entscheidung zur Forcierung des politischen Wiederaufbaus – mit der Schaffung von Verfassungen als notwendigem Bestandteil – zeigt sich deutlich in Clays „Summary of United States Policy and Objectives in Germany“, die er

⁴⁷ Krieger, General Clay, S. 188 f.

⁴⁸ Michael Balfour, Vier-Mächte-Kontrolle in Deutschland, Düsseldorf 1959, S. 300 f.

⁴⁹ Pollock an Robert D. Murphy, zitiert nach Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik, S. 92 f.

⁵⁰ Ebenda, S. 93–98.

⁵¹ Ebenda, S. 101.

⁵² Ebenda, S. 100 f. Gleichzeitig versuchte man auf Regierungsebene, Druck auf Frankreich auszuüben.

im Juli 1946 nach der Pariser Außenministerkonferenz an das amerikanische War Department schickte. Unter Einbeziehung des Pollock-Plans vom Dezember 1945 stellte Clay diesen kausalen Zusammenhang klar heraus: „The United States has urged consistently the prompt establishment of the five administrative agencies ... However, it is convinced that the delay in establishing these agencies now makes it desirable to establish concurrently a provisional government.“ Im Einklang mit dem Dezentralisierungsprinzip des Potsdamer Abkommens plädierte Clay für den föderativen Aufbau des neu zu schaffenden Deutschland: „... composed of a small number of states, each of which would have a substantial responsibility for selfgovernment. These states would be permitted to form a confederation or a federal type of government, which, however, would be given the requisite powers to achieve true economic unity ... The United States proposes the early establishment of a provisional government consisting of a council of the Minister Presidents.“⁵³ Es waren also nicht zuletzt ökonomische Erwägungen, die Clay veranlaßten, frühzeitig starke Länder mit demokratischen Verfassungen zu formen, die sich in Einklang mit dem Besatzungsziel der Dezentralisierung zu einem föderalistisch aufgebauten deutschen Staat zusammenschließen sollten, der endlich in der Lage wäre, die angestrebte Wirtschaftseinheit zu realisieren. Angesichts der prekären Lage der deutschen Wirtschaft war auch die Eile, mit der Clay sein Demokratisierungsprogramm durchzuführen bemüht war, völlig plausibel.

II.

Anfang Februar 1946 erfuhren auch die Ministerpräsidenten der drei Länder der USBZ offiziell den von OMGUS festgesetzten Termin für die Verfassungsberatungen. Mit dem gleichen Schreiben wurden sie beauftragt, bis spätestens zum 22. Februar je eine kleine vorbereitende Kommission von Fachleuten zu ernennen, die das für die Verfassungsberatungen notwendige bibliographische und dokumentarische Material zusammenstellen sollte. Die Arbeitsergebnisse der Ausschüsse sollten der Militärregierung in Form von Abschlußberichten, die dann auch den Verfassungsgebenden Versammlungen zur Verfügung zu stellen waren, bis zum 20. Mai vorgelegt werden. Für die Arbeit der spätestens am 30. Juni zu wählenden Verfassungsgebenden Versammlungen war ein Zeitraum von nur zweieinhalb Monaten vorgesehen. Bis zum 15. September 1946 erwartete die Militärregierung die Vorlage der fertigen Verfassungsentwürfe, die nach ihrer Genehmigung nicht später als am 3. November 1946 dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden sollten. Für den gleichen Tag war die Wahl der ersten Landtage vorgesehen. Mit dieser Anweisung verzichtete die Militärregierung aber keineswegs auf ihre alleinige Souveränität. Auch die Verfassungsgebenden Versammlungen hatten de jure nur beratende Funktionen⁵⁴.

⁵³ Clay-Papers, S. 236–243, hier S. 240.

⁵⁴ Abschrift des Schreibens vom 8. 2. 1946 an den bayerischen Ministerpräsidenten Wilhelm Hoegner, in: BayHStA, NL Pfeiffer, 147; es handelte sich um die fast wörtliche Übersetzung der Weisung an die Land Directors, vgl. *Anm.* 43.

Die Idee der Einberufung vorbereitender Gremien ging auf den schon erwähnten Arbeitsausschuß der Militärregierung zurück und war mit anderen Empfehlungen zum Prozeß der Verfassungsgebung schon in dem Entwurf eines für Clay bestimmten Memorandums vom Januar 1946 festgehalten. Die weiteren Überlegungen der Fachleute dieses Ausschusses wurden allerdings kaum berücksichtigt. Nicht nur die Festlegung des Starttermins erfolgte entgegen der Empfehlung der OMGUS-Berater. Ihren Vorstellungen widersprach ebenso die überaus kurze Zeitspanne, die den Verfassungsberatungen zugewilligt war. Der Arbeitsausschuß hatte ein ganzes Jahr für die Beratung der Verfassungen vorgesehen, wobei allerdings die Konstituanten gleichzeitig die Funktion vorläufiger Landtage erfüllen sollten. Außerdem hatten sich die Spezialisten für die Ratifizierung der Verfassungen durch die Verfassungsgebenden Versammlungen ausgesprochen, nicht, wie es auf ausdrücklichen Wunsch Clays schließlich festgelegt wurde⁵⁵, durch Volksentscheide.

Auch in diesen nicht unwichtigen Modalitäten zeigte sich die dominierende Rolle des Generals, der sich in allen wesentlichen inhaltlichen und prozeduralen Fragen der Verfassungsgebung die letzte Entscheidung vorbehielt. Clay kannte sehr gut die vorherrschende Tendenz seines Stabes, der generell der Übertragung von Kompetenzen an die Deutschen mit vorsichtigem Mißtrauen gegenüberstand. Diese von ihm wiederholt kritisierte Haltung seiner Mitarbeiter veranlaßte ihn noch im Oktober 1946, auf einer eigens einberufenen „gripe session“ seine höchsten Besatzungsoffiziere darauf hinzuweisen, daß sich derartige Tendenzen dem Führungsstil des Nazi-Regimes annäherten: „We are going to wind up with a greater regimentation in Germany than old Adolf Hitler had himself if you don't watch out. I don't want to establish regimentation in Germany.“⁵⁶

Derartige Meinungsäußerungen beleuchten nicht nur die Persönlichkeit und den Führungsstil Clays; sie zeigen auch, wie weit sich die Besatzungsrealität – zumindest nach den Vorstellungen des Generals – von ihren theoretischen Prämissen entfernt hatte. Clays Wille konnte freilich nicht in die letzten Winkel seines Verantwortungsbereiches hineinreichen. Der Gefahr einer Resistenz der regionalen Militärregierungen vorzubeugen, war wohl auch ein Motiv dafür, daß er veranlaßte, daß die Verfassungsarbeiten unter seiner direkten Kontrolle von der Militärregierungszentrale betreut wurden, während einzelstaatliche Belange gewöhnlich in den Kompetenzbereich der Offiziere der Ländermilitärregierungen fielen.

Auf deutscher Seite war die Reaktion auf die von der Besatzungsmacht verordnete Verfassungsgebung geteilt. Noch im August 1946, zu einer Zeit also, zu der die Verfassungsberatungen bereits in vollem Gange waren, berichtete die Militärregierung in Hessen: „No one of the parties was ready to take the responsibility for the constitution and support it actively.“⁵⁷ Zur gleichen Zeit diskutierten die wichtigsten Repräsen-

⁵⁵ Draft, Memorandum (wie Anm. 1); zur Frage des Volksentscheides: Wells an Parkman, 4. 8. 1946, Popular Ratification ..., OMGUS-CAD 3/153-2/6.

⁵⁶ Division Staff Meeting, Minutes, 12. 10. 1946, IfZ, Fg 12/6.

⁵⁷ Report on Hessian Constitutional Convention, 6.–13. August 1946, IfZ, MA 1420/8.

tanten der württemberg-badischen Konstituante „seriously whether any constitution at all ought to be presently enacted because of the emergency conditions and the lack of freedom under occupation regulations, but the decision was finally in the affirmative“⁵⁸. Anders in Bayern: Zwar hatte der bayerische sozialdemokratische Ministerpräsident Wilhelm Hoegner in Einklang mit seinen Kollegen aus Hessen und Württemberg-Baden, Karl Geiler und Reinhold Maier, anfangs die frühe Verfassungsgebung abgelehnt. Doch erkannte man in Bayern sehr rasch die Vorteile, die sich daraus ergaben – die verfassungsrechtliche Absicherung bayerischer Eigenstaatlichkeit nämlich, die die bayerische Ministerriege, den „weiß-blauen“ Vorsitzenden der bayerischen SPD, Hoegner, eingeschlossen, mit allen Mitteln zu verteidigen entschlossen war⁵⁹. Bereits am 3. Mai, noch vor dem von der Militärregierung angesetzten Termin, hatte der bayerische Vorbereitende Verfassungsausschuß einen fertigen – maßgeblich von Hoegner beeinflussten – Verfassungsentwurf erstellt⁶⁰, der zusammen mit dem verlangten Arbeitsbericht bei OMGUS eintraf. Zur Überraschung der Besatzungsoffiziere erhielt OMGUS auch von den vorbereitenden Gremien Württemberg-Badens und Hessens zum festgesetzten Termin bereits fertige Verfassungsentwürfe⁶¹.

Die Vorbereitenden Ausschüsse blieben weitgehend unbehelligt von der Militärregierung, die davon ausging, daß die Entwürfe bei den eigentlichen Verfassungsberatungen noch modifiziert werden würden⁶². Allerdings waren die Deutschen von vornherein darauf aufmerksam gemacht worden, daß sich OMGUS im ganzen und im einzelnen das Recht der Ablehnung der Verfassungen vorbehielt: „The Office of Military Government for Germany (U. S.) reserves the right to disapprove a Land Constitution in whole or in part because of provisions which are undemocratic, contrary to American or Allied policies, or prejudicial to the future structure of the Reich.“⁶³ Wenn sich auch die gleichzeitige Ermahnung zur demokratischen Gestaltung der Verfassungen in der Vorbereitungsphase weitgehend ertübrigte, da in diesem Punkt ein klarer Konsens zwischen Deutschen und Amerikanern bestand, so mußten sich doch die übrigen Bedingungen, die den Verfassungsgebern mit dem Genehmigungsvorbehalt auf den Weg gegeben wurden, auf die Entwürfe auswirken. So wies Hoegner bereits in der ersten Sitzung des bayerischen vorbereitenden Ausschusses darauf

⁵⁸ Report on Württemberg-Baden Constitutional Convention, 19.–24. 8. 1946, IfZ, MA 1420/9.

⁵⁹ Vgl. die Rede Hoegners in der ersten Sitzung des Bayerischen Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 8. 3. 1946, IfZ, NL Hoegner, ED 120/129; zu diesem Problem ausführlich: Peter Jakob Kock, Bayerns Weg in die Bundesrepublik, Stuttgart 1983, hier S. 224.

⁶⁰ Vgl. Wilhelm Hoegner, Die Verhandlungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses von 1946, in: Bayerische Verwaltungsblätter, H. 4, 1963; auch Walter Siegel, Bayerns Staatswerdung und Verfassungsentstehung 1945/46, Bamberg 1978, S. 72 ff.

⁶¹ Parkman an DMG (= Clay), 18. 7. 1946, Military Government Relationship ..., IfZ, OMGUS-CAD 17/255-2/22.

⁶² Cable Ref. CC 2418, OMGUS (Clay) to AGWAR (War Department), 23. 8. 1946, IfZ, OMGUS-CAD 17/255-2/24.

⁶³ Pollock, Germany under Occupation, S. 121; vgl. auch Stenographische Berichte der Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Bd. I, München (o. J.), S. 12.

hin, daß die neue Verfassung „viel umfangreicher sein“ müsse als die Bamberger Verfassung des Freistaates (von 1919), „denn eine Bezugnahme auf eine künftige Reichsverfassung dürfe in ihr nicht vorhanden sein“⁶⁴. Auf die an zweiter Stelle genannte Einschränkung lief die offenbar einzige förmliche Intervention Clays während der Vorbereitungszeit hinaus. In einer Rede vor dem Stuttgarter Länderrat am 4. Juni 1946 wies Clay die Ministerpräsidenten an, dafür Sorge zu tragen, daß die Verfassungen die Übertragung von Hoheitsbefugnissen der Länder auf eine spätere Bundesregierung bzw. zunächst auf den Länderrat erlauben: „While we expect that these constitutions will establish strong political units of the several states, we must remember that they must contain provisions for these states to code such powers as are necessary to a federal government when it is established. In the absence of the establishment of a central government, provision must be made to code similar powers to the Council of Ministers President“⁶⁵. Daß ausgerechnet Clay selbst gegen die von ihm festgesetzte Politik des „hands off“ in der Vorbereitungsphase⁶⁶ verstoßen hat, beweist einmal mehr die große Bedeutung des Länderrates. Er wollte offensichtlich sicherstellen, daß die Effizienz des gerade in seiner Organisation gestärkten Länderrates nach der Annahme der Verfassungen nicht gemindert würde. Denn dann waren die Ministerpräsidenten an die Entscheidungen der Landtage gebunden und konnten nicht mehr unabhängig im Länderrat operieren. Daß Clay in diesem Fall schon vor den eigentlichen Verfassungsberatungen intervenierte, ist aber auch im Zusammenhang mit der verschärften Situation auf alliierter Ebene zu sehen. Inzwischen waren die Amerikaner, wie sich wenig später auf der Pariser Außenministerkonferenz zeigen sollte, fest entschlossen, die im Potsdamer Abkommen vorgesehenen Zentralverwaltungen – notfalls ohne Frankreich und die Sowjetunion – durchzudrücken. Daß dies auch auf eine – wie immer geartete – politische Verschmelzung der amerikanischen und britischen Zone hinauslaufen mußte, war vorauszusehen und von OMGUS auch intendiert. Abweichend von ihren gegenteiligen öffentlichen Beteuerungen hatte die US-Militärregierung bereits vor der Pariser Rede von Byrnes im Juni 1946 als Alternative zur Errichtung einer gesamtdeutschen Regierung auch „a federal structure for a western Germany, or a long-term transitional government on bizonal basis“ ins Auge gefaßt⁶⁷.

Wenige Tage vor Konstituierung der Verfassungsgebenden Versammlungen präzierte Militärgouverneur Joseph T. McNarney, der im November 1945 die Nachfolge Eisenhowers angetreten hatte, auf einer Pressekonferenz die amerikanischen Vorstellungen von den neuen deutschen Länderverfassungen. Eine „Bill of rights“, die die Grundrechte des Individuums, die Freiheit der Rede, der Religion und der politischen Vereinigung garantiert, war ebenso ein Muß, wie die Beachtung der Potsdamer Dezentralisierungsklauseln⁶⁸.

⁶⁴ Hoegner am 8. 3. 1946 im Vorbereitenden Verfassungsausschuß, IfZ, NL Hoegner, ED 120/129.

⁶⁵ Text der Rede Clays in: IfZ, OMGUS 3/157-1/21.

⁶⁶ Cable CC 2418 (wie Anm. 62), sowie Parkman an Clay, 5. 6. 1946, IfZ, Selected Records, MA 1420/8.

⁶⁷ Work Program of the Interdivisional Committee on German Governmental Structures, Memorandum, 11. 6. 1946, IfZ, OMGUS-(11), 17/255-2/22.

⁶⁸ Gillen, State and Local Government, S. 51.

Seit Juni 1946 beschäftigte sich OMGUS intensiv mit der Frage, wie mit den vorgelegten Verfassungsentwürfen und bei dem Prozeß der Verfassungsgebung weiter zu verfahren sei – „the most important procedural problem facing American Military Government authorities at the present time“⁶⁹. Dabei sollte der Tatsache, daß OMGUS bereits Vorentwürfe zur Verfügung standen, eine erhebliche Bedeutung zukommen. Eine erste Überprüfung hatte erfreulicherweise gezeigt, daß sie bereits weitgehend den amerikanischen Anforderungen gerecht wurden: „If these drafts are looked at with reasonable tolerance, they will be found to contain little or nothing objectionable to the broad principles stated.“⁷⁰ Die Entwürfe enthielten gleichwohl einzelne Bestimmungen, die die Militärregierung nicht billigen zu können glaubte. Zwar war davon auszugehen, daß sich die Verfassungen bei den Beratungen noch verändern würden. Aber der Leiter der in dieser Frage zuständigen Civil Administration Division (OMGUS/CAD), Henry Parkman, interpretierte die Situation wohl richtig, wenn er aus der Tatsache, daß alle drei Länder bereits fertige Entwürfe vorgelegt hatten, den Schluß zog, daß den Deutschen daran lag, möglichst früh einen amerikanischen Kommentar zu ihren Verfassungsvorschlägen zu bekommen: Hiermit entstand für OMGUS aber auch ein starkes Dilemma, dem Parkman treffenden Ausdruck verlieh, als er Clay am 18. Juli 1946 zu bedenken gab: „It may create a presumption that anything contained in these drafts that we do not object to now is presumably unobjectionable. ‚Silence means consent.‘ On the other hand, objections – especially if numerous – which might be made at this time to the constitutional assemblies may imperil the whole enterprise by creating the presumption in the public mind that these are ‚American‘ constitutions.“⁷¹

Es war der ausdrückliche Wunsch Clays, „that these constitutions are being developed by the Germans in an atmosphere of freedom from Military Government direction and interference“. Der General war überzeugt, daß diktierte Verfassungen nicht zum Wiederaufleben der Demokratie in Deutschland beitragen konnten: „These constitutions must go to the German people as free creation of their elected representatives and with the least possible taint of Military Government dictation.“⁷² „The constitutions must represent their will and not that of the occupation forces.“⁷³ Andererseits waren weder Clay noch sein Stab geneigt, den Besatzungszielen oder vitalen amerikanischen Interessen zuwiderlaufende Verfassungsinhalte zu akzeptieren. Es galt, eine Verfahrensweise zu entwickeln, die den widersprüchlichen Zielen der

⁶⁹ Parkman an Clay, 18.7. 1946, Military Government Procedure ..., IFZ, Selected Records, MA 1420/8.

⁷⁰ Gemeint war das Statement McNarney's. Parkman an Clay, 18.7. 1946, Military Government Relationship, wie Anm. 61.

⁷¹ Wie Anm. 69. Henry Parkman, juristisches Studium, dann militärische Ausbildung, 1926–1929 Stadtrat Boston, 1929–1936 Mitglied des Senats v. Massachusetts, 1938–1940 Kandidat für den US-Senat.

⁷² Cable CC 2418 (wie Anm. 62).

⁷³ Constitutions of the German Laender, prepared by OMGUS/CAD, 1947, S. 7, IFZ, Druckschriftensammlung.

Militärregierung gerecht wurde. Die letzte Entscheidung in dieser Frage lag bei Clay, der sich vor allem von der OMGUS/CAD beraten ließ. Die Abteilung wurde auf seine Anweisung von einem Interdivisional Committee on German Governmental Structures (ICOGS) unterstützt, das, unter der Leitung Edward H. Litchfields, ihm direkt unterstellt war⁷⁴. Zu Clays Beraterstab in der Frage der Länderverfassungen zählten daneben so bedeutende Persönlichkeiten wie der OMGUS-Political Advisor, Robert D. Murphy, ein aufgrund seiner langjährigen diplomatischen Tätigkeit hervorragender Deutschland- und Europakenner, und der 1922 nach Amerika emigrierte deutschstämmige Verfassungsrechtler und Politikwissenschaftler Carl J. Friedrich. Letzterer unterstützte OMGUS auch bei den Grundgesetzberatungen⁷⁵.

Anfang Juni übersandte Murphy seine ersten Ideen zur Verfahrensfrage an Litchfield – „I am sure some of them will be very half-baked“ –, die er schnell „hingehauen“ habe, während er sich auf ein Kontrollratstreffen vorbereitete. Murphys Gedanken, die erheblichen Einfluß auf die tatsächliche Verfahrensweise der Militärregierung nahmen, setzten amerikanische Interventionen bei den Verfassungsberatungen als selbstverständlich voraus. Allerdings mußten sich diese, falls die Verfassungen als ein „German instrument rather than an Allied instrument imposed on Germans“ gelten sollten, darauf beschränken, unerwünschte Artikel zu kritisieren, nicht aber positive Vorschläge zu formulieren. „The Military Government should not attempt to control the political wisdom or administrative expediency of measures which are proposed.“ Absolut notwendige Ergänzungen dürften nur in Form allgemeiner Richtlinien formuliert werden, deren Ausarbeitung den deutschen Gremien zu überlassen sei. Murphy schlug vor, durch Vertreter der regionalen Militärregierungen einen ständigen Kontakt zu den Versammlungen herzustellen, um die Arbeiten zu überwachen. Keinesfalls sollten sie versuchen, den Versammlungen gegenüber die Politik von OMGUS zu interpretieren. „All policies with respect to constitutional views of Military Government should come from OMGUS.“ Nach der Prüfung der Vorentwürfe durch das ICOGS und die verschiedenen Abteilungen sollten Einwände in einem Bericht zusammengestellt werden, der den Versammlungen zu übergeben sei. Ab und zu sollten sich Vertreter des ICOGS mit einzelnen führenden Repräsentanten der Deutschen treffen, um Mißverständnisse aufzuklären oder allgemeine politische Richtlinien zu vermitteln⁷⁶.

Die klugen Ideen Murphys zeigen, wie sensitiv die Militärregierung mit dem empfindlichen Gegenstand umzugehen entschlossen war. Bezüglich ihrer taktischen Raffinesse wurden Murphys Empfehlungen allerdings noch übertroffen von den – aus

⁷⁴ Edward Litchfield, Politologe, Fachmann für Public Administration, verschiedene Lehraufträge, seit 1945 in Diensten der Militärregierung, seit Ende 1946 Chef der OMGUS/CAD. Das ICOGS war am 15.3. 1946 gegründet worden (IfZ, OMGUS-CAD 17/255-2/26) und hatte sich v. a. mit zwei Problemen zu befassen: 1. der Errichtung deutscher Zentralverwaltungen, 2. der Errichtung einer Bundesregierung (IfZ, OMGUS-CAD 17/255-1/2).

⁷⁵ Zu Friedrich vgl. Peter H. Merkl, *Die Entstehung der Bundesrepublik*, Stuttgart 1965, S. 94.

⁷⁶ Murphy an Litchfield, 4.6. 1946, *Procedure in Relation to Laender Conventions*, IfZ, OMGUS-CAD 17/255-1/26.

der Zusammenarbeit von OMGUS/CAD und ICOGS entstandenen – Ratschlägen, die Parkman in dem schon zitierten Memorandum vom 18. Juli für Clay zusammenstellte. Parkman wies den General auf die Dringlichkeit einer Entscheidung über die Verfahrensweise hin und stellte ihm unter Abwägung der jeweiligen Vor- und Nachteile dabei Alternativen gegenüber, die als Zeugnis der großen Behutsamkeit des amerikanischen Vorgehens in der Verfassungsfrage ein ausführliches Zitat rechtfertigen⁷⁷:

„a. Military Government might decide that it will never at any time request that provisions of these constitutions be altered, thus imposing upon itself a self-limiting restraint which would rely upon the residual powers of Military Government under international law for purposes of corrective rule-making when occasion arises ... The immediate advantage of this course of action is that it most completely transfers responsibility to the Germans, that it corresponds to democratic and constitutional tradition and absolves American Military Government from major responsibility for the workings or workability of constitutions. The major disadvantage is that these constitutions may contain provisions which constitute a direct challenge to Military Government Authority which would then have to be set aside by action disregarding the constitutional provisions. Such ‚perforation‘ of the constitution may seriously effect the faith of the German public in the constitution ...

b. Military Government might decide that it will not make any suggestions, comments or recommendations now but only after the final drafts are submitted on 15 September. ...

The major advantage of this approach is that it leaves the constitutional conventions as free as the first alternative but without giving up the final opportunity of Military Government to reject the constitution or any of its parts when basically unacceptable to us. The major disadvantage of this approach is that it may seriously discredit the leaders of the assemblies in the eyes of the public ...

c. Military Government could, through the OMGUS Interdivisional Committee on German Governmental Structures, examine the preliminary drafts of the constitutions with a view to determining which provisions are definitely unacceptable to Military Government, and make such conclusions known to German constitutional assemblies in a suitable manner, preferably in the form of informal advice rather than mandatory directive ...

The major advantage of this method is that we are likely to get, in this way, from the constitutional assemblies a wholly acceptable draft ... The major disadvantage is the possibility that these constitutions might acquire the appearance of an American product if objections are at all numerous. If objections could be held to a small number, the disadvantage could perhaps be reduced but some of it remains in any case.

d. Military Government might decide to state explicitly not only very general principles of the type the Military Governor issued the other day, but more definite do's and don'ts which would then constitute the framework within which the constitutional conventions would develop their constitutions ...

The major advantage of this approach is that it gives the Germans something definite to go by and to work with. The major disadvantage lies in the fact that it visibly constitutes American Authority as the ultimate authority for the constitutions.“

⁷⁷ *Wie Anm. 69.*

Im Interesse einer schnellen Klärung bat Parkman den General um ein Gespräch, zu dem auch der OMGUS-Berater Friedrich hinzugezogen werden sollte. Er selber empfahl Alternative c. und drängte auf die sofortige Überprüfung der Entwürfe.

Die Entscheidung fiel im Sinne der von Parkman favorisierten Alternative. Clays Anweisung an die CAD präzisiert die gewählte Taktik⁷⁸: Er beauftragte die Abteilung, mit Hilfe des ICOGS die Vorentwürfe im Hinblick auf die von McNarney artikulierten generellen Prinzipien zu überprüfen. „Objections are to be made in a spirit of great caution and self-restraint and only because of considerations vitally related to the essential objectives of Military Government or the basic policy announced by the Military Governor.“ Abgesehen von OMGUS/CAD und ICOGS sollte keine der OMGUS-Abteilungen in irgendeiner Form in die Verfassungsarbeiten eingreifen, aber während der Verhandlungen der verfassungsberatenden Gremien durch Experten des ICOGS ein enger Kontakt zu führenden deutschen Repräsentanten hergestellt werden, der eine informelle Einflußnahme ermöglichte. Notwendige Änderungen sollten „hervorgehoben“, den Verfassungsgebern aber nicht aufgezwungen werden: „Informality should be the key note of their contacts and the effort should always be to elicit necessary changes on the initiative of the Germans, and not to impose them.“ Die übrigen OMGUS-Abteilungen und die regionalen Militärregierungsstellen wurden angewiesen, sich aus den Verfassungsberatungen herauszuhalten⁷⁹.

Zur Überprüfung der Verfassungsentwürfe zog OMGUS/CAD neben dem ICOGS die verschiedenen OMGUS-Abteilungen und -Unterabteilungen hinzu. Leitfaden waren die generellen Prinzipien, die McNarney aufgestellt hatte. Daneben sollten die Abteilungen darauf achten, ob die Verfassungen der von ihnen verfolgten Politik entsprachen⁸⁰. Die von allen Seiten zahlreich eintreffende Kritik zeigt, wie stark viele der Besatzungsoffiziere dem deutschen Willen zur Demokratie mißtrauten⁸¹. OMGUS/CAD und ICOGS prüften und sortierten die Einwände, und am 31. Juli übermittelte Parkman Clay die Arbeitsergebnisse in Form einer von ihm selbst verfaßten „Analysis of Land Constitutions“, ergänzt durch einen ausführlichen Bericht („Report and Recommendations on Drafts of Constitutions for Bavaria, Württemberg-Baden, and Hesse“), und einer Zusammenstellung von „Additional Division Recommendations“, die OMGUS/CAD-ICOGS zurückgewiesen hatten⁸².

Auch bei der genauen Überprüfung der Entwürfe fanden OMGUS/CAD-ICOGS

⁷⁸ Military Government Relationship to the Work ..., 20.7. 1946, approved 21.7. 1946, LDC (= Clay), IfZ, Selected Records, MA 1420/9.

⁷⁹ Memorandum on Division Directors and Chiefs of Functional Offices, 30.7. 1946, IfZ, Selected Records, MA 1420/9; Parkman to Land Directors OMG Bavaria, Greater Hesse, Württemberg-Baden, 2. 8. 1946, IfZ, OMGUS-CAD 17/255-2/22.

⁸⁰ OMGUS-CAD to OMGUS Divisions, 20.7. 1946, Functional Aspects of Land Constitutions, IfZ, Selected Records, MA 1420/8.

⁸¹ Vgl. die Antwortschreiben der verschiedenen Abteilungen auf die Aufforderung vom 30.7. 1946 (Anm. 80), IfZ, Selected Records, MA 1420/8.

⁸² Analysis ... and Additional Division Recommendations, IfZ, Selected Records, MA 1420/8; Report and Recommendations, IfZ, Selected Records, MA 1420/9.

nur wenige Bestimmungen, die zu beanstanden waren, und wenig, was noch hinzugefügt werden mußte. Nach Ansicht Parkmans war dabei die kurze Zeitspanne zu berücksichtigen, in der die Entwürfe entstanden waren: „There is every reason to expect that the Germans will correct them themselves ... Of course I realize you (Clay) may not want to make any explicit requirements at the present time ... However, if the issue is one which may later become the basis of disallowance it should probably be made explicit some time before the end of the deliberations.“ Parkman, der glaubte, die Verfassungsgeber würden es begrüßen, wenn OMGUS sie bereits während der Verhandlungen auf Mängel hinweise, empfahl daher, die Deutschen darauf aufmerksam zu machen, daß die Verfassungen die politischen Grundrechte auch institutionell zu garantieren und ihre legislative Einschränkung auszuschließen hatten. Die Macht des Staates im Staatsnotstand war klar zu umschreiben und abzugrenzen, die lokale Selbstverwaltung ausdrücklich zu garantieren und das Verfahren bei Verfassungsänderungen deutlich vom normalen Gesetzgebungsverfahren zu unterscheiden. Auch sollten die Verfassungen das Gesetzgebungsrecht des Länderrates, künftiger Zentralbehörden oder einer Bundesregierung sowie die höhere Geltung der Militärregierungsgesetzgebung explizit anerkennen.

Die Länge des der Analyse beigefügten Berichtes (27 engzeilig beschriebene Manuskriptseiten) veranlaßte Parkman entschuldigend hinzuzufügen, dies habe sich allein aus der Notwendigkeit ergeben, den Verbindungsleuten ausreichendes Material zur Verfügung zu stellen: „Its length and specificity should in no way suggest that the Civil Administration Division proposes to review the final documents in terms other than those conformed in the general principles ... Furthermore, it must be understood that ... (it) will never be distributed to German officials nor will it be widely distributed either in this Headquarters ...“

Im ersten Teil des vierteiligen Berichtes⁸³ sind von OMGUS/CAD und ICOGS gemeinsam erarbeitete Empfehlungen zu einigen Kernstücken der Verfassungen formuliert, die die Basis des weiteren Vorgehens absteckten: Die Fachleute wollten es den Deutschen freistellen, ein volles parlamentarisches System mit der Möglichkeit eines Mißtrauensvotums oder ein parlamentarisches System, das die Stabilität der Regierung durch eine festgelegte Amtsdauer garantiert, zu errichten. Das Amt eines Staatspräsidenten sei in einem vollen parlamentarischen System wünschenswert, um der Regierung Stabilität und Kontinuität zu verleihen, bei einer festen Amtsdauer der Regierung sahen sie allerdings die Gefahr von inneren Macht- und Kompetenzkämpfen. Auch gegen die Errichtung einer zweiten Kammer hatten die Amerikaner nichts Grundsätzliches einzuwenden, wenn diese direkt gewählt, nicht auf korporativer Basis zusammengesetzt wurde. Letzteres wurde begründet mit den Erfahrungen der Weimarer Zeit: „A system which did not operate successfully under the Republic and which has been associated with totalitarian government ... ought not to be permitted in the difficult initial days of a democratic experiment.“ Die OMGUS-Berater wollten auch jedes Wahlsystem, das eine faire Repräsentation des Volkes und häufige Wahlen

⁸³ Report and Recommendations (wie Anm. 82).

garantiert, akzeptieren. „Military Government cannot consistently take a position between proportional representation and any other system.“ In Anbetracht der negativen Weimarer Erfahrungen mit dem Verhältniswahlssystem wollte man den Deutschen allerdings nahelegen, auf eine konstitutionelle Verankerung des Wahlsystems zu verzichten. Trotz der negativen Erfahrungen mit Artikel 48 der Weimarer Verfassung sahen die Amerikaner die Notwendigkeit von Notstandsbestimmungen. Diese sollten allerdings die Autorität der Regierungen genau definieren und zeitlich begrenzen. Auch die Empfehlung bezüglich „State and other Socialismus“ zeigt, daß OMGUS den Ländern bei der konstitutionellen Festlegung ihrer künftigen gesellschaftlichen Ordnung – solange diese demokratische Grundsätze nicht verletzte – weitgehend freie Hand lassen wollte: „The degree to which the constitutions depart from a capitalistic toward a socialistic economic system is entirely their concern.“ Die Konzentration wirtschaftlicher Macht in den Händen weniger Beamter sei aber zu verhindern; auch müsse die Übertragung zentraler ökonomischer Funktionen an eine Zentralregierung und zunächst an den Länderrat oder andere Einrichtungen gewährleistet sein.

Die Toleranz der Berater endete allerdings bei Verfassungsinhalten, in denen sie Gefahren für die künftige deutsche Demokratie zu erkennen glaubten: In der Struktur der Beamtenschaft und ihrer aktiven Teilnahme an der Parteipolitik sahen sie zwei wesentliche Schwachpunkte der deutschen Demokratie. „In view of its known political influence these weaknesses will not be corrected unless they are done by constitutional mandate.“ OMGUS/CAD-ICOGS empfahlen dringend, entgegen deutscher Tradition, die konstitutionelle Festschreibung des Leistungsprinzips bei der Ernennung und Beförderung von Beamten zu verlangen. Mit Ausnahme von Professoren, Lehrern und Pfarrern sollten „full-time professional civil servants“ nicht gleichzeitig legislativen Gremien angehören, und ihre Mitgliedschaft in Parteien sollte sich auf untere Funktionen beschränken; „active participation in party affairs“ sei ihnen zu verbieten.

Der Sicherung der amerikanischen Besatzungspolitik sollte schließlich die Einfügung bestimmter Übergangsbestimmungen dienen: „Our policy requires that the Laenderrat shall continue to function successfully in its assigned fields. This would not be possible under a parliamentary system even if constitutions give the minister presidents extra-legislative authority to act in these fields because in practise the executive would be called to account for any action taken.“ Eine Übergangsbestimmung sollte daher dem Länderrat oder anderen überzonalen Einrichtungen spezifische, der parlamentarischen Kontrolle der Landtage entzogene, Kompetenzen übertragen. Die Verfassungen sollten außerdem die Teilnahme der Staaten an einer künftigen Bundesregierung „for the whole of Germany or a large part thereof“ präjudizieren, wobei der Grundsatz „Reichsrecht bricht Landrecht“ zu gelten hatte. Schließlich sahen die Prinzipien vor, daß in einer weiteren Übergangsbestimmung die höhere Geltung der Militärregierungsgesetzgebung explizit anzuerkennen sei.

Auf der Basis dieser grundsätzlichen Erwägungen waren die Vorentwürfe geprüft worden. Es würde zu weit führen, die amerikanische Kritik an verschiedenen Punk-

ten der Verfassungsentwürfe im einzelnen darzustellen, zumal die Modifizierung der Entwürfe durch die gewählten Gremien – wie von OMGUS vorhergesehen – einen Teil der Einwände gegenstandslos machte. Festzuhalten bleibt, daß die Einzelkritik sich im Rahmen der allgemeinen Empfehlungen bewegte und – abgesehen von wenigen Ausnahmen, wie der empfohlenen Veränderung der Struktur der Beamtenschaft und der Begrenzung ihrer politischen Aktivität – keine allzu substantiellen Änderungen bedeutete.

Clays Reaktion auf die von seinem Stab gewünschten Interventionen zeigt einmal mehr seine liberale Einstellung in der Verfassungsfrage. Er kritisierte speziell die Haltung der OMGUS-Abteilungen, die seiner Ansicht nach dazu tendierten, Gesetze in die Verfassungen hineinschreiben zu wollen. Wieder einmal sah er sich gezwungen, seinen Stab abzukanzeln: „The constitution is a safeguard of all laws, a guide and safeguard of the German people. We must remember that the constitution is not law itself, but a rule under which laws are written.“⁸⁴ Auch die Empfehlungen von OMGUS/CAD and ICOGS fanden nicht seinen ungeteilten Beifall. Er hielt es nicht für ratsam, daß die Verfassungen die höhere gesetzgebende Gewalt der Militärregierung anerkennen: „It would make it impossible for the Germans to ever have a patriotic fervor over their constitution.“ Auf seinen Vorschlag hin entschied OMGUS, den Vorbehalt des höheren Rechts der Militärregierung in die späteren Genehmigungsschreiben zu den Verfassungen einzubringen⁸⁵. Gegen die korporative Zusammensetzung der zweiten Kammer hatte er keine Einwände, solange dieser nur beratende Funktionen zukamen⁸⁶. Im Verlauf der Verfassungsberatungen hielt Clay ständigen Kontakt zu Parkman und beobachtete aufmerksam das Vorgehen seines Stabes. Als Parkman Clay berichtete, daß OMGUS bei dem Bemühen, die Deutschen von der Notwendigkeit der konstitutionellen Festschreibung der politischen Neutralität der Beamten zu überzeugen, auf erhebliche Widerstände gestoßen sei, erteilte Clay dieser Politik, die auch über die Empfehlung des Report hinausging, eine klare Absage: „I could never agree that a civil servant could not be a member of a party, that is a denial of what I hope is a constitutional right and is certainly the duty of every good citizen where there is a party government.“⁸⁷ Dies war deutlich genug, trotzdem startete Parkman einen neuen Anlauf und lief zum zweiten Mal gegen eine Wand. Clay bestand nachdrücklich auf seiner Auffassung und mehr noch: Wenn die Deutschen eine bürokratische Form der Regierung wünschten, sei auch das ihr gutes Recht, darin sehe er keine Verletzung der Demokratie. Der General blieb unnachgiebig, und resigniert stellte Parkman fest: „It seems to me nothing to do but back down as gracefully as we can.“⁸⁸

⁸⁴ Minutes, Staff Meeting, 3. 8. 1946, IfZ, Fg 12/5.

⁸⁵ Clay an Parkman, 4. 8. 1946, IfZ, Selected Records, MA 1420/8.

⁸⁶ Report on Wuerttemberg-Baden Constitutional Convention, 28. 8.–13. 9. 1946, IfZ, Selected Records, MA 1420/9.

⁸⁷ Clay an Parkman, 20. 9. 1946, IfZ, Selected Records, MA 1420/8.

⁸⁸ Parkman an Roger H. Wells, 24. 9. 1946, IfZ, Selected Records, MA 1420/8.

III.

Seit dem 15. Juli tagten die Verfassungsgebenden Versammlungen, und es galt, die Planungen in der Praxis zu erproben. Der Erfolg des eingeschlagenen Weges hing nicht zuletzt davon ab, wie die deutsche Seite auf die amerikanische Taktik informeller Einflußnahme reagieren würde. Dabei kam den Verbindungsleuten eine außerordentlich wichtige Rolle zu, denn es lag bei ihnen, den richtigen Ton zu finden, um den schwierigen Balanceakt zwischen Intervention und Selbstbestimmungsrecht erfolgreich zu absolvieren. Die Wahl fiel für Bayern auf Roger Hewes Wells, im Zivilleben Professor für Politische Wissenschaften, stellvertretender Direktor der OMGUS/CAD, der später zum Chef der HICOG Historical Division avancierte, und für Hessen und Württemberg-Baden auf Kenneth Dayton, Jurist, ebenfalls aus dem Stab der OMGUS/CAD, der 1947 den Posten des stellvertretenden Land Director in Bayern übernahm.

In der ersten Augustwoche – das erste Drittel der für die Beratungen angesetzten Zeit war bereits abgelaufen – stellten die Liaison Officers die Verbindung zu den Deutschen her. Am 7. August erschien Roger Wells im Verfassungsausschuß der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung und stellte sich und zwei Sonderbeauftragte der bayerischen CAD offiziell den Anwesenden vor. Er erklärte, daß man bei der Genehmigung der Verfassung mit nur wenigen Änderungswünschen seitens der Militärregierung zu rechnen habe; um mögliche Mißverständnisse von Anfang an zu vermeiden, sollten auftauchende Fragen in einem freien Meinungsaustausch geklärt werden: „Wir stehen Ihnen zur Verfügung und würden gern von Zeit zu Zeit zwanglos mit Ihnen zusammenkommen ... wir hoffen, daß die Fraktionsführer und die Mitglieder des Verfassungsausschusses ihre Probleme frei und ungezwungen mit uns besprechen werden.“⁸⁹ Ähnlich umschrieb Dayton in Hessen und Württemberg-Baden seine Rolle: „It is not the purpose of Military Government to tell the convention what sort of a Constitution it shall frame nor what its provisions shall be nor how its clauses shall be worded. It is to be a democratic constitution.“⁹⁰ Dayton wies die Deutschen nachdrücklich darauf hin, daß nur er selber und jeweils zwei Vertreter der Ländermilitärregierung für die Verfassungsberatungen zuständig seien. „It is General Clay's express order that in order to avoid misunderstanding, no (other) Military Government division ... is to deal with the conventions or the constitutions, and the Civil Administration representatives will not interfere in your work but they will seek information and they will attempt to answer any question you may wish to ask.“ Der Hinweis auf die alleinige Zuständigkeit der drei Verbindungsleute kam nicht von ungefähr. Die Kritik der Abteilungen an den Vorentwürfen hatte ihre Tendenz zur detaillierten Reglementierung gezeigt, und trotz der klaren Anweisungen war nicht auszuschließen, daß übereifrige

⁸⁹ Stenographische Berichte ... (wie Anm. 63), II, S. 297.

⁹⁰ Statement suggested for Colonel Newman for Meeting with Executive Committee of Convention (Hessen), 7. 8. 1946, IfZ, Selected Records, MA 1420/8.

Besatzungsoffiziere durch unbedachte Äußerungen das gesamte Unternehmen in Gefahr brachten⁹¹.

Wells und Dayton bewiesen im Umgang mit den deutschen Repräsentanten viel Fingerspitzengefühl. Hoegner und der als Sachberater zu den bayerischen Verfassungsberatungen hinzugezogene Staats- und Verfassungsrechtler Hans Nawiasky, die beide als Väter der bayerischen Verfassung in die Landesgeschichte eingegangen sind, bestätigten in späteren Veröffentlichungen übereinstimmend, daß die bayerische Verfassung weitgehend frei von amerikanischem Einfluß entstanden sei, und hoben die vorsichtige Art der amerikanischen Interventionen hervor⁹². Der Hoegner-Biograph Peter Kritzer vermutet zwar, daß „sich der Verfassungsschöpfer Wilhelm Hoegner hier seiner eigenen wunschbedingten Sehweise nicht ausreichend bewußt geworden“ sei⁹³, doch die – angesichts des lückenhaften Quellenmaterials leider nur bedingt mögliche – Rekonstruktion der Arbeitsweise Wells' gibt eher Hoegner recht: In der Regel wandten sich Wells und die beiden Vertreter der bayerischen Militärregierung an führende Einzelpersonen⁹⁴ der bayerischen Landesversammlung, um in informellen Gesprächen, die „stets in freundschaftlichem Geiste“ geführt wurden, die amerikanischen Ansichten vorzutragen und die bayerischen Intentionen herauszufinden⁹⁵. Die Amerikaner pflegten unverbindlich klingende Empfehlungen weiterzugeben⁹⁶, präzisere Formulierungen einzelner Artikel anzuregen und Fragen zu stellen, die die Verfassungsgeber zum Überdenken bestimmter Punkte bringen sollten, wobei die Art der Fragen allerdings z. T. das erhoffte Ergebnis des Überdenkens bereits implizierte⁹⁷. Gewünschte Ergänzungen wurden in allgemeiner Form artikuliert, die Ausgestaltung und Akzentuierung war den Deutschen überlassen⁹⁸.

Noch geschickter war die Methode Daytons in Hessen und Württemberg-Baden. Wie Wells nahm er Verbindung zu führenden Repräsentanten der Verfassungsgebenden Versammlungen auf. Bereits am 5. August hatte er den Kontakt zu den Verfassungsgebern hergestellt. Bei dieser ersten Zusammenkunft diskutierte man noch keine inhaltlichen Fragen. Aber: „As a result of the informal meeting there developed a considerable evidence of a readiness to work together toward a common goal.“ Erst in

⁹¹ Vgl. auch Parkman, *Military Government Procedure*, 18.7. 1946 (wie Anm. 69), der auf solche Vorkommnisse hinweist. Wie zahlreich derartige unautorisierte Interventionen waren, ist kaum abzugrenzen. Wahrscheinlich waren sie vor allem in der Vorbereitungsphase von nicht geringer Bedeutung.

⁹² Vgl. z. B. Wilhelm Hoegner, *Besatzungsmacht und Bayerische Verfassung von 1946*, in: *Politische Studien*, H. 66, 1955, hier S. 353; Hans Nawiasky, unter Mitarbeit von Ministerialrat Claus Leusser, *Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946. Kommentar*, München 1948, S. 26.

⁹³ Peter Kritzer, *Wilhelm Hoegner. Politische Biographie eines bayerischen Sozialdemokraten*, München 1979, S. 208.

⁹⁴ Wells an Parkman, 7. 8. 1946, 1. Report on Progress in Drafting Bavarian Land Constitution, IFZ, Selected Records, MA 1420/8; Stenographische Berichte (wie Anm. 63), II, S. 469.

⁹⁵ Nawiasky, *Kommentar*, S. 26.

⁹⁶ Stenographische Berichte (wie Anm. 63), II, S. 413.

⁹⁷ Wells an Hoegner, 8. 8. 1946, BayHStA, ABSTK, MA 110 904.

⁹⁸ Stenographische Berichte (wie Anm. 63), III, S. 409.

den folgenden Treffen wurden inhaltliche Probleme diskutiert. Verschiedene Berichte an OMGUS/CAD zeigen seine Methode der Einflußnahme: „Following our agreed policy, the discussion on our side was confined entirely to inquiry as to the meaning of certain provisions, the reason or the German practice back to them, and the consistency of one article with another. No suggestion was made as to the view of Military Government. For the purpose of discussion, I grouped articles presenting like problems together.“⁹⁹ So erreichte er die zufriedenstellende Modifizierung eines Großteils der von OMGUS kritisierten Artikel, ohne Druck auf die Deutschen auszuüben. Dayton leitete sein Frage-und-Antwort-Spiel in Hessen übrigens sehr klug mit einer Frage ein, die eindeutig dem deutsch-amerikanischen Konsensbereich zuzuordnen ist, nämlich ob das Verbot von ex post facto Gesetzen (Art. 18 des Vorentwurfs) mit dem Entnazifizierungsgesetz und die Garantie der politischen Überzeugungsfreiheit (Art. 1 u. 9 des Vorentwurfs) mit der Begrenzung der Rechte für Angehörige antidemokratischer Vereinigungen (Art. 126 des Vorentwurfs) vereinbar seien. Natürlich bekam er das intendierte Ergebnis, denn in Hessen – wie auch in den anderen beiden Ländern – war es ein Leitfaden der Verfassungsberatungen, Nazis und andere antidemokratische Gruppen von den durch die Verfassungen garantierten Betätigungsfreiheiten auszuschließen und eine „wehrhafte Demokratie“ zu errichten¹⁰⁰. Daytons kompetente und intelligente Fragen ließen das Eis sehr schnell schmelzen. Seinen Berichten zufolge entwickelten sich konstruktive Diskussionen, die es ihm ermöglichten, eher unauffällig die amerikanischen Ansichten vorzubringen, wobei auch er sich häufig von seinen Diskussionspartnern überzeugen ließ. Nicht wenige der von OMGUS kritisierten Artikel versah er nach der Besprechung mit den Deutschen mit der Bemerkung „acceptable“ und schickte sie unmodifiziert nach Berlin zurück¹⁰¹.

Während es Dayton in Hessen sehr bald gelungen war, zu seinen Gesprächspartnern ein Vertrauensverhältnis zu entwickeln, das es dann erlaubte, auch die in den deutsch-amerikanischen Dissensbereich fallenden Probleme gemeinsam anzugehen, stieß er in Stuttgart auf erhebliche Widerstände. Da er wegen seiner Doppelbelastung hier erst am 19. August den Kontakt aufnehmen konnte, war die Arbeit schon weiter fortgeschritten. Die Stuttgarter hatten bereits festere Positionen eingenommen und waren nicht sonderlich an Gesprächen mit dem Amerikaner interessiert. Dayton gelang es nicht, Diskussionen zu provozieren, nur *einer* der Anwesenden ergriff auf Daytons Fragen gewöhnlich das Wort: Staatsrat Carlo Schmid, von dem der erste Entwurf der württemberg-badischen Verfassung stammte und der, obwohl ohne offizielles Mandat, als „extremely influential individual“¹⁰² an den Stuttgarter Beratungen teilnahm. Schmid – noch bei den Diskussionen um die Ausarbeitung des Grundgesetzes Gegner einer Verfassungsgebung unter den unfreien Bedingungen der

⁹⁹ Report on Hessian Constitutional Convention, 6–13 August '46, IfZ, Selected Records, MA 1420/8.

¹⁰⁰ Ebenda.

¹⁰¹ Vgl. die verschiedenen Berichte in IfZ, Selected Records, MA 1420/8.

¹⁰² Report on Wuerttemberg-Baden Constitutional Convention, 6–13 August, IfZ, Selected Records, MA 1420/9.

Besatzungszeit¹⁰³ – zeigte sich dem Amerikaner gewachsen. In der ersten Woche blieb Dayton fast völlig erfolglos. Enttäuscht konstatierte er in seinem Bericht: „I did not feel that the discussion with the committee had been fully satisfactory because of their united front and the fact that Dr. Schmid spoke for all of them.“¹⁰⁴ Als auch bei seinem zweiten Aufenthalt keine entscheidende Änderung der Einstellung des Stuttgarter Wortführers erkennbar war, entschieden sich Dayton und Land Director Colonel William Dawson, Schmid, der als Haupthindernis konstruktiver Zusammenarbeit angesehen wurde, auszuschalten: „The only hope of getting substantial further changes was to bring the real convention leaders together.“¹⁰⁵ Tatsächlich fand die folgende Besprechung am 9. September ohne ihn statt. Dem bei den Württemberg-Badenern offenbar sehr beliebten Dawson¹⁰⁶ fiel die Aufgabe zu, den Deutschen ins Gewissen zu reden: „Colonel Dawson explained that the conventions were wholly free to draft their own constitution but Military Government approval thereof would obviously be subject to compliance with the Potsdam principles, the McNarney declaration, and other basic military policy. We had no intention to ask them to make changes unacceptable to the conventions but wanted to point out items which if acceptable would remove possible Military Government objections.“¹⁰⁷ Auch das half nicht, die Stuttgarter blieben stur. Offenbar war ihnen aber nicht entgangen, daß Dayton die Geduld zu verlieren begann. Offensichtlich entschlossen, den Kampf durchzuführen, gaben sie am Ende der Sitzung ihrem Unmut klaren Ausdruck: „The meeting ended with an extended statement by Dr. Ulrich¹⁰⁸, in which he said that everybody wanted to create a democracy and exterminate nazism and militarism, that to do this it was not enough to expel the individuals but the spirit must be exterminated, that success depended on providing food and work for the people and the best Constitution was useless unless this was done.“

Sollte diese Provokation den Abbruch der Verfassungsberatungen in Württemberg-Baden intendiert haben, so mußte dies fehlschlagen. In anderen Fällen hätte OMGUS zweifellos scharf reagiert, doch die Verfassungen waren Bestandteil langfristiger Pläne für Deutschland, und schließlich war der Erfolg der frühen Verfassunggebung schon aus Prestigegründen ein Muß. Inzwischen hatte sich die Situation auf alliierter Ebene, d. h. der amerikanisch-sowjetische Konflikt, weiter verschärft, und der längst eingeschlagene Kurswechsel amerikanischer Besatzungspolitik war seit der

¹⁰³ Vgl. Rede Schmidts auf der Ministerpräsidenten-Konferenz, 21./22.7.1948, gedruckt in: Johannes Volker Wagner (Bearb.), *Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle*, Bd. 1, Vorgeschichte, S. 199 f.; sowie: *Die Verfassungen von Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern*, mit einer Einführung von Carlo Schmid, Schwemmungen 1947, S. 3.

¹⁰⁴ Report on Württemberg-Baden Constitutional Convention 19–24 August 1946, IfZ, Selected Records, MA 1420/9.

¹⁰⁵ Report ... 28 August to 13 September, IfZ, Selected Records, MA 1420/9.

¹⁰⁶ Feuchte, *Verfassungsgeschichte*, S. 25.

¹⁰⁷ Wie Anm. 105.

¹⁰⁸ Fritz Ulrich, seit 1945 württemberg-badischer Innenminister, später stellvert. Fraktionsführer der SPD, wurde in der NS-Zeit verfolgt und ins Konzentrationslager verbracht, vgl. Feuchte, *Verfassungsgeschichte*, S. 325.

Stuttgarter Rede des amerikanischen Außenministers am 6. September 1946 offiziell. Byrnes war in seiner Rede ausdrücklich auch für die baldige Bildung einer vorläufigen deutschen Regierung eingetreten; nach Ansicht Washingtons sollte dem deutschen Volk „jetzt die Erlaubnis und Unterstützung gewährt werden . . ., um die notwendigen Vorbereitungen zur Bildung einer demokratischen deutschen Regierung zu treffen“. Dabei hatte er auf die Fortschritte in der amerikanischen Zone hingewiesen, die nach Ansicht der USA auch in anderen Zonen erreichbar seien¹⁰⁹. Man kann sich ausmalen, welchen Propaganda-Rückschlag der vorzeitige Abbruch der Stuttgarter Verfassungsberatungen ausgelöst hätte. In dieser Situation konnten die Amerikaner nicht mehr zurück; sie mußten vielmehr alles daran setzen, um den Erfolg ihrer Politik zu beweisen. Neben dem demokratisch bestimmten „good will“ in der Frage der Länderverfassungen gewannen hochpolitische Erwägungen immer mehr an Bedeutung. Wie sich vor allem in Württemberg-Baden zeigte, wo die Amerikaner weit von ihren ursprünglichen Forderungen abgingen, um nicht noch mehr Opposition gegen die Verfassung zu riskieren¹¹⁰, hatten es die Deutschen weitgehend selber in der Hand, wie dominant der amerikanische Einfluß in ihren Verfassungen zur Geltung kam.

Ihnen war freilich der Zugang zu den amerikanischen Überlegungen weitgehend verwehrt. Sie befanden sich zudem in einer ungünstigen psychologischen Situation: als Besiegte war ihre Lage abhängig vom Wohlwollen der Sieger, und das Ende dieses Zustandes war kaum abzusehen. Um es mit den Worten Hoegners auszudrücken: Die Deutschen hatten „auf Gnade und Ungnade kapituliert“¹¹¹. Mit der Annahme der Verfassungen allerdings war ein weiterer Schritt zur Freiheit getan. Je stärker der Wille zur Schaffung der Staatsgrundgesetze in den einzelnen Ländern dominierte, desto mehr war man bemüht, den amerikanischen Wünschen entgegenzukommen. In Bayern, wo die frühe Verfassunggebung aus partikular-föderalistischen Motiven vollste Unterstützung fand, trafen die Amerikaner den idealen Nährboden für ihre Politik. Am Beispiel Bayerns lassen sich daher die Motive und Kriterien, die zur Annahme oder Ablehnung amerikanischer Anregungen, Wünsche oder Fragen beitrugen, am deutlichsten nachvollziehen.

In München berücksichtigte man viele der amerikanischen Anregungen mit bemerkenswerter Einmütigkeit. Dabei handelte es sich überwiegend um kleine Änderungen, die dem bayerisch-amerikanischen Konsensbereich entsprachen. So wiesen die

¹⁰⁹ Text der Rede in: Dokumente, S. 45 ff., hier S. 51.

¹¹⁰ Vgl. Report and Recommendations (wie Anm. 82) und die verschiedenen Arbeitsberichte Daytons zu Württemberg-Baden (Anm. 102, 104, 105) sowie Memorandum for DMG, Approval of Württemberg-Baden Constitution, 21. 10. 1946, IFZ, Selected Records, MA 1420/9. Feuchte, S. 51, stellt allerdings in Unkenntnis der amerikanischen Quellen aufgrund der deutschen Protokolle fest, die amerikanischen Anregungen seien „durchwegs berücksichtigt“ worden. Die bislang für Württemberg-Baden v. Verf. noch nicht unternommene Gegenüberstellung aus amerikanischen Quellenbeständen nachweisbarer Interventionen mit den in den Protokollen zum Ausdruck kommenden „Anregungen“ wird wahrscheinlich ergeben, daß dort überwiegend die „Anregungen“ auftauchen, die auch aufgenommen wurden. Ein solches Ergebnis erbrachte die Gegenüberstellung für Bayern.

¹¹¹ Stenographische Berichte (wie Anm. 63), I, S. 44.

Verbindungsleute etwa mit Recht darauf hin, daß Verfassungsänderungen, die nach dem bayerischen Entwurf in einem Volksentscheid einer Mehrheit der Stimmberechtigten bedurften, bei zu geringer Wahlbeteiligung nie zustande kommen würden¹¹². Solche Hinweise auf „Flüchtigkeitsfehler“ waren in Bayern durchaus erwünscht. Doch man folgte auch substantiellen Anregungen, die teilweise den Intentionen zumindest einiger Repräsentanten des Landes widersprachen, so bei der Einführung des Leistungs- und Wettbewerbssystems für die Einstellung und Beförderung von Beamten, gegen die sich vor allem Nawiasky und Teile der CSU wandten, die aber schließlich einstimmig – bei einer Stimmenthaltung – angenommen wurde, da „von amerikanischer Seite Gewicht darauf gelegt“ wurde¹¹³. Noch weniger Beifall fand der amerikanische Einwand gegen die in Artikel 6(2) formulierten Bestimmungen zur Unverlierbarkeit der bayerischen Staatsangehörigkeit. Auf Wunsch von OMGUS sollte die Verfassung hier nicht zwischen „angeborener“ und „erworbener“ Staatsangehörigkeit unterscheiden. Auch diesem Wunsch fügte man sich, allerdings mit dem Kalkül, man könne „auch künftig die Aberkennung aussprechen, nur nicht durch einfaches Gesetz, sondern durch verfassungsänderndes Gesetz“, oder auch per Gesetz von vornherein den Erwerb der bayerischen Staatsangehörigkeit erschweren¹¹⁴. Die wohl wichtigste Bestimmung, die den Anregungen Wells' zum Opfer fiel, war die im Vorentwurf (Art. 113(1)) vorgesehene Planwirtschaft, die ersatzlos gestrichen und durch einen stark verwässerten Artikel ersetzt wurde¹¹⁵. Weitgehend berücksichtigt wurden auch die amerikanischen Wünsche bezüglich der Übergangs- und Schlußbestimmungen¹¹⁶.

Die Motive zur mehr oder weniger bereitwilligen Annahme auch dieser substantiellen Anregungen der Besatzungsmacht sind von der grundsätzlichen bayerischen Bejahung der Verfassung nicht zu trennen. Kurz vor Beginn der Verfassungsberatungen hatte Clay noch einmal drastisch darauf hingewiesen, wie eng die Übertragung von Kompetenzen an deutsche Stellen mit einem reibungslosen Funktionieren im Sinne der Besatzer verbunden war. Er kritisierte das schlechte Fortschreiten der Entnazifizierung in Bayern und drohte, diese notfalls durch das Besatzungsheer durchführen zu lassen. „Bayern wird dann im Herbst keine Wahlen haben und kein Recht, sich selbst zu regieren.“¹¹⁷ Machtdemonstrationen dieser Art waren kaum angetan, das ohnehin gestörte Selbstbewußtsein im Umgang mit den Besatzern zu stärken. Schließlich konnte auch die weiche Form, in der OMGUS in dieser Phase Einwände geltend machte, nicht darüber hinwegtäuschen, daß die entsprechenden Verfassungsinhalte die Mißbilligung der Militärregierung fanden, und jede Anregung, die unberücksichtigt blieb, erhöhte in bayerischen Augen die Gefahr, daß die gesamte Verfas-

¹¹² Ebenda, II, S. 413.

¹¹³ Ebenda, II, S. 426–437, hier S. 437.

¹¹⁴ Ebenda, II, S. 471–473, hier S. 472.

¹¹⁵ Ebenda, III, S. 468 f., und Stenographische Berichte der Verhandlungen der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, S. 158, 168.

¹¹⁶ Stenographische Berichte (wie Anm. 63), III, S. 669.

¹¹⁷ Vormerkung vom 11. 6. 1946, BayHStA, NL Pfeifer, 144.

sung abgelehnt würde: „Wir müssen uns darüber klar sein, daß wir nicht Herren unseres Geschickes sind, und wir müssen darnach trachten, den Wünschen der Militärregierung entgegenzukommen, weil von ihr die Genehmigung unserer Verfassung abhängt.“¹¹⁸ Wie weit man den Besatzern entgegenkommen mußte, war allerdings ein Problem, über das unterschiedliche Auffassungen bestanden. So beklagte Nawiasky später, daß man in seiner Abwesenheit eine Reihe von Änderungswünschen „sozusagen ahnungslos“ akzeptiert hatte. Mindestens „hätte man sich weniger sklavisch an Einzelwünsche halten können. Dabei habe ich immer die Erfahrung gemacht, daß man mit den Amerikanern gut reden kann, wenn man ihnen überlegen ist.“¹¹⁹

Tatsächlich hatte man auch in Bayern nicht alle amerikanischen Einwände berücksichtigt. Wonach richtete sich aber der Grad des Entgegenkommens? Bei Änderungsvorschlägen, die als irrelevant oder konstruktiv im bayerischen Sinne empfunden wurden, war die Entscheidung problemlos. Einige Einwände, die aus Mißverständnissen oder Übersetzungsfehlern resultierten, konnten schnell im Sinne der Verfassungsgeber aufgeklärt werden. Schwierig wurde es erst, wenn Änderungswünsche substantielle Inhalte tangierten, etwa im Falle der Beamtenartikel oder der Planwirtschaft. Am Beispiel des vorzeitigen Endes eines bayerischen „Sozialismus“ läßt sich sehr gut zeigen, wie sehr der Begriff der Interaktion auf die Verfassungsentstehung zutrifft:

Wie die Beteiligten auch in späteren Veröffentlichungen versicherten, war die Planwirtschaft „an dem Widerspruch der amerikanischen Militärregierung gescheitert“¹²⁰. Die einschlägigen Empfehlungen von OMGUS/CAD – ICOGS lauteten aber eindeutig, daß die sozialistischen Elemente der Verfassungen unangetastet bleiben sollten, soweit sie mit der Organisation des Länderrates oder einer größeren Wirtschaftseinheit vereinbar seien und nicht zur Anhäufung wirtschaftlicher Macht in den Händen weniger – im bayerischen Entwurf der Staatsregierung – führen. In diesem Sinne wollte man zwar auf eine Änderung, nicht aber auf die Streichung dieses Artikels hinwirken. Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß OMGUS von vornherein davon ausgegangen war, daß speziell der Wirtschaftsteil des Entwurfes bei den eigentlichen Beratungen modifiziert würde: „It is by no means certain that they will be approved in their present form by the convention.“¹²¹ Entsprechend der amerikanischen Erwartung erreichten die bürgerlichen Parteien bei der Wahl zur Verfassungsgebenden Landesversammlung eine deutliche Mehrheit, während im Vorbereitenden Ausschuß die Linksparteien dominiert hatten¹²². Die Diskussion um die Formulierung

¹¹⁸ Sten. Berichte (wie Anm. 63), III, S. 479.

¹¹⁹ Nawiasky an Oberregierungsrat Johannes von Elmenau, 24. 12. 1947, Institut für Politik und Öffentliches Recht der Ludwig-Maximilians-Universität München, Teilnachlaß Nawiasky 96.

¹²⁰ Vgl. Hoegner, Besatzungsmacht, S. 353; Nawiasky, Kommentar, S. 25; Zitat: Stenographische Berichte (wie Anm. 63), III, S. 569.

¹²¹ Report and Recommendations (wie Anm. 82).

¹²² Bei der Wahl zur Verfassungsgebenden Landesversammlung erreichte die CSU 58,3%, die FDP 2,5% (Mittelungen des Bayerischen Statistischen Landesamts, Heft 13, 1946, S. 13 ff.), während der Vorbereitende Ausschuß 4 SPD, 3 CSU, 1 KPD und 1 parteiloses Mitglied (Nawiasky, vor 1933 BVP) aufwies. Vgl. die Protokolle in: IfZ, NL Hoegner, ED 120/129.

des Ersatzartikels – der ursprüngliche Artikel war entgegen sonstiger Gewohnheit kommentarlos gestrichen worden – zeigte auch deutlich, daß die Amerikaner recht behalten hätten. Die bayerische FDP sprach sich ohnehin gegen die Planwirtschaft aus, und die Befürworter aus den Reihen der in dieser Frage uneinigen CSU wollten keine sozialistische Planwirtschaft, „sondern eine ordnungsgemäße und saubere Lenkung der Wirtschaft“, um der sich aus den Kriegsfolgen ergebenden Notlage gerecht werden zu können. Der in diesem Sinne formulierte Ersatzartikel wurde für diesen Zweck als ausreichend erachtet und auf Initiative der CSU im Verlauf der Verhandlungen sogar noch weiter abgemildert¹²³.

Daß auf der anderen Seite die Amerikaner, die sozialistische Bestrebungen während der Besatzungszeit wiederholt unterdrückten¹²⁴, bei den Verfassungsberatungen auch in bezug auf sozialistische Tendenzen nicht unnachgiebig waren, zeigt ein Blick auf die Vorgänge in Hessen. Trotz aller Bemühungen gelang es den Amerikanern dort nicht, eine Änderung des Artikels 41 der hessischen Verfassung, der weitgehende Sozialisierungsbestimmungen enthält, durchzusetzen. Dayton stieß auf die feste Front aller Parteien, die den Artikel, der Bestandteil eines Kompromisses zwischen CDU und SPD war, geschlossen unterstützten¹²⁵. Das Beispiel Hessens wie auch Württemberg-Badens, wo in Art. 25 ebenfalls das Prinzip der Planwirtschaft festgelegt wurde, beweist, daß man auch in Bayern durchaus die Chance gehabt hätte, eine ähnliche Bestimmung durchzusetzen. Die eigentliche Ursache für die nachhaltige Wirkung der amerikanischen Beanstandung in Bayern war, daß die Planwirtschaft hier unter den deutschen Repräsentanten selbst keine Mehrheit fand. Die Militärregierung brachte lediglich einen längst lockeren Stein ins Rollen, und es darf vermutet werden, daß der amerikanische Vorstoß den Gegnern sozialistischer Ideen sehr willkommen war.

Amerikanischer Einfluß konnte sich immer dann substantiell bemerkbar machen, wenn die Kritik den Interessen einer der großen Parteien entgegenkam. Die amerikanischen Interventionen wurden quasi in den Dienst von Parteiinteressen genommen, die mit amerikanischer Rückendeckung problemlos zu realisieren waren, da keine der beiden großen Parteien die alleinige Verantwortung für das Risiko einer Ablehnung der Verfassung durch OMGUS tragen wollte. So wurden nicht selten auch unabhängig von tatsächlichen Interventionen laufende Aktivitäten der Besatzungsmacht zitiert, um eigenen Vorschlägen größeren Nachdruck zu verleihen¹²⁶. Stieß OMGUS mit seiner Kritik dagegen auf die geschlossene Front beider großer oder aller Parteien, konnte sich die deutsche Seite in der Regel durchsetzen. So scheiterte in Bayern

¹²³ 1. Fassung des Artikels in: Stenographische Berichte (wie Anm. 63), I, S. 10; Diskussion ebenda, III, S. 570 ff., und Stenographische Berichte der Verhandlungen der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung, S. 158, 168.

¹²⁴ Vgl. Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik, S. 171–174, 225 f.

¹²⁵ Horst Albert Kuckuck, Etappen im Ringen um eine Wirtschaftskonzeption der CDU 1945–1949, in: Politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie in Deutschland, hrsg. von Lothar Albertin u. Werner Link, Düsseldorf 1981, S. 247.

¹²⁶ Stenographische Berichte (wie Anm. 63), II, S. 497.

etwa der Versuch, die 10%-Klausel zur Ausschaltung von Splitterparteien zu senken, da diese Bestimmung fester Bestandteil eines CSU-SPD-Kompromisses (Mehrheitswahlrecht oder Verhältniswahlrecht mit 10%-Klausel) war und von beiden Parteien gleichermaßen verteidigt wurde¹²⁷. Selbst in Fällen, die vital die amerikanische Besatzungspolitik tangierten, konnten sich die Deutschen – bedingt – durchsetzen. So widersetzten sich alle drei Länder dem amerikanischen Wunsch, dem Länderrat oder anderen überzonalen Einrichtungen Funktionen zu übertragen, die der parlamentarischen Kontrolle durch die Landtage entzogen waren. Wie wichtig Clay im Interesse der größtmöglichen Stabilität und Flexibilität solcher Zentralverwaltungen gerade dieser Punkt war, zeigt sich an seiner vehementen ersten Reaktion, die in ganz untypischer Weise von seiner sonst in der Verfassungsfrage gewährten liberalen Haltung abwich. Offensichtlich verärgert empfahl er, „to tell the constitutional assemblies that if they don't reach agreement on a satisfactory constitution by the agreed date, the right of self-determination shall be suspended indefinitely“¹²⁸. Es ist sehr unwahrscheinlich, daß diese Drohung die Deutschen tatsächlich erreicht hat. Sie blieben jedenfalls bei ihrer Meinung, und die Ministerpräsidenten präsentierten OMGUS einen gemeinsam erarbeiteten Entwurf des Artikels, der die parlamentarische Kontrolle durch die Landtage vorsah. OMGUS/Clay traten einen Teilrückzug an: „If necessary I (Clay) will accept this wording – and will place in our approval of Constitutions our intent to use Laenderrat for common policies.“¹²⁹

Die fertigen Entwürfe, die nach einer Fristverlängerung zwischen dem 27. September und 5. Oktober schließlich bei OMGUS eintrafen, waren, wie Clay feststellte, „the best that can be obtained by suggestion ... The assemblies believe and proclaim that the instruments as they now stand truly represent their own work“¹³⁰. Durch ihr vorsichtiges Taktieren war es der Militärregierung weitgehend gelungen, die beiden widersprüchlichen Ziele – einerseits Sicherung des amerikanischen Einflusses auf die Verfassungen, andererseits Schaffung einer Atmosphäre der Verfassungsgebung frei vom Diktat der Besatzungsmacht – weitgehend miteinander in Einklang zu bringen.

Insgesamt war man mit den Ergebnissen der Verfassungsberatungen zufrieden. Die meisten der Vorbehalte, die gegen die Vorentwürfe bestanden hatten, waren – teils als Ergebnis der informellen Lenkung, teils aufgrund eigenständiger deutscher Initiative – gegenstandslos geworden. Im Interesse des Ganzen – um den Verfassungen eine möglichst breite Unterstützung der Parteien und der Bevölkerung zu sichern – war OMGUS in Fragen, denen eine untergeordnete Bedeutung beigemessen wurde, be-

¹²⁷ Ebenda, S. 470, 480.

¹²⁸ Minutes, Staff Meeting, 14. 9. 1946, IfZ, Fg 12/6.

¹²⁹ Telefonische Anweisung Clays, wiedergegeben im Brief Parkmans an Dawson, 24. 9. 1946, IfZ, Selected Records, MA 1420/8.

¹³⁰ Clay Personal for Echols (= General O. P. Echols, War Department CAD), CC 5554, 15. 10. 1946, in: Clay-Papers, S. 270 f.; vgl. auch Rede des Präsidenten der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Michael Horlacher, in: Stenographische Berichte (wie Anm. 123), S. 241.

reit, vom ursprünglichen Konzept abzugehen, z. B. im Fall des Wahlsystems, das entgegen dem amerikanischen Wunsch in allen drei Entwürfen verankert war¹³¹. Verfassungsinhalte undemokratischer Natur und dem Potsdamer Abkommen oder amerikanischen Besatzungszielen klar widersprechende Bestimmungen konnte und wollte OMGUS allerdings nicht akzeptieren. Die Überprüfung, die wieder von OMGUS/CAD-ICOGS und den einzelnen Abteilungen vorgenommen wurde, ergab, daß alle Verfassungen nur noch wenige Artikel enthielten, die einer dieser Kategorien zuzurechnen waren¹³²: Der bayerische und der württemberg-badische Entwurf erlaubten die Zwangsmitgliedschaft in Wirtschafts- und anderen Verbänden und räumten ihnen hoheitliche Befugnisse ein; in beiden Entwürfen fehlte die explizite Garantie der lokalen Wahl der Gemeindegipfeln; im bayerischen Entwurf gaben die Bestimmungen zur Besetzung des Staatsgerichtshofes Anlaß zur Kritik, weil sie nicht im Interesse einer klaren Gewaltenteilung ausschlossen, daß Abgeordnete des Landtags in den Gerichtshof berufen werden konnten. Ähnliches galt für die nach dem württemberg-badischen Entwurf mögliche legislative Beschränkung des Rechts zur Anrufung des Verwaltungsgerichtshofes. Am bayerischen Entwurf war schließlich zu bemängeln, daß der mögliche Ausschluß der Öffentlichkeit von Landtagsverhandlungen nicht an präzisere Bestimmungen gebunden und erschwert war, daß ein Schiedsspruch in Arbeitsstreitigkeiten durch die Staatsregierung möglich und nicht eine gesetzlich geregelte Zuständigkeitsgrundlage hierfür vorgesehen war. Und da der Alliierte Kontrollrat sich gerade mit der Ausarbeitung eines Gesetzes zur deutschen Staatsangehörigkeit befaßte, bot dies Anlaß, dafür zu plädieren, die erst auf Wunsch von Wells eingefügte entsprechende Bestimmung des bayerischen Entwurfs wieder zu streichen. Schließlich war die Übergangsbestimmung zur Sicherung der Entnazifizierung dahingehend zu erweitern, daß nicht nur das Befreiungsgesetz vom 5. März 1946, sondern auch etwaige Nachfolgegesetze damit abgedeckt waren. Am hessischen Verfassungsentwurf kritisierte OMGUS neben Artikel 41, der auf Wunsch Clays die vorgesehene Sozialisierung nur als Programmsatz, nicht als verbindliches Recht fixieren sollte, die für Verfassungsänderungen notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit, die als zu hohe Hürde angesehen wurde, und die Möglichkeit der Mitgliedschaft von Landtagsabgeordneten im Verfassungsgerichtshof¹³³.

Anläßlich einer Sitzung des Länderrates am 8. Oktober wollte Clay die Verfassungen vorbehaltlich der Berücksichtigung der aufgeführten Einwände endgültig geneh-

¹³¹ Die bayerische und die württemberg-badische Verfassung enthalten sehr detaillierte Angaben (Art. 75 HV, Art. 52 W-BV, Art. 14 BV); vgl. auch: Constitutional Questions pending on 22 September 46, IfZ, Selected Records, MA 1420/8.

¹³² Württemberg-Baden Constitution – Recommended Exceptions, Changes and Reservations, Division Recommendations on which Civil Administration Division recommends that no action be taken, 7. 10. 1946, IfZ, Selected Records, MA 1420/9, sowie Greater Hesse Constitution ... bzw. Bavarian Constitution, IfZ, Selected Records, MA 1420/8.

¹³³ Memorandum, Parkman an Deputy Military Governor, 14. 10. 1946, IfZ, Selected Records, MA 1420/9.

migen¹³⁴. Sein Vorhaben wurde aber zunächst durchkreuzt, denn sowohl das State wie das War Department in Washington verlangten ihrerseits ein Mitspracherecht. Beide Ministerien hatten aufgrund des knappen Zeitplanes nur wenige Chancen, in das Geschehen einzugreifen. Der Schriftwechsel zwischen Clay und den Washingtoner Behörden zeigt, daß der General sie am liebsten völlig aus den Verfassungsarbeiten herausgehalten hätte. Die Vorentwürfe erhielten sie erst Ende August nach einer ausdrücklichen Anforderung, wobei Clay im Begleitschreiben klargestellt hatte, daß er nicht bereit sei, weitgehende Eingriffe in das Selbstbestimmungsrecht der Länder in der Verfassungsfrage zuzulassen¹³⁵. Clay wurde jedoch zwischen dem 6. und 8. Oktober angewiesen, die geplante endgültige Genehmigung aufzuschieben und die Stellungnahme der Ministerien abzuwarten¹³⁶. Dem General blieb nichts anderes übrig, als die Endentwürfe zur Ansicht weiterzugeben, Washington über die von OMGUS intendierten Modifikationen zu informieren und zu hoffen, daß man dort die „sincerity of purpose evident in these constitutions in the construction of a democratic form of government“ erkennen und gebührend berücksichtigen werde¹³⁷.

Seine Hoffnung, „that State and War Department will not insist on additional changes“¹³⁸, erfüllte sich jedoch nicht. Am 13. Oktober traf der erste Washingtoner Kommentar zur bayerischen Verfassung ein: „It is strongly felt that Bavarian Constitution still does not safeguard basic democratic principles in important respects.“¹³⁹ Es folgte vernichtende Kritik an einzelnen Verfassungsinhalten, die deutlich zeigt, daß man in Washington die „sincerity of purpose“ offenbar nicht erkannt hatte. Weitab vom Schauplatz des Geschehens war man dem Geist der Strafdirektive JCS 1067 scheinbar noch stark verhaftet: Die in der bayerischen Verfassung bestehende Mischung zwischen präsidialem und parlamentarischem System, Resultat der späten Streichung des anfangs fest eingeplanten Staatspräsidenten, sei unklug und nicht praktikabel und sollte durch ein volles parlamentarisches System ersetzt werden. Artikel 48 über das Notverordnungsrecht sollte möglichst ersatzlos gestrichen werden, ebenso Artikel 98, der Einschränkungenmöglichkeiten der Grundrechte definiert. Das gleiche Schicksal war Artikel 111, der die Presse zur sachlichen Berichterstattung, und Artikel 117, der „alle“ zur Betätigung ihrer geistigen und körperlichen Kräfte im Interesse des Gemeinwohls verpflichten wollte, zugeacht. Die 10%-Klausel sei zu restriktiv, die Möglichkeit nichtöffentlicher Gerichtsverhandlungen (Art. 90) gefährlich, die demokratische Wahl des Senats (Art. 36) zu sichern. Kurio-

¹³⁴ Draft Cable, CC 5210, undatiert (9.10. 46), OMGUS to AGWAR, IfZ, Selected Records, MA 1420/8.

¹³⁵ Darauf weisen die Entwürfe später entschärft verschickter Cable hin, z. B. 2. Draft, OMGUS (Clay) to AGWAR, undatiert (endgültige Fassung vom 23.8. 1946), IfZ, OMGUS-CAD 17/255-2/24.

¹³⁶ Wie Anm. 134.

¹³⁷ Ebenda.

¹³⁸ Ebenda.

¹³⁹ AGWAR FROM WDSKA GO TO OMGUS, Ref. W-82974, 13.10. 1946, IfZ, OMGUS-CAD 17/255-2/25.

serweise kritisierte Washington auch Artikel 180 der Verfassung, der auf Wunsch von OMGUS die Möglichkeit der Kompetenzübertragung an den Länderrat etc. sicherte, als völlig inakzeptabel und undemokratisch. Hier zeigt sich wohl am deutlichsten, wie fern die Sachverständigen Washingtons der Besatzungspolitik Clays standen.

Aufgrund des Washingtoner Kommentars, der die gesamte Verfassungspolitik der Militärregierung über den Haufen zu werfen drohte, berief Clay eine Konferenz ein, auf der er mit Wells, Dayton und Litchfield die neue Lage diskutierte¹⁴⁰. Am Ende der Besprechung diktierte er ein Telegramm an General O. P. Echols, den Chef der Abteilung für Zivile Angelegenheiten im War Department, und informierte ihn, daß alle Einwände bereits mit den Deutschen besprochen worden und Änderungen nur per Befehl zu erreichen seien, was aber das Prestige der Verfassungsgeber erheblich schädigen würde. Außerdem tangierten die Washingtoner Änderungswünsche zum Teil Kompromisse der Parteien und das Bestehen darauf könnte die Annahme der Verfassungen gefährden: „I believe as a minimum the full support of both major parties in all three states would be lost and the constitutions would go before the people with only single party support. However we might well fail approval of the constitutional assemblies.“ Damit würde sich die Ratifizierung der Verfassungen verzögern: „The latter occurrence would be disastrous to our accomplishments in government to date.“¹⁴¹ Im übrigen stimmte er auch inhaltlich dem Washingtoner Kommentar nicht zu. Weder in Artikel 98 noch in den Artikeln 111 und 117 sah er demokratische Prinzipien verletzt, Artikel 180 schließlich sei auf Wunsch von OMGUS eingefügt worden. Noch einmal beschwor er Washington, den deutschen Willen zur Demokratie anzuerkennen und auf die Modifizierung der beanstandeten Artikel zu verzichten.

Clay war entschlossen, seine Politik durchzusetzen. Er hatte sich der Rückendekung des Assistant Secretary des War Department, Peterson, versichert, und Peterson war bereit, das Problem notfalls dem Präsidenten vorzutragen¹⁴². Der General gewann das Gefecht: „Comments ... were intended be used in light of your knowledge, experience and condition in field. As indicated your studies these constitutions involve most important political consequences for Germany. It is not proposed that you seek to obtain any of suggested changes such Mil Govt decree ... It is recognized that you and your advisers are in peculiar advantageous position to determine best method of handling situation and State and War willing to leave final decision your hands.“¹⁴³ Clay entschloß sich, den Ministerien entgegenzukommen, soweit er ihre Einwände teilte und davon ausgehen konnte, daß die Versammlungen ihnen ohne große Widerstände folgen würden. OMGUS forderte die bayerischen Verfassungsgeber zur Ände-

¹⁴⁰ Subj.: AGWAR Cable on Bavarian Constitution, 14. 10. 1946, IfZ, Selected Records, MA 1420/8.

¹⁴¹ Cable CC 5554 (wie Anm. 130).

¹⁴² Ebenda, Hinweis des Herausgebers, S. 272.

¹⁴³ AGWAR FROM WDSKA GO TO OMGUS, Ref. WX-83349, undat., IfZ, Selected Records, MA 1420/8.

rung – nicht Streichung – der Artikel 48, 98, 111 und 36 auf, auch den Einwänden Washingtons gegenüber dem hessischen und württemberg-badischen Entwurf folgte OMGUS nur partiell¹⁴⁴.

Auch in der Endphase der Verfassungsentstehung bemühten sich die Amerikaner, den notwendig gewordenen Interventionen die Spitze zu nehmen. Mit der offiziellen Übergabe der Endentwürfe mußte die Phase informeller Einflußnahme enden, doch wie schon aus Clays Telegramm-Wechsel mit Washington hervorgeht, war er entschlossen, seine Politik konsequent zu Ende zu führen. Er selbst übernahm die Aufgabe, die Deutschen über die von OMGUS noch gewünschten Modifizierungen zu informieren. Eigentlich wollte er die Vorbehalte in Verbindung mit der mündlichen Genehmigung der Verfassungen anlässlich der Sitzung des Länderrates am 8. Oktober vortragen¹⁴⁵. Das Eingreifen der Ministerien verhinderte aber die vermutlich taktisch begründete Kombination. So ummantelte er statt dessen den amerikanischen Eingriff in das deutsche Selbstbestimmungsrecht mit Glückwunschformeln und der Versicherung amerikanischen Vertrauens in die neue deutsche Demokratie: „Wir haben den Eindruck, daß diese Verfassungen wirklich ein Kennzeichen für das Wiederaufleben der Demokratie in Deutschland sind.“ In individuellen Gesprächen mit den Ländervertretern gab er anschließend die Änderungswünsche bekannt und deutete bereits auch die Vorbehalte an, die in den Genehmigungsschreiben zum Ausdruck kommen würden¹⁴⁶.

Die aufgrund der Washingtoner Kommentare notwendig gewordenen Änderungen wurden den Verfassungsgebern ebenfalls in gebührend freundlicher Form nahegelegt. Dies gilt besonders für Bayern, wo Wells die bittere Pille aus Washington mit einem besonderen Bonbon versüßte. Er erklärte, daß OMGUS das – in seiner ersten Fassung seit Oktober 1945!¹⁴⁷ – zur Genehmigung vorliegende Gesetz über das bayerische Staatswappen akzeptiere. Nach diesem Gesetz enthielt das Wappen ein Symbol der Pfalz, die bei der Zoneneinteilung von Bayern abgetrennt und der französischen Zone zugeteilt worden war. Zwar mußte Wells hinzufügen, daß OMGUS mit dieser Genehmigung keineswegs den Anspruch Bayerns auf die Pfalz anerkenne, doch die Geste hatte die gewünschte Wirkung: Fast überschwänglich dankte man dem Amerikaner für die erfolgreiche, „von freundschaftlichen Gefühlen durchwehte Zusam-

¹⁴⁴ Stenographische Berichte (wie Anm. 63), III, S. 745 f. Der Washingtoner Kommentar zu Hessen und Württemberg-Baden in: Cable WX-83348, From: AGWAR FROM WDSCA GO, To: OMGUS, 18. 10. 1946, IfZ, Selected Records, MA 1420/8, und die Antwort zu Württemberg-Baden in: Cable CC 6236, FROM OMGUS (Clay) TO AGWAR FOR WDSCA, 26. 10. 1946, und Hessen: Cable CC 65451, FROM OMGUS (Clay) FOR AGWAR FOR WDSCA, 31. 10. 1946, IfZ, Selected Records, MA 1420/9 bzw. MA 1420/8.

¹⁴⁵ Redeentwurf, Remarks of General Clay at Laenderrat Meeting 8 October 1946, 6. 10. 46, IfZ, Selected Records, MA 1420/9.

¹⁴⁶ Übersetzung der Rede Clays am 8. 10. 1946 vor dem Länderrat in: IfZ, NL Hoegner, ED 120/131; Draft Cable CC 5210 (wie Anm. 134).

¹⁴⁷ Gesetze, die der Militärregierung vom Bayerischen Ministerpräsidenten vorgelegt wurden, aber bis zum 8. April 1946 noch nicht gebilligt waren, BayHStA, NL Pfeiffer 55.

menarbeit“ und baute die gewünschten Änderungen in die Verfassung ein¹⁴⁸. In Bayern interpretierte man die in der Endphase erfolgenden amerikanischen Interventionen, die mit Ausnahme der gewünschten Änderung der Zusammensetzung des Staatsgerichtshofes allerdings auch nicht als sehr bedeutsam aufgefaßt wurden¹⁴⁹, offenbar als verbindliche Anweisungen – auch Clays Modifizierungswünsche hatte man ausnahmslos befolgt.

Selbst in dieser Phase, in der der verbindliche Charakter der amerikanischen Einwände schon durch ihre Artikulierung durch den General persönlich signalisiert wurde, bestand aber, wie sich in Hessen und Württemberg-Baden zeigte, noch ein Spielraum zur Durchsetzung des deutschen Standpunktes. OMGUS konnte um keinen Preis das Scheitern der Verfassungsgebung riskieren, und damit hatten die Deutschen einen hohen Trumpf in der Hand: So widersetzten sich die Stuttgarter Verfassungsgeber erfolgreich dem amerikanischen Ansinnen, die Beteiligung von Wirtschaftsverbänden an der „Ordnung wirtschaftlicher Angelegenheiten“ (Art. 25) und ihre damit mögliche Teilhabe an staatlichen Machtbefugnissen auszuschließen¹⁵⁰; und in Hessen zeigte man sich nicht bereit, die Sozialisierungsbestimmungen des Artikels 41 zum bloßen Programmsatz umzugestalten: „All four parties were opposed to it, on the argument that these segments of the economy were the stronghold of those industrialists who financed the rise of the Nazi to power.“¹⁵¹ War schon die geeinte Front aller Parteien Grund genug für OMGUS, von der Durchsetzung der auf Clay zurückgehenden Forderung abzusehen, verfehlte auch die geschickte Argumentation der Deutschen nicht ihre Wirkung. Parkman, der sich bemühte, den General in dieser Frage zum Nachgeben zu bewegen, warnte ihn vor den unerwünschten Konsequenzen, die das Bestehen auf der Modifizierung des Artikels nach sich ziehen könnte: „With the reported position of the parties we might find ourselves in a political position in Germany ... branded as the friends and supporters of reactionary wealth“¹⁵². Der Artikel blieb – unter der Bedingung, daß er gesondert der Volksabstimmung unterstellt werde. Als zur großen Enttäuschung der Amerikaner die Sozialisierungsbestimmung von 71% der hessischen Wähler akzeptiert wurde, beließ ihn OMGUS in der Verfassung, setzte aber später seinen Vollzug aus¹⁵³.

Auch in der Endphase konnten sich die Deutschen also bei einem wirklichen Dissens noch gegen die Amerikaner durchsetzen. Dies galt allerdings nur für den Verfassungstext als solchen. Die Genehmigungsschreiben, die als fester Anhang Bestandteil

¹⁴⁸ Der bayerische Arbeitsminister Albert Roßhaupter (SPD); Stenographische Berichte (wie Anm. 63), III, S. 746–750, hier: S. 746.

¹⁴⁹ Ebenda, S. 731–738, 746–750.

¹⁵⁰ Memo, Parkman an DMG (= Clay), Amendments to Württemberg-Baden Constitution, 14. 10. 46, IfZ, Selected Records, MA 1420/9.

¹⁵¹ Memo, Parkman an DMG, Amendments to Hessian Constitution, 14. 10. 1946, IfZ, Selected Records, MA 1420/9.

¹⁵² Ebenda.

¹⁵³ Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik, S. 226.

der Verfassungen waren, zeigen die Grenzen des bislang bezeugten Respektes der Besatzungsmacht vor der „sakralen Handlung“ der Verfassunggebung und der Verfassungen als „eines Volkes ... wertvollste Kleinode ... , die anzutasten unberufenen Händen nicht gestattet ist“¹⁵⁴. Gewisse unberücksichtigt gebliebene amerikanische Interessen kamen nämlich doch zu Wort, nicht in den Verfassungstexten selbst, sondern – quasi durch die Hintertür – in den Genehmigungsschreiben: Hier artikulierte OMGUS zu jeweils individuellen Verfassungsinhalten Vorbehalte, die gegen die Verfassungsgeber durchzusetzen die Besatzer sich gescheut hatten. In Bayern richteten sich diese gegen separatistische Bestrebungen, die die Militärregierung in den Bestimmungen zur bayerischen Staatsangehörigkeit und in Artikel 178 der Verfassung zu erkennen glaubte, der den Beitritt des Freistaates zu einem deutschen Bundesstaat an zwei Bedingungen knüpfte – der Zusammenschluß muß freiwillig sein, und das staatsrechtliche Eigenleben der Länder ist zu sichern –, um Bayern eine möglichst starke Ausgangsposition bei den Verhandlungen um die Ausgestaltung des künftigen Bundesstaates zu sichern¹⁵⁵. Diesem bayerischen Bestreben setzte Clay ein klares „No“ entgegen: der Wille, einem künftigen Bundesstaat beizutreten, war als eine „Anweisung“ auszulegen, „aber nicht als ein Recht, die Teilnahme an irgendeiner Form der deutschen Regierung zu verweigern“¹⁵⁶ – dies kam praktisch der Streichung des Artikels gleich.

Zahlreich fielen die Vorbehalte gegenüber Württemberg-Baden aus, wo die Verfassungsgeber wenig Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der Besatzungsmacht gezeigt hatten. OMGUS kündigte an, die legislative Ausgestaltung einzelner Artikel sorgfältig zu überwachen. Dies galt für Artikel 98, der die Sicherung der lokalen Selbstverwaltung nach amerikanischer Ansicht nicht ausreichend garantierte, ebenso für Artikel 15 und 25, die zusammen „die Möglichkeit einer Organisation der Wirtschaftsmacht bieten, die im Gegensatz zu den Grundsätzen der Besatzungspolitik steht“. Ein Vorbehalt gegen Artikel 106 sicherte die Funktionsfähigkeit des Länderrates¹⁵⁷. Dem gleichen Interesse diente die Kritik am Artikel 152 der Hessischen Verfassung, und ein weiterer Vorbehalt betraf die Garantie der Entnazifizierung und Bestrafung von Kriegsverbrechern (Art. 7).

Auch in Hessen hatte man die Bereitschaft zur Anerkennung einer Bundesverfassung an Bedingungen geknüpft, die OMGUS nicht akzeptieren konnte: Laut Artikel 153 war diese „von einer deutschen Nationalversammlung, die vom ganzen deutschen Volk zu wählen ist“, zu erarbeiten. OMGUS sah sich gezwungen, von Hessen

¹⁵⁴ Der Präsident der Württemberg-Badischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Wilhelm Simpfendorfer, nach der Schlußabstimmung, 24. 10. 1946, in: Verhandlungen der Verfassungsgebenden Landesversammlung für Württemberg-Baden, 1946, S. 323.

¹⁵⁵ Vgl. Stenographische Berichte (wie Anm. 63), III, S. 670–672.

¹⁵⁶ Sämtliche Genehmigungsschreiben gedruckt in: Constitutions (wie Anm. 73), hier: S. 48.

¹⁵⁷ Ebenda, S. 12. Im Genehmigungsschreiben wird zwar auf Art. 97 bzw. 105 Bezug genommen (offenbar erfolgte später eine Umnummerierung), doch die Vorbehalte gelten eindeutig Art. 98 bzw. 106. Vgl. auch Württemberg-Baden Constitution, Recommended Exceptions (wie Anm. 132).

die unbedingte „Teilnahme an irgendeiner deutschen Regierungsform, die von den Alliierten als provisorisch begründet werden sollte“, zu verlangen¹⁵⁸.

Der wichtigste und in allen Genehmigungsschreiben formulierte Vorbehalt bezog sich auf die gegenüber den Verfassungen höhere Geltung der Viermächte-Gesetzgebung sowie der internationalen Verträge und Abkommen. Gleichzeitig behielt sich OMGUS sämtliche Vollmachten vor, die notwendig seien, „um die Grundsätze der Besatzungspolitik durchzuführen“¹⁵⁹. Diese Vollmachten waren in der am 30. September erlassenen Direktive über die „Beziehungen zwischen Militärregierung und Zivilregierung nach der Annahme der Länderverfassungen“ definiert und garantierten der Besatzungsmacht auch nach der Ratifizierung der Verfassungen „noch die Kontrolle der gesamten Gesetzgebung der Einzelstaaten wie überhaupt des gesamten öffentlichen Lebens. Besatzungsrecht geht nicht nur einfachen Gesetzen, sondern auch dem Verfassungsrecht der Länder vor“¹⁶⁰.

OMGUS war also keineswegs gewillt, nach Ratifizierung der Verfassungen die Zügel aus den Händen zu geben. Im weiteren Verlauf der Besatzungsära zeigte sich auch immer wieder, welch „riesige Lücke zwischen Form und Inhalt der neuen deutschen Selbstverwaltung“ noch klaffte¹⁶¹. Was sich im Prozeß der Länderverfassunggebung 1946 gezeigt hatte, wiederholte sich in den kommenden Jahren vielfältig in der Gesetzgebungspraxis auf Landes-, zonaler und bizonaler Ebene: Es bedurfte weiterhin ständiger deutscher Aufmerksamkeit oder auch Resistenz, um die Einbahnstraße der Besatzungspolitik in „Interaktion“ zu verwandeln. Auch Bayern lieferte dafür manche Beispiele, wenn es vielleicht auch ein wenig übertrieben war, daß der spätere Bundesjustizminister Thomas Dehler sich noch im Februar 1949, als Mitglied des Parlamentarischen Rats, veranlaßt fühlte, den ehemaligen bayerischen Ministerpräsidenten Hoegner zu seiner „mutigen Haltung gegenüber den unerträglichen Eingriffen der Militärregierung in die deutsche Gesetzgebung“ zu beglückwünschen¹⁶².

¹⁵⁸ Ebenda, S. 28.

¹⁵⁹ Zitiert im Schreiben an den Präsidenten der W.-B. Verfassunggebenden Landesversammlung, ebenda, S. 12; sinngemäß im bayerischen und hessischen Genehmigungsschreiben.

¹⁶⁰ Text der Direktive in: Dokumente (wie Anm. 5), S. 56–65; Zitat: Wilhelm Hoegner, Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts, München 1949, S. 23.

¹⁶¹ Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik, S. 130.

¹⁶² Dehler an Hoegner, 22. 2. 1949, IfZ, NL Hoegner, ED 120/39.