

ADOLF M. BIRKE

GROSSBRITANNIEN UND DER PARLAMENTARISCHE RAT

Gerhard A. Ritter zum 65. Geburtstag

Einleitung

„Die britische Politik kam eindeutig der SPD zugute.“¹ Zu dieser Bewertung fand Hans-Jürgen Grabbe in seinem richtungweisenden Aufsatz aus dem Jahre 1978 über die deutsch-alliierte Kontroverse bei den Beratungen zum Grundgesetz². Er bestätigte damit den in der CDU/CSU und vor allem durch Konrad Adenauer schon während des ersten Bundestagswahlkampfes im Sommer 1949 erhobenen Vorwurf, es habe eine gezielte Parteinarbeit der Labour-Regierung zugunsten der deutschen Sozialdemokratie gegeben. Der spätere Bundeskanzler hatte mit seinen Attacken auf einen Wahlauftritt der SPD vom 9. Juli 1949 reagiert³, in dem zu lesen stand: „Im Kampf um das Bonner Grundgesetz haben wieder die Sozialdemokraten den entscheidenden Schritt zur deutschen Selbstbestimmung gemacht. Wäre es nach den Machtwünschen der Alliierten und ihrer deutschen Helfer gegangen, dann wäre ein lebensfähiger deutscher Staat nicht zustande gekommen.“⁴ Als Beweis hatte die SPD ihr klares Nein gegenüber den Revisionsforderungen der drei westlichen Alliierten zum Entwurf des Grundgesetzes angeführt, die den Parlamentarischen Rat vorübergehend in eine tiefe Krise stürzte. Kurt Schumacher hatte es verstanden, die Kampfansage gegen die Besatzungsmächte auf dem „kleinen Parteitag“ von Hannover, der am 20. April 1949 stattfand, wirkungsvoll zu inszenieren. Tatsächlich hatten die Alliierten nur zwei Tage später eingelenkt. Ihre Konzessionsbereitschaft ging allerdings auf einen bereits früher gefaßten, geheim gehaltenen Beschluß der Washingtoner Außenministerkonferenz (8. April 1949) zurück, der den Vertretern des Parlamentarischen Rates offiziell erst am 22. April mitgeteilt wurde.

¹ Hans-Jürgen Grabbe, Die deutsch-alliierte Kontroverse um den Grundgesetzentwurf im Frühjahr 1949, in: VfZ 26 (1978), S. 393–418, hier S. 415.

² Er stützte sich dabei auf die damals veröffentlichten amerikanischen Akten (Foreign Relations US und Clay Papers).

³ Dazu Rudolf Morsey, Die letzte Krise im Parlamentarischen Rat und ihre Bewältigung (März/April 1949), in: Dieter Schwab u. a., Staat, Kirche, Wissenschaft in einer pluralistischen Gesellschaft. Festschrift zum 65. Geburtstag von Paul Mikat, Berlin 1989, S. 408–410; auch ders., Verfassungsschöpfung unter Besatzungsherrschaft. Die Entstehung des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat, in: Die Öffentliche Verwaltung 42 (1989), S. 477–479.

⁴ Gedr. in Konrad Adenauer, Erinnerungen, 1945–1953, Stuttgart 1965, S. 218 f.

Adenauer, der in jenen Wochen kompromißbereit auf die alliierten Forderungen reagiert hatte, sah sich düpiert. Nach weiteren SPD-Attacken entlarvte er am 21. Juli 1949 in seiner ersten Rede zum Bundestagswahlkampf die angebliche „Rettungstat“ von Hannover als ein „abgekartetes Spiel“, das darauf ziele, die SPD als „nationale Partei par excellence“ erscheinen zu lassen⁵. Tatsächlich seien führende Mitglieder der Sozialdemokratie (Walter Menzel und Carlo Schmid) bereits eine Woche zuvor vom britischen Militärgouverneur Sir Brian Robertson über den Inhalt der zweiten Note der Außenminister informiert worden, die das Einlenken der Westmächte signalisierte. Die sozialdemokratische Absage an die Forderungen der Militärgouverneure war nach dieser Version in Kenntnis der neuen Sachlage erfolgt und damit keineswegs eine besondere Heldentat. Daß Adenauer die Wahrheit sagte, also kein „Lügenauer“ war, wie ihm dies der SPD-Vorsitzende Kurt Schumacher in heftigen Dementis unterstellte, darf schon durch die bisherige Forschung als bestätigt gelten⁶.

Dennoch muß davor gewarnt werden, aus der Tatsache, daß es eine Vorinformation durch den britischen Militärgouverneur gegeben hat, die These herzuleiten, die SPD sei generell durch die Londoner Regierung bevorzugt behandelt worden. Ein umfassendes Bild der Intentionen und der Praxis britischer Verfassungspolitik in Deutschland und ihres Anteils an der Entscheidungsfindung der Besatzungsmächte kann nicht vereinzelt „Enthüllungen“ entnommen werden. Es reicht auch nicht, sich vorwiegend auf die offiziellen Verlautbarungen und die gemeinsamen alliierten Interventionen zu stützen, die ohnehin weitgehend bekannt sind. Vielmehr lassen sich differenzierte Einsichten erst dann erzielen, wenn nicht nur die Tätigkeit des Foreign Office, sondern auch die Arbeit der Militärregierung vor Ort, vor allem die ihres Verbindungsbüros, mit berücksichtigt wird, das eigens zur Beobachtung und Beratung, aber auch zur Beeinflussung des Parlamentarischen Rates eingerichtet worden war und getrennt von den entsprechenden amerikanischen und französischen Stellen operierte. Die Akten des britischen „Liaison Office“ befinden sich, soweit sie erhalten sind, bei den Beständen der Control Commission for Germany/British Element, die inzwischen durch ein umfassendes Inventar erschlossen und damit für die Forschung verfügbar gemacht worden sind⁷.

Erst aufgrund der neuen Quellenlage wird es möglich, die politische Willensbildung und die aus ihr hergeleiteten Initiativen der britischen Besatzungsmacht für die wichtigsten Etappen des Parlamentarischen Rates zu erschließen. Die Voraussetzungen der britischen Verfassungspolitik und die Einstellung zu den politischen Parteien in Deutschland werden dabei ebenso zur Sprache kommen wie die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den alliierten Partnern. Der konkrete Ablauf der komplizierten

⁵ Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Konrad Adenauer. Reden 1917–1967. Eine Auswahl, Stuttgart 1975, S. 144f.

⁶ Morsey, Die letzte Krise, Anm. 63–68.

⁷ Adolf M. Birke/Hans Booms/Otto Merker (Hrsg.), Akten der Britischen Militärregierung in Deutschland. Control Commission for Germany/British Element. Sachinventar 1945–1955, 11 Bde., München 1993. Rudolf Muhs hat bei der Beschaffung und Zusammenstellung der Quellenmaterialien für diesen Aufsatz mitgewirkt. Ihm sei dafür herzlich gedankt.

Verfassungsverhandlungen, die auf mehreren Ebenen und in verschiedenen Ausschüssen stattfanden, kann dabei nur insoweit berücksichtigt werden, als er für die Reaktionen der britischen Militärregierung bedeutsam wird. Leider fehlt noch immer eine allgemeine Darstellung der Geschichte des Parlamentarischen Rates. Selbst die längst erwartete Dokumentation seiner Verhandlungen ist bisher nicht über die Anfangsbände hinausgekommen⁸. Um weitere Aufschlüsse über den Umfang und das Ausmaß der alliierten Einwirkungen zu erhalten, müßten zusätzliche amerikanische, vor allem aber auch bisher kaum berücksichtigte französische Archivalien herangezogen werden. Die auf englischen Quellen beruhende Untersuchung kann insofern nur ausschnittshafte Einsichten vermitteln und versuchen, den Anstoß für weitere Forschungen zu geben.

I. Die alliierten Vorgaben und die britische Position

Als der Parlamentarische Rat am 1. September 1948 in Bonn seine Arbeit aufnahm, gab es nur wenige und sehr allgemein gehaltene Vorgaben der westlichen Besatzungsmächte, die ihn in seiner Tätigkeit banden. Die drei Alliierten, deren Auffassungen stark voneinander abwichen, hatten sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner geeinigt und darauf verzichtet, detaillierte Anweisungen zu geben. Sie wünschten zugleich den Eindruck zu vermeiden, als seien sie entschlossen, den Deutschen eine Verfassung zu oktroyieren. Im Schlußkommuniqué der Londoner Sechsmächtekonferenz vom 7. Juni 1948 war daher nur davon die Rede, daß die „Wiedererrichtung eines zentralistischen Reiches“ zu vermeiden sei. Die Regierungsform solle föderativ sein (federal form of government) und die Rechte der Einzelstaaten angemessen schützen. Aber es sei auch eine angemessene zentrale Gewalt (adequate central authority) vorzusehen. Die Rechte und Freiheiten des Individuums seien zu garantieren⁹.

In einem „Letter of Advice“¹⁰ hatten sich die Regierungen der drei westlichen Besatzungsmächte bereits am 11. Mai 1948 darauf geeinigt, den Militärgouverneuren zusätzliche Hinweise darüber zu geben, wie eine wünschenswerte Verfassungsstruktur in Deutschland beschaffen sein sollte. Dieses Dokument, das den deutschen Verfassungsgesbern zunächst unbekannt blieb, erhielt später für die Beurteilung der Verfassungsentwürfe durch die Militärregierungen besondere Bedeutung. Zwar ließ es die Möglichkeit verschiedener Wege zu einem „decentralised Federal Government“ offen, empfahl jedoch mit Nachdruck ein Zweikammersystem, „in which one of the houses must represent the individual states and must have sufficient power to safeguard the interests of the states“. Für die künftigen Konflikte mit dem Parlamentarischen Rat sollten jene Bestim-

⁸ Darauf hat bereits Rudolf Morsey aufmerksam gemacht. Vgl. Morsey, *Die letzte Krise*, S. 393. Einen Überblick bietet jetzt Erhard H. M. Lange, *Die Würde des Menschen ist unantastbar. Der Parlamentarische Rat und das Grundgesetz*, Heidelberg 1993.

⁹ Abgedr. in: *Der Parlamentarische Rat. Akten und Protokolle*, Bd. 1, Vorgeschichte, bearb. von Johannes Volker Wagner, Boppard 1975, S. 4.

¹⁰ Letter of Advice to Military Governors Regarding German Constitution, in: *Foreign Relations of the United States (FRUS) 1948*, Bd. 2: *Germany and Austria*, Washington 1973, S. 240 f.

mungen besondere Bedeutung erlangen, in denen konkrete Wünsche zum föderativen Charakter der Finanzverfassung geäußert wurden. Der "Letter of Advice" ging dabei von einer begrenzten Zuständigkeit des Bundes bei der Gesetzgebung und von einer strikten Trennung der Steuererhebung und -verwaltung zwischen Bund und Ländern aus¹¹. Allerdings wurde den Militärgouverneuren nahegelegt, diese Instruktionen nicht rigoros anzuwenden und bei der Überprüfung der Verfassung zu berücksichtigen, "that the purpose of such examination is to test the provisions of the Constitution as a whole to determine whether to guarantee a federal type of government"¹².

Diese sehr weit gefaßten, in einigen Punkten aber durchaus präzisierten Rahmempfehlungen sollten in den künftigen Auseinandersetzungen noch für Zündstoff sorgen. Allerdings enthielten die „Frankfurter Dokumente“, mit denen die Militärgouverneure am 1. Juli 1948 die westdeutschen Ministerpräsidenten beauftragten, eine verfassunggebende Versammlung einzuberufen, keine zusätzlichen Hinweise. Die deutschen Politiker sahen deshalb die Chance zu größerer Entscheidungsfreiheit. Selbstbewußt und hartnäckig begannen schon die Länderchefs für die deutschen Interessen zu kämpfen. Bekanntlich vermochten sie in den langwierigen Verhandlungen mit den Militärgouverneuren, die den Beratungen des Parlamentarischen Rates vorausgingen, wichtige terminologische Änderungen (Grundgesetz statt Verfassung; Parlamentarischer Rat statt Verfassunggebende Versammlung) durchzusetzen, um den provisorischen Charakter des westdeutschen Verfassungsprojekts zu betonen und die deutsche Spaltung nicht durch eigenes Tun zu zementieren¹³.

Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates begannen ihre Verhandlungen am 1. September 1948 in dem Bewußtsein, selbständig über den Entwurf eines Grundgesetzes beraten und entscheiden zu können, bis dieser als Gesamtvorlage den Militärregierungen zur Genehmigung vorzulegen war. Obwohl die Alliierten das Verfassungswerk zur eigenständigen Aufgabe der Deutschen erklärt hatten, verzichteten sie nicht darauf, die Bonner Verhandlungen genau zu beobachten, sie beratend und kritisierend zu begleiten und, sofern dies nötig werden sollte, sogar in sie zu intervenieren. Zu diesem Zweck richteten sie Verbindungsbüros ein, die, dem jeweiligen Militärgouverneur unterstellt, unabhängig voneinander arbeiteten, zugleich aber beständige Kontakte miteinander pflegten.

¹¹ Die entscheidenden Abschnitte lauteten: "1.c. That the powers of the Federal Government shall be limited to those expressly enumerated in the Constitution and in any case shall not include education, cultural and religious affairs, Local Government and Public Health..."

"d. That the powers of the Federal Government in the field of public finance shall be limited to the disposal of monies including the raising of revenues, for purposes for which it is responsible; that the Federal Government may set rates and legislate on the general principles of assessment with regard to other taxes for which uniformity is essential, the collection and utilisation of such taxes being left to the individual States; and that it may appropriate funds only for purposes for which it is responsible under the Constitution".

"f. That the powers of the Federal Government to establish federal agencies for the execution and administration of its responsibilities should be clearly defined and should be limited to those fields in which it is clear that state implementation is impractical." Ebenda.

¹² Ebenda, S. 241.

¹³ Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. XXXIII-LIV.

Das britische Liaison Office in Bad Godesberg stand unter der Leitung von R.A.A. Chaput de Saintonge, einem Frankokanadier, der aus dem German Internal Affairs Department im Foreign Office kam und als guter Kenner deutscher Verfassungs- und Verwaltungsfragen galt¹⁴. Die Aufgabe seiner Verbindungsstelle bestand darin, die Militärregierung fortlaufend und detailliert über den Gang der Verhandlungen des Parlamentarischen Rates zu unterrichten und Hintergrundkenntnisse über die Haltung der Fraktionen und über die Akteure zu vermitteln¹⁵. Durch persönliche Kontakte, bei Dinners und Cocktailparties, aber auch in offiziellen Treffen mit den Ministerpräsidenten, Vertretern des Parlamentarischen Rates und führenden Parteipolitikern sollte ein Informations- und Einflußrahmen aufgebaut werden, um britische Interessen wirkungsvoll zu vertreten und zugleich der alliierten Verfassungspolitik in Westdeutschland zum gewünschten Erfolg zu verhelfen.

Von Beginn an war die britische Seite bemüht, Irritationen abzubauen, die die Verfassungsarbeit hätten lähmen können. Dabei versuchte sie, aufkeimende Meinungsverschiedenheiten zwischen den alliierten Partnern zu überbrücken und zugleich – bei gebotener Zurückhaltung – auch vermittelnd auf die früh erkennbaren Gegensätze im Parlamentarischen Rat einzuwirken. Militärgouverneur Brian Robertson erwies sich dabei als kenntnisreicher und geschickter Vertreter seines Landes, der durchaus bemüht blieb, auch die deutschen Belange zu berücksichtigen. Schon im Vorfeld der Bonner Beratungen über das Grundgesetz trug die britische Diplomatie dazu bei, einen französischen Vorstoß abzuschwächen, der darauf zielte, die Teilnahme von Berliner Abgeordneten an den Verfassungsverhandlungen grundsätzlich in Frage zu stellen¹⁶. In Paris wurde befürchtet, daß Berlin „als die rechtmäßige und moralische Hauptstadt Deutschlands“ wiederhergestellt werden solle, was unbedingt vermieden werden müsse. Das Foreign Office zeigte zwar Verständnis für die Besorgnis der Franzosen, plädierte aber dafür, die Vertretung der Berliner unter der Voraussetzung zuzulassen, daß ihr nicht die gleichen Rechte wie den Westdeutschen gewährt würden¹⁷. Gleichzeitig wirkte die Militärregierung beschwichtigend auf den Oberbürgermeister Ernst Reuter ein, damit demonstrative Vorstöße des Magistrats in dieser Frage unterblieben. Das Verhältnis zur Sowjetunion, das durch die Blockade Berlins ohnehin zum Zerreißen gespannt war, sollte keinen zusätzlichen Belastungen ausgesetzt werden¹⁸.

¹⁴ Vgl. Ulrich Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum und britische Besatzung. Planung und Politik 1943–1947*, Stuttgart 1985, S. 320.

¹⁵ Rainer Pommerin, *Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates. Porträtskizzen des britischen Verbindungsoffiziers Chaput de Saintonge*, in: VfZ 36 (1988), S. 557–588.

¹⁶ Vgl. Patrick Dean an Foreign Office, 10. 8. 1948, in: Public Record Office (PRO), Foreign Office (FO) 1049/1168, Dok. 194/14/48.

¹⁷ Dok. 194/8/48, in: Ebenda.

¹⁸ "I think, however, that the Berliners are being unduly impatient if they are claiming equal rights with the Western Germans at the present time. It might therefore be advisable to warn a responsible SPD member of the Magistrat, Reuter for instance, that if the Magistrat presses this point at the present time (by passing a resolution) it will only succeed in aggravating the tension between the Soviet Union and the Western Powers." Dok. 194/8/48, in: Ebenda.

“If you think that representatives from Berlin must join the Parliamentary Council”, so teilte das Foreign Office dem Militärgouverneur am 30. August 1948 mit, “they should do so as observers and not in an advisory capacity”¹⁹. Einen Tag später, bei der Besprechung einer Delegation der Ministerpräsidenten mit den alliierten Verbindungsoffizieren in Wiesbaden, erläuterte Chaput de Saintonge die offizielle Linie der Besatzungsmächte: Es werde keine Vollmitgliedschaft der Berliner geben. Sie könnten als Beobachter teilnehmen und an der Ausschussarbeit mitwirken. An den öffentlichen Debatten aber sollten sie sich nicht beteiligen²⁰. Damit war ein Weg gefunden, um die Mitwirkung der Berliner im Parlamentarischen Rat in einer für sie wie auch für die französische Seite gerade noch akzeptablen Form zu gewährleisten²¹.

Die britische Militärregierung sah sich nicht nur in der Rolle des Vermittlers zwischen den Alliierten. Sie war auch darauf bedacht, Konflikte zwischen den Fraktionen des Parlamentarischen Rates abzubauen, um der Verfassung des künftigen westdeutschen Staates eine breite Zustimmung zu sichern. Deshalb legte sie großen Wert darauf, daß die Grundentscheidungen über die Verfassung von einer breiten Mehrheit getragen wurden. Für die großen politischen Kontrahenten, die SPD- und die CDU/CSU-Fraktion, die jeweils über 27 der 65 Stimmen verfügten, lag die Versuchung nahe, in schwierigen Situationen dem Zwang zum übergreifenden Konsens durch eine einfache Mehrheit mit Hilfe der kleineren Parteien zu entgehen. Dem Verhalten der FDP, die über fünf Stimmen verfügte, kam damit eine ausschlaggebende Bedeutung zu. Hinweise, die die Militärregierung bereits in der ersten Septemberhälfte erhielt, verstärkten den Verdacht, die Liberalen könnten einer Schaukelpolitik zuneigen. Andeutungen aus den Reihen der FDP, daß dies nicht der Fall sein werde, wurden mit Erleichterung registriert. So gab der niedersächsische FDP-Vertreter im Parlamentarischen Rat, Dr. Hermann Schäfer, bei einem Gespräch mit dem britischen Verbindungsoffizier in Hamburg zu erkennen, die FDP werde ihre Position nicht dazu nutzen, knappe Entscheidungen zu ermöglichen, “but to hold balance where doubtful moves were made by CDU or SPD until a solution acceptable to vast majority was reached. This power would operate particularly against CDU inclination towards excessive decentralisation.”²²

Gut zwei Monate später hieß es in einer Lagebeurteilung des Foreign Office, die gleichstarke Vertretung der beiden Hauptparteien habe im Parlamentarischen Rat das Bemühen verstärkt, Mehrheitsabstimmungen zu vermeiden, die den kleinen Parteien

¹⁹ Dok. 194/19/48, in: Ebenda.

²⁰ Vgl. Dok. 194/22/48, in: Ebenda; vgl. auch Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, Dok. 25, S. 410–414.

²¹ In einem Telegramm an das FO vom 31. 8. 1949 betonte die Militärregierung in Berlin noch einmal, daß es weder möglich noch angezeigt gewesen wäre, eine Teilnahme der Berliner Vertreter zu verhindern. Dies hätte zu einer Konfrontation mit den demokratischen Parteien Berlins geführt und auch die Bereitwilligkeit der westdeutschen Seite in Frage gestellt, sich an dem Verfassungsprojekt zu beteiligen. “It is the feeling that they are supported by and are maintaining some connection with Berlin which has largely saved their consciences over splitting Germany. While, therefore, we should certainly seek to limit the capacity in which Berliners attend, I do not think we can at this stage prevent them from doing so and that to attempt it would be most unwise.” Ebenda, Dok. 194/23/48.

²² Dok. 194/35/48 vom 11. 9. 1948, in: Ebenda.

die entscheidende Stimme geben würden. "No Basic Law (Draft Constitution) could endure for long if some of its main provisions were opposed by one of the major parties. Both the Social Democrat and the Christian Democrat leaders have therefore accepted the fact, that only compromises receiving the support of their parties should be embodied in the Basic Law."²³ Im Zwang zum übergreifenden Kompromiß, der den Briten als unabdingbar für eine funktionsfähige Verfassung galt, wurde aber auch der eigentliche Grund dafür gesehen, daß die Ausschubarbeit nicht vorankam. Bisher, so stellte das Foreign Office fest, sei eine Einigung weder in den Fraktionen noch zwischen den Parteien erreicht worden. Umstritten sei hauptsächlich die Zusammensetzung und Aufgabe der Zweiten Kammer sowie die Finanzverfassung. "The main issue dividing the parties would appear to be the incompatibility of the degree of federalism desired by the Christian Democrats with the wide centralised control which the Social Democrats believe necessary to solve the difficult economic position of the country and implement their political programme."²⁴ Der Hinweis auf das noch ausstehende Besatzungsstatut werde vielfach nur als eine Entschuldigung benutzt, um die schmerzhaft Notwendigkeit zu vermeiden, zu einer Lösung zu kommen.

II. Verzögerungen und Mahnungen

Mit Argusaugen wachten die Militärregierungen darüber, daß sich die „Verfassungsväter“ strikt an ihre gesetzte Aufgabe hielten und sich nicht mit Stellungnahmen zu allgemein-politischen Fragen profilierten. Konflikte ließen nicht lange auf sich warten. Als der Parlamentarische Rat am 15. September 1948 eine Resolution verabschiedete, die sich gegen die Verurteilung von Demonstranten im sowjetischen Sektor Berlins wandte, nahmen die westlichen Besatzungsmächte dies zum Anlaß, ihre mahnende Stimme zu erheben. General Koenig, der französische Militärgouverneur, bestand zunächst gegenüber seinen Kollegen darauf, von den Verfassungsgebern eine Zusicherung zu verlangen, daß künftig Kompetenzüberschreitungen unterblieben. Eine dem Präsidenten Konrad Adenauer überreichte Note der Alliierten wies in kühlen Worten darauf hin, daß der Parlamentarische Rat keine Berechtigung habe, von der ihm zugewiesenen Aufgabe abzuweichen. Dieses Schreiben sei als Warnung gedacht, so erläuterten die Verbindungsoffiziere bei der Übergabe. "If the Parliamentary Council goes outside its authorised field in future, it must expect a strong reaction from the Military Governors."²⁵

²³ FO an die britischen Auslandsvertretungen am 20. 11. 1948, in: Ebenda, FO 1049/1559, Dok. 1372/202/48.

²⁴ Ebenda.

²⁵ Dok 1494/11/48, in: Ebenda, FO 1049/1577. Die Note wurde von den Verbindungsoffizieren am 30. 9. 1949 übergeben. Im FO stieß das Vorgehen der Militärgouverneure nicht nur auf Zustimmung. In einer Randbemerkung zum Bericht des Verbindungsoffiziers vom 16. 9. 1948 heißt es: "It would, I believe, (be) most impolitic for us to attempt to restrain the Parliamentary Council from discussing Berlin and E. Germany in this way. It is true that such subjects do not really fall within its competence,

Mit Besorgnis sahen die Militärregierungen, daß der Parlamentarische Rat in seinem eigentlichen Arbeitsfeld weit hinter den ursprünglich gesteckten Zeitplan von acht bis zehn Wochen zurückfiel. Sie beobachteten, wie es den Fraktionen nicht gelang, ihre kontroversen Standpunkte zu versöhnen, wie Föderalisten und Zentralisten aufeinanderprallten. Die Zusammensetzung und Funktion der Länderkammer, die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern und die Frage der Steuergesetzgebung und Finanzverwaltung bildeten, neben den kulturpolitischen Forderungen zum Elternrecht und zum Verhältnis von Kirche und Staat, die Hauptstreitpunkte. Ein Kompromiß mit der SPD wurde für die CDU dadurch erschwert, daß sie auf die extremen Föderalisten (vor allem der CSU) in der eigenen Fraktion Rücksicht nehmen mußte. Da sich die Kernfragen des Streits auf jene Bereiche erstreckten, die von den alliierten Vorgaben berührt wurden, konnte es nicht ausbleiben, daß die Bonner Verfassungsarbeit zunehmend die kritische Anteilnahme und Einmischung der drei Besatzungsmächte provozierte.

Eine wesentliche Grundlage für die Willensbildung der britischen Politik gegenüber dem Parlamentarischen Rat stellten die Periodischen Berichte des Bonner Verbindungsbüros dar, die der Militärregierung in Berlin und dem Foreign Office in London als Dokumentation über den Stand und den Ablauf der Verhandlungen in den verschiedenen Ausschüssen dienten. Ergänzt wurden diese Materialien durch aufschlußreiche Zusammenfassungen und Wertungen. Bei den britischen Stellen in Berlin lösten die Mitteilungen des Verbindungsoffiziers schon nach wenigen Wochen zunehmendes Unbehagen aus. Die Kritik galt besonders den Empfehlungen des Finanzausschusses, da sich diese auch nach britischer Meinung nicht mehr mit den Erfordernissen einer "federal constitution" vereinbaren ließen. Obwohl die Briten eine stärkere zentrale Staatsgewalt in Deutschland nicht von vornherein ablehnten und den aus ihrer Sicht eher überzogenen föderalistischen Konzepten der Franzosen und Amerikaner durchaus skeptisch gegenüberstanden, sahen sie sich durch die alliierten Beschlüsse gebunden, die zugleich den kleinsten gemeinsamen Nenner bildeten, auf den die stark divergierenden Auffassungen der Besatzungsmächte hatten gebracht werden können.

Die Militärgouverneure hielten den Zeitpunkt für gekommen, dem Parlamentarischen Rat ihre Bedenken nunmehr auf möglichst schonende Weise zu signalisieren. Sie beauftragten ihre Verbindungsoffiziere, beim Präsidenten vorstellig zu werden. Da Adenauer abwesend war, übergaben diese am 19. Oktober 1948 seinem Ersten Stellvertreter, dem Sozialdemokraten Adolf Schönfelder, eine Stellungnahme²⁶. Darin wurde betont, daß die Bestimmungen des Grundgesetzes mit den „Frankfurter Dokumenten“ übereinstimmen müßten, um von den Militärgouverneuren genehmigt werden zu können. Dies gelte besonders für die Verteilung der finanziellen Befugnisse zwischen Bund und Ländern, die das Kernproblem des Föderalismus darstellten. Die Kompe-

but if we wish to secure popular support and prestige for the new governing body in W. Germany we should give the Parliamentary Council a certain amount of rope." Dok.C 7652, in: Ebenda, FO 371/70598 A. Zur amerikanischen Reaktion vgl. FRUS 1948/2, S. 421–426.

²⁶ Vgl. Adenauer, *Erinnerungen*, 1945–1953, S. 155.

tenzen der Bundesregierung bei der Erhebung von Steuern und bei der Verfügung über sie seien zu begrenzen. Zwar könne die Bundesregierung Steuersätze und allgemeine Richtlinien auch für andere als die eigenen Steuern erlassen, um die Einheitlichkeit der Finanzverfassung im Gesamtstaat zu wahren: Die Einziehung und Verwendung solcher Steuern aber müsse den einzelnen Ländern überlassen bleiben.

Die halboffiziellen Einlassungen und Sondierungen der Verbindungsoffiziere waren kaum geeignet, die weitere Entwicklung im gewünschten Sinne zu beeinflussen. Entsprechend düster gestaltete sich die Berichterstattung aus Bonn. "The picture which Mr. Chaput de Saintonge presents is frankly discouraging", schrieb der Leiter der Political Division am 9. November 1948 an den Militärgouverneur²⁷. Dr. Adenauers Verhalten sei unbefriedigend. Er vernachlässige eindeutig seine Pflichten als Ratsvorsitzender und konzentriere sich darauf, der CDU ein Übergewicht in der ersten westdeutschen Regierung zu geben. Seine Verzögerungstaktik im Parlamentarischen Rat ziele darauf, die Wahlen aufs nächste Frühjahr zu verschieben, bis sich der CDU/CSU-Konflikt von selbst gelöst hätte. Sein Verhalten widerspreche klar den britischen, aber auch den wahren deutschen Interessen. Der Parlamentarische Rat als Ganzer, und Adenauer insbesondere, "need something of a shaking and a pretty firm exhortation to get down to business again"²⁸. Wenn es nunmehr dazu komme, den Grundgesetzentwurf mit den Vorgaben der Alliierten zu vergleichen und dabei auf Veränderungen zu bestehen, würden diese eher für die CDU als für die SPD vorteilhaft sein. Der daraus für die SPD entstehende Nachteil könne möglicherweise abgemildert werden, "if we could at the same time intervene successfully to speed up the work of the Parliamentary Council"²⁹. In diesen Ausführungen wird bereits die Schwierigkeit der britischen Position angedeutet, die sich im weiteren Verlauf verstärken sollte: Die Forderung der Alliierten, die föderalistische Struktur des Grundgesetzes zu verstärken, kam der Position der CDU/CSU zugute. Sie war geeignet, nicht nur die Balance zwischen den Fraktionen zu gefährden, sie benachteiligte auch jene Partei, deren Beitrag Großbritannien als besonders wichtig für den Aufbau der Demokratie in Deutschland erachtete.

Der halboffizielle Vorstoß der Militärregierungen mißfiel dem Präsidenten des Parlamentarischen Rates. Am 10. November 1948 bat Adenauer die Verbindungsoffiziere zu sich und teilte ihnen mit, daß er bis vor kurzem keinerlei Kenntnis über die Demarche vom 19. Oktober gehabt habe. Er bedauerte, daß man nicht an ihn selbst, sondern an seinen Stellvertreter herangetreten sei, und legte nahe, zukünftige Mitteilungen offizieller Natur ihm persönlich oder seinem Generalsekretär, wenn möglich in Form eines Aide-Mémoire, zu übergeben. Unverhohlen übte er Kritik an der Informationspolitik der alliierten Stellen gegenüber dem Parlamentarischen Rat. "He deprecated the imparting of information to members of the Council at Cocktail parties or other social functions, and argued that such members frequently misunderstood it, thus causing

²⁷ Minute, Top Secret, in: PRO, FO 1030/85, fol. 148.

²⁸ Ebenda.

²⁹ Ebenda.

confusion."³⁰ Er gab auch zu verstehen, daß er die von den Alliierten kritisierte Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern weniger für ein finanzielles als für ein politisches Problem hielt. Er respektiere die Sicht der Finanzexperten: Eine zentrale Administration habe die Vorteile der Effizienz und Einfachheit für sich; zugleich sei sie weniger kostspielig, "but on political grounds (he) considered administration should be devolved to the Laender."³¹

Für Adenauer war die Föderalismusfrage kein Glaubensgrundsatz, sondern ein pragmatisch zu lösendes Problem. Bei einem Frühstück, zu dem General Robertson am 17. November 1948 nach Bad Homburg eingeladen hatte, wiederholte er daher die dringende Bitte um eine offizielle Stellungnahme, damit Mißverständnisse vermieden und Bewertungen erst nach Verabschiedung des Grundgesetzes vorgetragen würden. Robertson stimmte dieser Haltung zu³². Zugleich schlug Adenauer ein Treffen zwischen Beauftragten der Militärgouverneure und Vertretern des Parlamentarischen Rates vor, um über die Differenzen miteinander zu sprechen.

Während Adenauer versuchte, noch während der Verfassungsverhandlungen größere Klarheit über die Position der Militärregierungen zu gewinnen, damit deren Einwände in die Beratungen einbezogen werden könnten, appellierte der Vorsitzende des Hauptausschusses, der SPD-Abgeordnete Carlo Schmid, an die Alliierten, sich nicht mit Ratschlägen oder Warnungen in die laufenden Verhandlungen einzumischen. Es sei ihr Vorrecht, später über die Ergebnisse zu befinden. "It has become apparent", so bewertete das britische Verbindungsbüro diese Einstellung, "that he and several other delegates wish to face the Military Governments with the alternative of accepting the German text or having no West German Government as they are confident that anything will be preferable to the political results of rejection."³³

Über Form und Inhalt des weiteren Vorgehens kam es auch zu einer intensiven Diskussion zwischen den Militärgouverneuren, die sicherstellen wollten, daß der deutsche Verfassungstext sich im Rahmen des Londoner Abkommens und der alliierten Vorgaben bewegte. General Koenig plädierte mit Nachdruck dafür, dem Parlamentarischen Rat klarzumachen, daß er auf dem falschen Weg sei, "that is, attempting to concentrate excessive powers particularly in finance field, in central government"³⁴. Clay verwies immerhin zur Entschuldigung der Deutschen auf die ungenügende Information, die ihnen bisher gegeben worden sei. "... apart from the scanty information given to the Germans on July 1³⁵ they had never been adequately informed regarding the substance of the London agreements relating to this question."³⁶ Die Generäle einigten sich darauf, durch ein Aide-Mémoire an den Präsidenten des Parlamentarischen Rates für grö-

³⁰ British Liaison Staff to Bercomb Berlin, 10. 11. 1948, in: Ebenda, fol. 135.

³¹ Ebenda, fol. 136.

³² Secret Telegram an das FO vom 19. 11. 1948, in: Ebenda, fol. 119.

³³ Bericht vom 14. 11. 1948, in: Ebenda, fol. 127.

³⁴ FRUS 1948/2, S. 440 f. Bericht über das Treffen der Militärgouverneure vom 16. 11. 1948.

³⁵ Gemeint sind die Frankfurter Dokumente.

³⁶ FRUS 1948/2, S. 441.

ßere Klarheit zu sorgen. Allerdings konnte Robertson sich mit der Empfehlung, den Text persönlich zu übergeben, nicht durchsetzen. Es wurde immerhin versucht, den Anschein einer Intervention zu vermeiden und das in der Form entschärfte Dokument als Anleitung ("guide") zu klassifizieren³⁷.

III. Das erste Aide-Mémoire

Als das Aide-Mémoire der Alliierten am 22. November 1948 von den Verbindungsoffizieren übergeben wurde, lag der Entwurf des Grundgesetzes bereits beim Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates. Die wichtigsten Änderungen, die die Alliierten anmahnten, bezogen sich zum einen auf das Zweikammersystem, "in which one of the houses must represent the individual states and must have sufficient power to safeguard the interests of the states"³⁸, und zum anderen – wie nicht anders zu erwarten – auf die föderalistische Ausgestaltung der Finanzverfassung. Den deutschen Verfassungsgebern wurde nahegelegt, dafür Sorge zu tragen, "that the powers of the federal government in the field of public finance shall be limited to the disposal of monies including the raising of revenues for purposes for which it is responsible, that the federal government may set rates and legislate on the general principle of assessment with regard to other taxes for which the uniformity is essential. The collection and utilization of such taxes being left to the individual states, and that it may appropriate funds only for the purpose for which it is responsible under the constitution."³⁹ Damit wurden einschlägige Bestimmungen des "Letter of Advice" zitiert, die Quelle aber blieb unbekannt.

Die Parteien des Parlamentarischen Rates unterschätzten die Ernsthaftigkeit der alliierten Einlassung und versuchten ihre Bedeutung herunterzuspielen. Keine von ihnen wollte als Handlanger der Besatzungsmächte erscheinen. Im Hauptausschuß wurde das Aide-Mémoire als bloße Erläuterung eingestuft. Mit nur einer (kommunistischen) Gegenstimme beschlossen seine Mitglieder folgende Resolution: „Die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates setzen die Beratungen als Vertreter des deutschen Volkes fort, dessen Vertrauen sie nach Bonn entsandt hat.“⁴⁰ Der Ausschuß-Vorsitzende Carlo Schmid (SPD) charakterisierte die Einmischung der Militärgouverneure als unzulässig. Die Verfassung solle zunächst von den Deutschen vollständig ausgearbeitet und erst danach den Militärgouverneuren zur Genehmigung vorgelegt werden. Es bleibe diesen dann anheimgestellt, ob sie das Grundgesetz annahmen oder durch Anordnung ändern wollten.

³⁷ Vgl. den am 18. 11. übermittelten Entwurf, die Anweisungen an das britische Liaison Office und den endgültigen Text, in: PRO, FO 1049/1558.

³⁸ FRUS 1948/2, S. 442.

³⁹ Ebenda, S. 443. Vgl. auch den Bericht des britischen Verbindungsbüros, in: PRO, FO 1030/85, fol. 115f.

⁴⁰ Parlamentarischer Rat. Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/49, S. 111.

Mit dieser Bemerkung erregte Schmid den Unwillen der britischen Militärregierung. Carlo Schmid, so äußerte sich General Robertson in einem Telegramm an das Foreign Office, "is a doctrinaire and opinionated professor and he has been giving the lead to his Party on the lines that interference by the Military Governors in the course of the Parliamentary Council's deliberations on the constitution is inadmissible"⁴¹. Im Foreign Office wurde darüber nachgedacht, wie der „negativen Einstellung“ der SPD begegnet und mäßigend auf die Partei eingewirkt werden könne. Der Militärgouverneur regte an, den Besuch des Stellvertretenden SPD-Vorsitzenden Erich Ollenhauer, der Anfang Dezember 1948 zu einem Treffen der Sozialistischen Internationale in London erwartet wurde, zu einem Gespräch zu nutzen. Lord Henderson solle ihn kurz empfangen, "and impress on him the disservice which his Party will render to European recovery and progress by adopting a negative attitude at Bonn"⁴². Ollenhauer, der mehrere Jahre im Londoner Exil verbracht hatte, galt als eine „angenehme und entgegenkommende Person“⁴³.

Die Vorbereitung des Gesprächs zwischen Henderson und Ollenhauer enthält interessante Hinweise darüber, wie die SPD im allgemeinen und die Rolle Carlo Schmid im besonderen beim Foreign Office eingeschätzt wurden. Dabei werden auch Unterschiede im Urteil zwischen der Londoner Zentrale und der Militärregierung in Deutschland erkennbar. Grace Rolleston von der German Section hielt die Charakterisierung, die Carlo Schmid durch Robertson erfahren hatte, für zu schroff. Nach ihrer Meinung war der Einstellung des deutschen Politikers eine gewisse Berechtigung nicht abzuspüren. Es sei essentiell, daß den "Constitution makers" ein Höchstmaß an Unabhängigkeit eingeräumt werde, andernfalls könnten diese in der nahen Zukunft bezichtigt werden, sie hätten nicht nur Deutschland geteilt, sondern auch eine Verfassung geschaffen, die von den westlichen Besatzungsmächten diktiert worden sei. Eine Rüge für Carlo Schmid via Ollenhauer wäre nach ihrer Meinung ein großer Fehler. "The latter is a nice little man but of small calibre compared with Schmid". Wenn an ein "dressing down" gedacht sei, dann sollte es auf direktem Wege erfolgen. Schließlich sei es eine Übertreibung, von der „negativen Einstellung“ der SPD in Bonn zu sprechen. "They have always been the ones to push ahead in contrast to the intriguing and procrastinating CDU-CSU."⁴⁴ Ein für Lord Henderson angefertigtes Memorandum folgt bis in einzelne Formulierungen hinein der von Grace Rolleston vorgetragenen Argumentation, auch in der kritischen Einschätzung der christdemokratischen Fraktion. Allerdings wird eingeräumt, daß Schmid's Kritik am Vorgehen der Alliierten taktlos und möglicherweise aggressiv gewesen sei⁴⁵. Nach dem Besuch Ollenhauers konnte Frau Rolleston in einer Protokollnotiz zufrieden bemerken: "Lord Henderson impressed upon Ollenhauer the importance of pressing on with the establishment of a W. German government and warned him that too much consideration of problems which were not

⁴¹ 25. 11. 1948, in: PRO, FO 1030/85, fol. 106.

⁴² Ebenda, fol. 107.

⁴³ 24. 11. 1948, in: Ebenda, fol. 108.

⁴⁴ Randbemerkung von Grace Rolleston vom 28. 11. 1948, in: FO 371/70601, Dok. C 9669.

⁴⁵ In: Ebenda, FO 371/70601, fol. 9887.

fundamental may lead to regrettable delays. Ollenhauer expressed agreement with this. Carlo Schmid was not mentioned by name."⁴⁶

Daß in den weiteren Diskussionen des Grundgesetzentwurfs den alliierten Vorbehalten auch nach der Überreichung des Aide-Mémoire kaum Beachtung geschenkt wurde, mißfiel der britischen Militärregierung zunächst durchaus. "Most members of the Parliamentary Council are convinced that the establishment of a West German Government is so vital to the Western Occupying Powers that the Military Governors will accept the Basic Law whatever its contents"⁴⁷, stellte der Verbindungsoffizier besorgt fest. Im Hauptausschuß werde sogar der Vorschlag unterbreitet, eine zweite Lesung des Entwurfs solle unterbleiben, solange die Besatzungsmächte keine detaillierten Angaben über das Besatzungsstatut gemacht hätten. Die eigentliche Schwierigkeit liege jedoch in der mangelnden Konsensfähigkeit der CDU/CSU-Fraktion. Eine Reihe von innerparteilichen Sitzungen der Christdemokraten habe noch immer nicht dazu geführt, eine tragfähige Übereinstimmung für einen möglichen Kompromiß mit der SPD zu erreichen. Die Ergebnisse des Hauptausschusses beruhten im wesentlichen auf knappen Mehrheitsentscheidungen von SPD und FDP. Die CDU könne in der gegenwärtigen Situation kein vernünftiges Entgegenkommen zeigen, ohne sich der Gefahr auszusetzen, den CSU-Flügel preiszugeben. Allerdings gebe es Anzeichen dafür, "that the CDU are looking to the principles in the Aide-Mémoire to get them out of their difficulties as there is no doubt that these principles are more federal in character than the rather centralist solutions accepted by the SPD and FDP"⁴⁸.

Die Vereinbarkeit des westdeutschen Verfassungsentwurfs mit den alliierten Vorgaben war aber für die britische, anders als für die französische und amerikanische Militärregierung, nicht so sehr ein Gebot des Prinzips als vielmehr eine Frage der politischen Opportunität. Aus britischer Sicht ließen sich durchaus verschiedene föderative Modelle denken, die auch einer stärkeren Zentralgewalt Raum ließen. Wichtiger als solche Organisationsfragen aber war es ihnen, den Grundkonsens zwischen den Alliierten zu erhalten und gleichzeitig sicherzustellen, daß es den Deutschen möglich blieb, ihre Verfassung selbständig zu erarbeiten und eine möglichst breite Zustimmung der Parteien zu finden.

"It is not so much the letter which counts as the spirit, and the test of the spirit of the new Constitution will be its application"⁴⁹, bemerkte John W. Wheeler-Bennett am 9. Dezember 1948 in einer Zwischenbilanz zum Stand der Bonner Verhandlungen. Er konstatierte wichtige Verbesserungen gegenüber der Weimarer Verfassung, gab aber sofort zu bedenken, daß noch so perfekte Grundrechtsgarantien und institutionelle Sicherungen nicht von sich aus bereits einen hinreichenden Schutz gegen einen künftigen Ausbruch des "furor teutonicus" böten. Das Mißtrauen gegenüber den Deutschen und

⁴⁶ Notiz auf dem Umschlag in: Ebenda; vgl. auch FO 371/70602, Dok. 10061 über das Gespräch Henderson-Ollenhauer vom 2. 12. 1948.

⁴⁷ Bericht von Chaput de Saintonge vom 11. 12. 1948, in: Ebenda, FO 1030/85, fol. 36.

⁴⁸ Ebenda.

⁴⁹ Ebenda, FO 371/70602, Dok. C 10169.

der Zweifel an ihrer Fähigkeit zur Demokratie waren noch keineswegs beseitigt. Der durchschnittliche deutsche Politiker, so urteilte Chaput de Saintonge, sei noch immer "the nationalistic animal of yesterday. He is ambitious, proud, overbearing, narrow minded, suspicious, wily, an incurable romantic, deluded by a limited pragmatic realism, unwilling to accept political responsibility yet easily led into irresponsible action."⁵⁰ Entscheidend sei nicht, ob das Grundgesetz mit den Vorgaben der Alliierten völlig übereinstimme, ausschlaggebend sei vielmehr, "whether the Basic Law shall be applied in a society with sufficient cohesion, vitality and stability to overcome the totalitarian attractions inherent in the present society"⁵¹.

Im britischen Urteil nahm die Neigung zu, die Verfassungsarbeit als Ganzes zu bewerten und nicht so sehr einzelne Bestimmungen der Kritik zu unterziehen. Diese Haltung war auch in dem Memorandum erkennbar, das den Stand des Grundgesetzentwurfs vom 10. Dezember mit dem Aide-Mémoire der Alliierten verglich⁵². Eigentlich, so hieß es dort, könnten nur bei der Frage einer adäquaten Zentralgewalt Zweifel auftauchen, ob der Entwurf mit den alliierten Vorgaben in Einklang zu bringen sei. Die Hauptdifferenz bestehe bei den Bestimmungen zur Finanzverfassung. Der Entwurf übertrage der Zentralgewalt die Zuständigkeit für die Steuergesetzgebung und die Steuerverwaltung auch in Bereichen, die den Einzelstaaten zustünden. Zwar seien die Interessen der Länder angemessen dadurch beachtet, daß der Bundesrat allen Steuergesetzen zustimmen müsse, deren Erträge die Länder direkt beträfen oder die zwischen Bund und Ländern aufzuteilen seien. Dies gelte auch für die Gesetze zum Finanzausgleich. Obwohl die gefundenen Regelungen eindeutig dem Aide-Mémoire widersprächen, das die völlige Trennung der Finanzzuständigkeit zwischen Bund und Ländern empfohlen habe, bleibe diskutierbar, ob die im Grundgesetzentwurf gefundenen Regelungen nicht denselben Zweck erfüllten, nämlich die Unabhängigkeit der Länder zu sichern.

IV. Die Frankfurter Affäre und der Parteienkompromiß

Seit der Übergabe des Aide-Mémoire hatte sich Adenauer verstärkt um Konsultationen mit den Alliierten bemüht. Er wünschte nunmehr in gemeinsamen Gesprächen zwischen Vertretern des Parlamentarischen Rates und den Militärgouverneuren herauszufinden, wie eine reibungslose und schnelle Zustimmung der Alliierten zum Grundgesetzentwurf zu erreichen sei. Zugleich sah er die Chance, auf diese Weise die Position seiner eigenen Fraktion gegenüber der SPD zu verbessern. Er schlug vor, besonders zwei Komplexe zu erörtern: die Frage der Zweiten Kammer und die Verankerung der Garantien für Religionsfreiheit, Erziehung und Familie. Eine klare Stellungnahme der Alliierten werde dabei ebenso hilfreich sein wie nähere Informationen über

⁵⁰ Ebenda, FO 1030/85, fol. 40.

⁵¹ Ebenda.

⁵² Comparison of Aide-Mémoire with Basic Law. Draft of 10 December 1948, in: Ebenda, fol. 85–88.

das Besatzungsstatut⁵³. Obwohl auf alliierter Seite durchaus Zweifel an der Nützlichkeit eines solchen Treffens zu dem damaligen Zeitpunkt bestanden, wurde dem Gesuch entsprochen. Die taktische Linie, die Adenauer mit dem Gespräch verfolgte, schätzte der britische Verbindungsoffizier wie folgt ein: "My impression is that he hopes the Military Governors will extricate his party from the unsatisfactory position which lack of clear policy has placed it in during the last few weeks."⁵⁴ Allerdings hätten die Deutschen das Recht auf ihrer Seite, wenn sie darauf bestünden, daß sie den Grundgesetzentwurf nicht abschließen könnten, bevor sie nicht über den Inhalt des Besatzungsstatuts informiert seien⁵⁵.

Das Treffen mit der Militärregierung, das am 16. und 17. Dezember 1948 im amerikanischen Hauptquartier in Frankfurt stattfand, brachte für beide Seiten keinerlei neue Erkenntnisse⁵⁶. Allerdings führten verschiedene Äußerungen Adenauers über die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Fraktionen des Parlamentarischen Rates zu heftigen Reaktionen der SPD, die das Verhalten des Präsidenten scharf kritisierte und Adenauer ein doppeltes Spiel vorwarf. Er habe versucht, so die Sozialdemokraten, eine Intervention der Militärgouverneure in den Bereichen Finanzverfassung und Zweite Kammer zu provozieren, in denen bereits eine Entscheidung des Hauptausschusses gegen die Stimmen der CDU/CSU erfolgt sei. Es kam zum Eklat. Die „Frankfurter Affäre“ fand in heftigen Pressekampagnen ihren Niederschlag und führte zu einer tiefgreifenden Krise des Parlamentarischen Rates, die dessen Arbeit lahmzulegen drohte. Pläne der SPD, Adenauer wegen dieser Angelegenheit durch ein Mißtrauensvotum zu Fall zu bringen⁵⁷, wie sie die Parteizentrale in Hannover favorisierte, wurden aber bald aufgegeben. Die gemäßigte Linie der SPD-Fraktion in Bonn setzte sich schließlich durch, so daß der Streit in wenigen Wochen beigelegt werden konnte.

Am 20. Januar 1949 wurde die zweite Lesung des Entwurfs im Hauptausschuß beendet. Obwohl CDU und SPD sich nähergekommen waren, konnte in der alles entscheidenden Frage, wie die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern in der Finanzverfassung abzugrenzen seien, noch immer keine Einigung erzielt werden. Zwar traten die beiden großen Parteien nunmehr für eine weitgehende Zuständigkeit des Bundes bei der allgemeinen und bei der Steuergesetzgebung ein. Auch war man sich darin einig, daß die Ausführung der Bundesgesetze Sache der Länder sein solle. Inwieweit diese dabei an Weisungen des Bundes gebunden blieben oder in eigener Zuständigkeit handeln konnten, war nach wie vor selbst innerhalb der CDU/CSU umstritten. SPD und FDP hingegen traten weiterhin für eine einheitliche Bundesfinanzverwaltung ein. Um zu einem Kompromiß zwischen Föderalisten und Zentralisten zu gelangen, wurde ein interfraktioneller Fünferausschuß eingesetzt, der sich mit den schwierigen finanztechnischen

⁵³ Telegramm vom 8. 12. 1948, in: Ebenda, fol. 94.

⁵⁴ Ebenda.

⁵⁵ 13. 12. 1948, in: Ebenda, FO 371/70602, Dok. C 10253.

⁵⁶ Vgl. FRUS 1948/2, S. 641–650.

⁵⁷ Vgl. Rudolf Morsey, Die Rolle Konrad Adenauers im Parlamentarischen Rat, in: VfZ 18 (1970), S. 65–94.

Details zu befassen hatte. In ihm dominierte der Sachverstand des früheren preußischen Finanzministers Hermann Höpker-Aschoff (FDP). Die CSU war nicht vertreten und drohte bereits damit, sich einer Ratifizierung des Grundgesetzes zu widersetzen. Dennoch gelang dem Fünferausschuß in knapp zwei Wochen der Durchbruch. Die SPD akzeptierte endgültig den Bundesrat als Länderkammer, nachdem bereits am 26. Oktober 1948 durch einen Kompromiß zwischen dem SPD-Fraktionsvorsitzenden Walter Menzel und dem bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard diese Lösung im Grundsatz vorbereitet worden war. Der Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes wurde weiter eingeschränkt, das Feld der konkurrierenden Gesetzgebung, bei der die Zustimmung des Bundesrates erforderlich blieb, erheblich erweitert. Damit wurde auch Belangen der CSU Rechnung getragen. Die Finanzverfassung aber entsprach im wesentlichen den Wünschen von SPD und FDP: Bundesfinanzverwaltung für Bundessteuern, erweiterte Steuererhebungskompetenz des Bundes und Zuständigkeit des Bundes beim Finanzausgleich zwischen den Ländern. Der neue Entwurf stellte nunmehr die Grundlage für die dritte Lesung im Hauptausschuß dar. Er wurde am 10. Februar 1949 mit nur geringfügigen Veränderungen angenommen und noch am selben Tage den Militärgouverneuren zur Begutachtung zugestellt.

V. Alliierte Reaktionen

Die Parteien hatten in einer langen und quälerischen Auseinandersetzung endlich zu einem Kompromiß gefunden, der nicht nur von einer knappen, sondern von einer überwiegenden Mehrheit getragen wurde. Wohlweislich hatten sich die Militärregierungen nach den Komplikationen, die ihre früheren Einmischungen ausgelöst hatten, während der letzten Entscheidungsphase zurückgehalten. Die britische Seite befürchtete nunmehr, daß Veränderungswünsche, die in diesem Stadium geltend gemacht würden, leicht dazu führen könnten, den mühsam errungenen Parteienkompromiß auszuhebeln und erneut das gesamte Verfassungsprojekt zu gefährden.

Der britische Verbindungsoffizier sprach daher in seiner ersten Reaktion auf den Entwurf des Fünferausschusses von einer akzeptablen Lösung. Nach dem Parteienstreit der letzten zwei Monate bahnte sich nunmehr eine erfreuliche Entwicklung an⁵⁸. Der Text des Verfassungskompromisses scheinete zwar bei der ersten Durchsicht nicht alle Bedingungen zu erfüllen. Verbesserungen im umstrittenen Bereich der Finanzverfassung seien aber kaum mehr zu erzielen, zumal Carlo Schmid unmißverständlich deutlich gemacht habe, daß der vorliegende Text das äußerste Entgegenkommen der SPD darstelle. "On all points which figured in their original programme, the SPD have given way except this one. They must therefore insist on a federal financial administration if they are not to appear before their voters as having been completely outmanoeuvred."⁵⁹ Es werde schwierig, so urteilte Chaput de Saintonge, die SPD in diesem

⁵⁸ Telegramm vom 8. 2. 1949, in: PRO, FO 1030/86, fol. 280.

⁵⁹ Ebenda.

Punkt zu einem Einlenken zu bewegen. "Schmid suggested that possibly the political adviser or I should discuss the details of the problem with Schumacher who is out of touch with the concrete political realities."⁶⁰ Auch die CDU sei mit dem erreichten Kompromiß zur Finanzverfassung zufrieden. Nach seiner Einschätzung liebäugle nur die CSU mit weitergehenden föderalistischen Vorschlägen, wie sie auch aus französischer Sicht vorgetragen würden.

Der britischen Militärregierung war völlig klar, daß es äußerst schwer sein würde, den Parlamentarischen Rat in einem nächsten Schritt zu bewegen, das jetzt vorliegende Ergebnis mit den Bedingungen des Aide-Mémoire in Einklang zu bringen. Sie versuchten daher vermittelnd auf den amerikanischen und französischen Partner einzuwirken, deren erste Reaktionen bereits deutliche Ablehnung signalisierten⁶¹. Am 9. Februar 1949 bat das Foreign Office die Militärregierung, zu den Diskrepanzen Stellung zu nehmen. Zu prüfen sei auch, ob die Deutschen nicht recht hätten, wenn sie behaupteten, daß die Finanzregelungen zwar strenggenommen mit den Londoner Beschlüssen nicht übereinstimmen, daß sie aber deren Geist entsprächen, zumal tatsächlich ein echtes föderales System angestrebt werde. Wenn sich diese Einschätzung als korrekt herausstelle, so das Foreign Office, dann gebe es nur die frühe Wahl zwischen zwei Übeln: "We must either upset the delicate compromise the Germans have achieved or enforce its acceptance upon the French who will insist *at least* on the punctillious observance of the letter of advice."⁶²

Der bis dahin nur informell überreichte Entwurf des Hauptausschusses führte zu hektischen diplomatischen Aktivitäten der Briten. Davon zeugen die vielfältigen Telegramme und Memoranden, die zwischen dem Verbindungsbüro, der Militärregierung und dem Foreign Office kursierten. Die strikte Bindung an die alliierten Vorgaben machte es schwierig, den deutschen Entwurf als hinreichend föderalistisch zu verteidigen. Bei seiner Begutachtung der Regelungen zur Finanzverwaltung stellte der Financial Adviser der Militärregierung, Sir Eric Coates, denn auch ernüchtert fest: "If the French challenge this position under the Letter of Advice⁶³ we shall not have a leg to stand on, for the deviations are too serious to be laughed off". "Even to British thinking – which favours centralized finance – the present German proposals give an excessive authority to the Federation (however rigged) and are difficult to reconcile with one's acceptance of a Federated Germany."⁶⁴

Optimistischer aber klang der Kommentar zum Grundgesetzentwurf, den das Bonner Verbindungsbüro erstellte und am 13. Februar 1949 dem Foreign Office zuleitete. Es sei nicht die Aufgabe der Militärgouverneure, so stellte Chaput de Saintonge darin fest, einzelne Bestimmungen des Grundgesetzes der Kritik zu unterziehen. Vielmehr

⁶⁰ Ebenda.

⁶¹ Telegramm von Chaput de Saintonge über ein Gespräch mit seinem amerikanischen und französischen Kollegen (Simons u. Laloy) vom 9. 2. 1949, in: Ebenda, fol. 256f.

⁶² Ebenda, fol. 264.

⁶³ Der Inhalt des "Letter of Advice to Military Governors regarding the German Constitution" war der deutschen Seite nicht bekannt. Er schrieb eindeutig vor, "that the Federal Government can only raise and collect revenues for purposes for which it is responsible". Ebenda, fol. 233 ff.

⁶⁴ 12. 2. 1949, in: Ebenda, fol. 231.

gehe es darum, das Dokument als Ganzes zu würdigen. Bei einem sorgfältigen Vergleich mit den Bestimmungen des Aide-Mémoire vom 22. November 1948 ergebe sich, daß den dort verfolgten Zielen in wesentlichen Punkten Rechnung getragen werde. Ohne Zweifel liege eine demokratische Verfassung des föderalen Typs vor, die die Rechte der beteiligten Länder schütze, eine adäquate Zentralgewalt vorsehe und die individuellen Rechte und Freiheiten garantiere. Nur in der Frage der Machtverteilung zwischen Bund und Ländern konstatierte der Gutachter Abweichungen. Dies gelte vor allem für die Finanzzuständigkeit des Bundes. "The requirements of the Aide-Mémoire were drafted in order to safeguard the rights of the Laender on the conception that he who pays the piper calls the tune."⁶⁵ Der effektivste Weg, um dies zu erreichen, sei zweifellos die völlige und unabhängige Kontrolle über das Steueraufkommen und die Finanzverwaltung. Diese Lösung sei jedoch von den Finanzexperten des Parlamentarischen Rates als ineffizient, teuer und schwierig abgelehnt worden. Sie hätten deshalb ein alternatives System angenommen, das dem Bundesrat, der tatsächlich die Interessen der Länder repräsentiere, ein absolutes Veto bei der Finanzgesetzgebung des Bundes einräume, soweit sie die Interessen der Länder berühre. Auf diese Weise hätten sie versucht, dieselben Ziele zu erreichen wie die Besatzungsmächte. "Although it is clear to the members of the Parliamentary Council that *their financial provisions are contrary to the actual requirements of the Aide-Mémoire* they claim that they meet the reasons for these requirements in their alternate system."⁶⁶ Die Abweichung werde aber mit Sicherheit den Widerspruch der Alliierten hervorrufen. "From a purist point of view it is the only clear-cut deviation from the London Letter of Advice." Andererseits sei es "the wisest course for the Military governors", diese Abweichung zu akzeptieren und jeden Anschein einer Einmischung zu unterlassen⁶⁷, ansonsten bestehe die Gefahr, daß die Balance des Kompromisses zwischen den Parteien zerstört werde⁶⁸. Die deutsche Abteilung des Foreign Office stimmte den Schlußfolgerungen des Gutachtens zu. Grace Rolleston notierte: "This explains in a lucid and convincing manner that the Basic Law, with few exceptions, meets the requirements of the Aide-Mémoire."⁶⁹

Diese Auffassung wurde von der französischen und amerikanischen Militärregierung keineswegs geteilt. Auf dem gemeinsamen Treffen der drei Militärgouverneure vom 16. Februar 1949 zeigte selbst Clay sich über den deutschen Entwurf äußerst enttäuscht. Er sei unbefriedigend und weiche in vielen Punkten radikal von den Prinzipien ab, die dem Parlamentarischen Rat übermittelt worden seien⁷⁰. General Koenig

⁶⁵ Comment on the Basic Law (Draft of 10 February 1949) von Chaput de Saintonge vom 13. 2. 1949, in: Ebenda, FO 1050/533, fol. 58.

⁶⁶ Ebenda. Hervorhebung im Text.

⁶⁷ Ebenda, fol. 59.

⁶⁸ So Chaput de Saintonge in seinem Brief an den Political Adviser vom 13. 2. 1949.

⁶⁹ 22. 2. 1949, FO 1050/533. Das Gutachten ging schließlich auch in die Kabinettsvorlage zum Grundgesetz ein. Vgl. PRO, Cabinet Office (CAB) 128/15.

⁷⁰ Vgl. Bericht Gen. Robertsons über das Treffen, in: Ebenda, FO 1030/86, fol. 221 ff. Dazu auch den Bericht des United States Political Adviser for Germany (Robert D. Murphy) vom 17. 2. 1949, in:

stimmte seinem amerikanischen Kollegen mit offensichtlicher Genugtuung zu, während Robertson sich isoliert sah. Auch er gab Mängel zu, betonte jedoch die Notwendigkeit, das Grundgesetz als Ganzes zu betrachten. Zugleich wies er seine Kollegen auf die schwerwiegende politische Verantwortung hin, die aus einer Ablehnung entstehen würde. "This would probably upset the whole programme for Western Germany since the Germans might well be unwilling or unable to produce a revised law embodying our requirements. On the other hand if we amended the law ourselves these amendments would have all the appearance of Allied dictation."⁷¹ Wenn es zu einer Revision der Finanzklauseln durch alliierten Druck käme, so fuhr Robertson fort, könnte die SPD ohne weiteres die Ratifizierung in einer Reihe von Ländern verweigern. Er sehe sich jedenfalls nicht in der Lage, seiner Regierung nahezu legen, die Abweichungen von den alliierten Vorgaben als so schwerwiegend zu interpretieren, daß sie eine Ablehnung des Gesetzes rechtfertigten. Zur tiefen Enttäuschung des britischen Militärgouverneurs hatte das Treffen eines deutlich gemacht: Eine schnelle Einigung über die Annahme des Grundgesetzentwurfs würde zwischen den alliierten Partnern nicht zu erzielen sein, da auch General Clay eine kompromißlose Haltung einnahm.

Als die politischen Berater nur einen Tag später den Versuch unternahmen, eine gemeinsame Position für die weitere Behandlung des Grundgesetzentwurfs zu entwickeln, wurden die Unterschiede zwischen der französisch-amerikanischen und der britischen Einstellung noch deutlicher. Die britische Seite hielt daran fest, die Abweichungen nicht als hinreichend für eine Ablehnung der Verfassung anzusehen⁷². Sie versuchte in weiteren Gesprächen für ihre Auffassung zu werben⁷³. Dabei zeugen die britischen Verhandlungsberichte von der zunehmenden Sorge über die amerikanische Einstellung. "Although there is considerable consensus of opinion on facts there is a wide divergence as to the emphasis to be laid on them with the Germans."⁷⁴ Der Finanzberater der amerikanischen Militärregierung, Edward Litchfield, habe sogar unverhohlen damit gedroht, den Deutschen notfalls ein Ultimatum zu stellen. Die Franzosen seien durch die Haltung der Amerikaner in ihrer Intransigenz sehr ermutigt worden⁷⁵, stellte Chaput de Saintonge ernüchert in seinem Report fest.

Inzwischen wuchs der deutsche Druck auf die Militärgouverneure, sich endlich zu

FRUS 1949, Bd. 3: Council of Foreign Ministers; Germany and Austria, Washington 1974, S. 199–204.

⁷¹ PRO, FO 1030/86, fol. 222.

⁷² 17.2. 1949: Report of the Political Advisers on the Compatibility of the Basic Law (Provisional Constitution) with allied requirements as described in the Aide-Mémoire of 22nd November, 1948, (Draft), in: Ebenda, fol. 199 ff.

⁷³ Vgl. Outgoing Secret Telegram to Foreign Office, 20.2. 1949, in: Ebenda, fol. 193 f.; Ergebnisprotokoll über das Treffen der britischen und amerikanischen Finanzberater, in: Ebenda, fol. 191 f.; Bericht über das Treffen der drei Politischen und Finanzberater vom 23.2. 1949 in Frankfurt, in: Ebenda, fol. 178; Report to the Military Governors by the Political Advisers vom 24.2. 1949, in: Ebenda, fol. 169–174.

⁷⁴ Ebenda, fol. 180.

⁷⁵ Ebenda.

äußern. Adenauer hatte in einem Rundfunkinterview vom 25. Februar 1949 den Alliierten die Verantwortung für mögliche Verzögerungen angelastet. Die SPD verlangte die unverzügliche Fortführung der Verfassungsverhandlungen, wobei US-Kreise den Verdacht hegten, daß sie in ihrer Position von der britischen Militärregierung unterstützt werde, was diese aber entschieden zurückwies⁷⁶.

Beim Treffen der Militärgouverneure am 1. März 1949 gelang es General Robertson immerhin, an seiner Position festzuhalten, obwohl General Koenig den Verfassungsentwurf erneut als völlig unannehmbar verwarf und vom heuchlerischen Versuch der Deutschen sprach, eine zentralistische Verfassung als föderalistisch zu verkaufen. Nach einer intensiven Diskussion mit General Clay ließ sich der französische Militärgouverneur schließlich davon überzeugen, daß ein Abbruch der Verhandlungen vermieden werden solle. Es wurde beschlossen, dem Parlamentarischen Rat Ergänzungen und detaillierte Korrekturen vorzuschlagen, die als Voraussetzung für die Annahme des Grundgesetzes zu beachten seien⁷⁷. Für den Artikel 36 des Entwurfs, der die Gesetzgebungskompetenz der Bundesregierung festlegte, wurden eine Reihe von Einschränkungen formuliert, die dazu gedacht waren, die Position der Länder zu stärken. Dies galt auch für die Regelung der Finanzzuständigkeiten zwischen Bund und Ländern. General Koenig bestand zunächst darauf, daß die Bundesregierung nur die Bundessteuern, nicht aber auch die konkurrierenden Steuern verwalten solle. Schließlich einigte man sich auf Vorschlag Clays darauf, auch in diesem Bereich einige wichtige Ausnahmen zuzulassen (Verbrauchs-, Einkommens-, Erbschafts- und Schenkungssteuer). Den deutschen Verfassungsvätern wurde nahegelegt, die Artikel 122 a und b des Entwurfs ebenso wie den Artikel 123 so zu verändern, daß sie „jenen Grundsätzen der Finanzorganisation näher kommen, die unserer Ansicht nach in einem föderativen System besonders bedeutsam sind“⁷⁸.

Am Nachmittag des 2. März 1949 übergaben die Militärgouverneure ihre „Vorschläge“ an die Vertreter des Parlamentarischen Rates mit dem Hinweis, die Verfassungsarbeit nunmehr in entsprechender Form zum Abschluß zu bringen. Die „Anmerkungen“ seien nicht als „rigid text“ gemeint, sie seien jedoch „principles of great importance and the Military Governors expect that great effort will be made to comply with them“⁷⁹. Zur Beruhigung wurde der deutschen Delegation mitgeteilt, daß in dem noch ausstehenden Besatzungsstatut nichts stehen werde, was eine Ergänzung der Verfassung erforderlich mache⁸⁰. Auf die Frage Adenauers, ob für die Ratifizierung des Grundgesetzes ein Referendum oder die Abstimmung in den Landtagen vorgesehen

⁷⁶ Vgl. Bericht vom 26.2. 1949, in: Ebenda, fol. 161.

⁷⁷ Bericht Robertsons an das Foreign Office vom 1.3. 1949, in: Ebenda, fol. 139; dazu auch FRUS 1949/3, S. 211–220.

⁷⁸ Englischer Text der Denkschrift vom 2.3. 1949, in: Ebenda, fol. 133 ff. Weitere Bedenken bezogen sich auf den Einschluß Berlins in Art. 22, der zu suspendieren sei. Vorbehalte galten auch für die Zuständigkeit im Bereich der Sicherheit (Polizei), den Status der Beamten und die Neugliederung der Länder. Das Wahlrecht (Art. 144 d. Entwurfs) solle nicht Bestandteil der Verfassung sein.

⁷⁹ FRUS 1949/3, S. 220.

⁸⁰ Telegramm von General Robertson an das Foreign Office vom 2.3. 1949, in: PRO, FO 1030/86, fol. 127.

sei, wurde bedeutet, daß noch immer der Volksabstimmung in den Ländern der Vorzug gegeben werde. Allerdings seien Empfehlungen des Parlamentarischen Rates in dieser Frage sehr willkommen.

In seinem Bericht an das Foreign Office über die Begegnung entpuppte Robertson sich jedoch als eindeutiger Gegner eines Referendums, das er für einen „disastrous course“ hielt⁸¹. Er konnte dabei auf die schon früher geäußerte Meinung der Ministerpräsidenten der Länder verweisen, die sich in ihrer Reaktion auf die „Frankfurter Dokumente“ gegen eine Volksabstimmung ausgesprochen hatten, um den provisorischen Charakter der geplanten Verfassung zu unterstreichen. Auch die britische Militärregierung plädierte für eine Ratifizierung durch die Landtage. Zur Begründung führte Robertson an, daß dies das schnellere Verfahren sei. Als noch wichtiger aber erschien es ihm, daß bei einer Volksabstimmung mit einem beachtlichen Anteil von Nein-Stimmen oder Enthaltungen gerechnet werden müsse und so dem Zweifel Nahrung gegeben werde, ob die Verfassung tatsächlich im Volke breit verankert sei. Nicht nur die Kommunisten und die Rechtsradikalen, sondern auch die katholischen Bischöfe stünden in Opposition, da sie den Schulkompromiß der CDU mit der SPD ablehnten. „In all the circumstances, I feel that these people's influence might work up an opposition which, if it abstained, might reduce the affirmative votes to perhaps not more than 60 % of those entitled. By modern mass standards, this is not nearly enough to make a convincing show, and I am sure Russian propaganda would make a great deal out of it.“

VI. Britischer Vorstoß in der Kirchenfrage

Bereits seit einigen Wochen hatte das Foreign Office die Haltung des Vatikans und der katholischen Kirche in Deutschland zum Grundgesetz mit Besorgnis verfolgt. Unter dem Datum des 12. Januar 1949 findet sich ein Hinweis der britischen Vertretung bei der Kurie, daß der „Osservatore Romano“ einen Artikel von Professor Schreiber im „Rheinischen Merkur“ aufgegriffen habe, der sich mit der Weitergeltung des Reichskonkordats von 1933 beschäftigte und für eine Fortgeltung im Grundgesetz plädierte⁸². Wenig später wurde aus Rom mitgeteilt⁸³, es sei eine regelrechte Kampagne in der Vatikanpresse und in Radio Vatikan gegen die in deutschen Zeitungen erhobene Behauptung entbrannt, der Papst habe sich durch das Konkordat zum Komplizen Hitlers gemacht. Das Foreign Office erbat weitere genaue Berichterstattung mit dem Hinweis auf die Schwierigkeiten bei den Verhandlungen über das Grundgesetz, „since as you know the interest of the Church in the religious and educational articles of the German constitution has recently become an important issue in the final discussions on the constitution in the German Parliamentary Council“⁸⁴. Derweil hatte die Religious

⁸¹ Ebenda.

⁸² Ebenda, FO 371/76717, Dok. C 383.

⁸³ 4. 2. 1949, in: Ebenda, Dok. C 1043.

⁸⁴ 22. 2. 1949, in: Ebenda.

Branch der Control Commission ein Memorandum über "The Churches and the Basic Law" angefertigt, das der weiteren Meinungsbildung diene⁸⁵.

Das Foreign Office hielt den Zeitpunkt für gekommen, sich auf diplomatischem Wege vermittelnd einzuschalten. Am 3. März 1949 wurde der apostolische Delegierte in Großbritannien, Erzbischof William Godfrey, nach Whitehall gebeten. Ihm wurde eröffnet, daß die Haltung der katholischen Kirche in Deutschland und besonders die Einstellung des Kölner Kardinals Frings geeignet seien, das Grundgesetz noch im letzten Stadium der Verabschiedung zu gefährden⁸⁶. "Archbishop Godfrey was told that the creation of a government in Western Germany and the association of that government with the Western Union were essential parts of our policy. If we were to succeed, the existing cooperation between the Social Democratic Party and the Christian Democratic Union which had made possible the drafting of the Basic Law must be continued."⁸⁷ Der Erzbischof versprach, beim Vatikan vorstellig zu werden, um mäßigend auf Kardinal Frings und die katholische Kirche in Deutschland einzuwirken. Bereits am 7. März war er imstande, die Antwort aus Rom im Foreign Office zu übermitteln⁸⁸.

Der Vatikan, so hieß es, kenne bisher nicht den Text des Grundgesetzes, doch sei die Frage der Konfessionsschule und des Konkordats für die Katholiken von grundlegender Bedeutung. Wenn deshalb ein Bruch zwischen Sozialisten und christlichen Demokraten vermieden werden sollte, so sei es an den Sozialisten, ihre unnachgiebige Haltung aufzugeben. "If the Socialists could agree to a settlement which was acceptable to both parties, the Vatican would be willing to give moderating advice."⁸⁹ Da weitere Vorstellungen beim Vatikan in dieser Angelegenheit wahrscheinlich ohne Wirkung bleiben würden, wenn nicht neue und überzeugende Fakten und Argumente gefunden werden könnten, sei es, so der Rat aus dem Foreign Office an den Militärgouverneur in Deutschland, vorzuziehen, "to face the prospect of Church campaigns in Germany against the Basic Law, rather than to act as mediator between the Vatican and Parlia-

⁸⁵ 16.2.1949. Hinweis in: Ebenda, Dok. C 2384. Das Memorandum selbst konnte bisher nicht ausfindig gemacht werden.

⁸⁶ Vgl. zu den Auseinandersetzungen über die Regelung des Verhältnisses von Kirche und Staat, Elternrecht und Schule und Fortgeltung des Reichskonkordats die Untersuchung von Burkhard van Schewick, *Die katholische Kirche und die Entstehung der Verfassungen in Westdeutschland 1945–1950*, Mainz 1980. Der Vorstoß des Foreign Office bleibt dort unerwähnt.

⁸⁷ PRO, FO 1030/86, fol. 121. Verblüffend ähnlich war die Argumentation Adenauers in seinem Schreiben an Frings vom 7.2.1949: „Eine politische Konsolidierung Westdeutschlands ist innen- und außenpolitisch, sowohl vom deutschen wie vom westeuropäischen Standpunkt aus gesehen, eine absolute Notwendigkeit. Diese Konsolidierung ist nicht möglich ohne die Annahme dieses Grundgesetzes ... Wer auffordern würde, gegen das Grundgesetz zu stimmen, weil bezüglich des Elternrechts nicht alles erreicht worden ist ... würde m.E. mit Sicherheit sich dem vernichtenden Vorwurf aussetzen, daß er in der schlimmsten Notzeit des deutschen Volkes gegen dessen Interesse gehandelt haben würde.“ Abgedr. in: Schewick, *Katholische Kirche und Entstehung der Verfassungen*, S. 116.

⁸⁸ Vgl. ebenda, fol. 64f.

⁸⁹ Bericht des Foreign Office an den Militärgouverneur vom 12.3.1949 über das Gespräch mit Erzbischof Godfrey vom 7.3.1949, in: Ebenda, fol. 41.

mentary Council"⁹⁰. Wichtig sei allerdings zu wissen, ob der Vatikan mehr für die deutschen Katholiken herausholen wolle, als ihnen unter der Weimarer Verfassung zugestanden worden sei, oder ob er nur versuche, "to prevent an encroachment on the rights previously enjoyed under that Constitution"⁹¹.

In ihrer Rückantwort an das Foreign Office stellte die Religious Branch der Militärregierung fest, daß die Ziele der katholischen Bischöfe „völlig angemessen und gerechtfertigt“ seien⁹². Die Weimarer Verfassung habe ausdrücklich Bekenntnisschulen gestattet, wo der örtliche Bedarf sie rechtfertigte. Dieses treffe für das Grundgesetz nicht in gleicher Weise zu. Es erlaube nur die religiöse Unterweisung dort, wo der Bedarf dafür gegeben sei. "The Catholics who lost their Bekenntnisschulen under Hitler fear that it will be difficult for them under the Basic Law to establish or re-establish them in areas where they do not at present exist." Obwohl der Berater kaum Möglichkeiten für ein weiteres Entgegenkommen der SPD sah, glaubte er nicht, daß es eine weise Entscheidung der Kirchen sei, der Verfassung ihre Unterstützung zu versagen, wenn sie jetzt nicht ihre Ziele in vollem Umfange durchsetzen könnten. "I feel that the action which you have already taken may have done some good and can understand that you may feel unable to press the matter further with the Vatican."⁹³

Ein etwa zur gleichen Zeit entstandener Briefwechsel zwischen dem Foreign Office und dem britischen Vertreter bei der Kurie ließ deutlich erkennen, daß man in London beabsichtigte, die Angelegenheit nicht weiter zu verfolgen und die Lösung der Religions- und Kirchenfrage in der Verfassung den Deutschen selbst zu überlassen⁹⁴. Zu groß erschien die Gefahr, sich als Vermittler zwischen alle Stühle zu setzen und der Sache selbst einen Bärendienst zu leisten. In ihrem Bemühen, die innerdeutschen Gruppierungen miteinander zu versöhnen, um der Verfassung einen möglichst breiten Rückhalt zu verschaffen, war die britische Deutschlandpolitik in diesem Bereich an Grenzen gestoßen, die sie pragmatisch akzeptierte⁹⁵. Am 4. Mai 1949, als die Auseinandersetzung mit der katholischen Kirche in den letzten Stadien der Verfassungsverhandlungen ihrem Höhepunkt zustrebte⁹⁶, stellte General Robertson fest: "I think our

⁹⁰ Ebenda.

⁹¹ Ebenda, fol. 42.

⁹² 17. 3. 1949, in: Ebenda, fol. 39f.

⁹³ Ebenda, fol. 40.

⁹⁴ W. I. Mallet an Victor Perrowne, 5. 4. 1949, in: Ebenda, FO 371/76717, Dok. C 2384.

⁹⁵ Anfang April hatte auch Bischof Keller von Münster versucht, über Generalmajor Bishop von der Regional Commission in Nordrhein-Westfalen zu sondieren, ob nicht der Vorschlag, das Recht der Eltern über den religiösen Charakter der Schulen mit zu entscheiden, aus dem Grundgesetz ausgeklammert und in einem separaten Referendum entschieden werden könne. General Robertson ließ wissen, daß die Militärgouverneure dagegen keinen Einwand erheben würden. Sie würden aber in dieser Sache nicht von sich aus aktiv werden. "If, therefore, steps are to be taken to omit these clauses from the Basic Law, the initiative must be a German one." Brief Robertsons an Bishop vom 7. 3. 1949, in: Ebenda, FO 1030/86, fol. 87; vgl. auch fol. 85 und 67.

⁹⁶ Schließlich waren die Bischöfe bereit, sich mit dem Erreichten zufriedenzugeben. Trotz ihrer tiefen Verstimmung haben sie am 23. Mai 1949 das Grundgesetz nicht abgelehnt, sondern sich damit be-

only course is to keep out of this delicate business. I am confident that with so much else at stake reason will prevail."⁹⁷ Er sollte in diesem Punkt recht behalten.

VII. Der Siebener-Ausschuß

In ihrem Memorandum vom 2. März bestanden die alliierten Militärgouverneure auf einem dualen System der Finanzverfassung. Der Finanzausgleich zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Ländern wurde abgelehnt. Den Ländern sollte durch verstärkte Autonomie eine herausgehobene Stellung eingeräumt werden. Dies geschah nicht nur aus verfassungspolitischer Absicht. Franzosen und Amerikaner glaubten dem neuen deutschen Staat auch deshalb eine ausgeprägt föderalistische Struktur geben zu müssen, damit er nicht mehr zu einer machtpolitischen Bedrohung werden könne. Die Mehrheit des Parlamentarischen Rates aber wollte eine stärkere Zentralgewalt. Sie war davon überzeugt, daß nur eine funktions- und handlungsfähige Bundesrepublik imstande sein würde, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ihrer Bürger in den verschiedenen Regionen zu gewährleisten. Diese Einstellung stieß bei der britischen Militärregierung durchaus auf Verständnis. Das besondere Anliegen der SPD, den Zentralstaat zu stärken, um später auf dem Wege der Bundesgesetzgebung ein umfassendes Wirtschafts- und Sozialprogramm zu verwirklichen, wurde aber besonders vom amerikanischen Militärgouverneur mit großem Mißtrauen betrachtet. General Clay sah sich aufgerufen, jeder Art von Sozialisierungsplänen entgegenzutreten.

Mit den Vorschlägen des alliierten Memorandums befaßte sich ein vom Parlamentarischen Rat eigens gebildeter interfraktioneller Siebener-Ausschuß, in dem (mit Ausnahme der Kommunisten) alle Parteien vertreten waren. Besorgt registrierte die britische Militärregierung, wie offizielle französische Stellungnahmen dazu beitrugen, die Fronten zu versteifen. Während Briten und Amerikaner sich zurückhielten, um den Eindruck eines Diktats zu vermeiden, betonte die französische Militärregierung in Baden-Baden, daß die alliierten Forderungen als endgültig zu betrachten seien⁹⁸. Hingegen war von deutscher Seite zu hören, die gewünschten Ergänzungen zum Art. 36 zerstörten die Bundeszuständigkeit. "The SPD have even maintained that our draft will make it impossible to achieve the socialisation of industry."⁹⁹

Schon beim ersten Treffen zwischen den alliierten Verbindungsoffizieren und dem Siebener-Ausschuß, das am 10. März 1949 stattfand, weigerte sich die deutsche Seite, die alliierten Änderungswünsche zu berücksichtigen¹⁰⁰. Der britische Militärgouver-

gnügt, seine Vorläufigkeit und Revidierbarkeit zu betonen. Vgl. Adolf M. Birke, *Katholische Kirche und Politik in der Phase des Neubeginns 1945–1949*, in: Victor Conzemius (Hrsg.), *Die Zeit nach 1945 als Thema kirchlicher Zeitgeschichte*, Göttingen 1988, S. 190f.

⁹⁷ PRO, FO 371/76717, Dok. C 3795.

⁹⁸ Telegramm an das Foreign Office vom 8.3. 1949, in: Ebenda, FO 1030/86, fol. 88.

⁹⁹ Ebenda.

¹⁰⁰ Ebenda, fol. 73. Bereits am 9.3. 1949 hatten die britischen Finanzberater und Verbindungsoffiziere mit den Vertretern des Siebener-Ausschusses gesprochen und dabei festgestellt, daß die Deutschen

neur stellte fest, das Verhältnis zu den Deutschen habe damit einen kritischen Punkt erreicht¹⁰¹. Die Alliierten hätten den CDU-SPD-Kompromiß durch ihren Vorstoß modifiziert und dadurch das Gewicht zuungunsten der SPD verschoben, was deren Haltung verhärtete. Dennoch seien die Parteien nach wie vor "very fairly united in support of their compromise". Die Deutschen versuchten den Alliierten entgegenzukommen, "but they are convinced of the impracticability of a part of our requirements". Unter diesen Umständen sei es nicht zu empfehlen, "that we should be a party to any further pressure or cajolery directed towards overpersuading the Parliamentary Council". Er habe Chaput de Saintonge instruiert, jede offene Zwietracht mit seinen französischen und amerikanischen Kollegen zu vermeiden. Er solle sie aber wissen lassen, daß es nunmehr Sache der Deutschen sei, das Grundgesetz zu verabschieden und es dann den Militärgouverneuren zu präsentieren. Er selbst werde seinen alliierten Kollegen klar machen, "that I have never consented to the issue of an ultimatum to the Germans and that while I have associated myself with our joint comments on the Law, I have in no way committed HMG to its acceptance or rejection in any particular form"¹⁰².

General Robertson konnte mit dieser Einstellung der vollen Rückendeckung durch das Foreign Office sicher sein¹⁰³. Einen Einblick in die Meinungsbildung der britischen Regierung gibt die Kabinettsitzung vom 10. März 1949, die sich mit dem Entwurf des Siebener-Ausschusses und dem weiteren Vorgehen beim Wahlgesetz befaßte¹⁰⁴. Außenminister Ernest Bevin schlug der Ministerrunde vor, den vorliegenden Text zu billigen, "provided that the amendments already proposed by the three Military Governors ... were accepted by the Council"¹⁰⁵. Im Kabinett wurden aber auch Zweifel laut, ob nicht die Stellungnahme der Militärgouverneure zu großen Nachdruck auf eine Neuverteilung der Macht zwischen der Bundesregierung und den Länderregierungen gelegt habe. "There was a risk that any attempt to impose an excessive measure of decentralisation on Western Germany might provoke an irredentist re-

sich in ihrer Position nicht bewegt hatten. "... they had not explored the possibility of moving towards the position taken by the Military Governors but were merely waiting to see if the Financial Advisers had themselves moved in their direction." Ebenda, fol. 75.

¹⁰¹ 14. 3. 1949, in: Ebenda, fol. 66.

¹⁰² Ebenda.

¹⁰³ Die Empfehlung des Foreign Office für die Kabinettsitzung lautete: "... provided the agreement which the three Military Governors reached in Frankfurt on 1st and 2nd March can be maintained as regards the general principles appertaining to the Basic Law, and provided that there is no tendency among any of the three Governments to insist on small and detailed amendments which could only lead to delays and possibly to the destruction of the compromise between the two major parties which has made the present draft possible, the position which we have now reached seems to me satisfactory. For reasons connected with our broad policy in Germany and in Western Europe generally, it is most desirable that the remaining steps upon the draft Basic Law should be completed as soon as possible." Ebenda, CAB 129/33, C.P. (49) 50.

¹⁰⁴ Ebenda, CAB 128/15. Diskussion über das Grundgesetz unter C. M. 19(49), S. 109 f.; zum Wahlgesetz ebenda, S. 110 f. Als Unterlage für die Diskussion lagen zwei Memoranden vor, die das Foreign Office angefertigt hatte. C. P. 49 (50) und C. P. 49 (53), in: Ebenda.

¹⁰⁵ C. M. 19 (49), S. 109, in: Ebenda.

action which might ultimately endanger the whole constitution."¹⁰⁶ Die Mehrheit der Kabinettsmitglieder schloß sich dieser Meinung jedoch nicht uneingeschränkt an, stimmte aber insgesamt der Vorlage des Foreign Office zu, die sich gegen ultimative Forderungen aussprach.

Interessante Aufschlüsse bietet auch die nachfolgende Diskussion des Kabinetts über das deutsche Wahlrecht. Der Außenminister hatte in seinem für die Sitzung gefertigten Memorandum betont, die Behandlung des Wahlrechts durch den Parlamentarischen Rat überschreite dessen Kompetenzen, sei also "ultra vires"¹⁰⁷. Daher hätten die drei Militärgouverneure die Ministerpräsidenten der Westzonen aufgefordert, geeignete Schritte zu unternehmen, um die notwendige Gesetzgebung durch die Landtage vorzubereiten, wobei diese frei seien, den Entwurf des Parlamentarischen Rates als Modell zu benutzen. In einem historischen Rekurs stellte Bevin dann fest, daß er schon seit dem Sommer 1948 ein einheitliches Wahlsystem für ganz Deutschland weder für wünschenswert noch für möglich halte¹⁰⁸. Seine eindeutige Ablehnung des Verhältniswahlrechts werde aber von den Franzosen nicht geteilt, während die Amerikaner der Meinung seien, die Option solle ganz den Deutschen überlassen bleiben. In Deutschland selbst seien die Sozialdemokraten gegen das Mehrheitswahlrecht, von dem sie befürchteten, daß es zu einem Sieg der CDU/CSU bei den kommenden Wahlen führen werde, während die Christdemokraten es aus demselben Grunde befürworteten. Obwohl Bevin im Prinzip für das Mehrheitswahlrecht eintrat, da es der britischen Tradition entsprach und am ehesten einen stabilen Parlamentarismus zu garantieren schien¹⁰⁹, schreckte ihn die Vorstellung eines möglichen Sieges der Christdemokraten, der diesen in wichtigen Bereichen, besonders bei der personellen Erstausrüstung des Beamtenapparates, freie Hand lassen würde. Er befürwortete deshalb für die erste Regierungsbildung eine große Koalition, "and the best chance of ensuring this is that the Social Democratic Party are well represented, as they will be under a system where proportional representation plays a large part"¹¹⁰.

VIII. Alliierte Kontroversen

Schon vor der Stellungnahme des Siebener-Ausschusses zum Memorandum der Alliierten wurde erkennbar, daß die britische Politik gegenüber dem Parlamentarischen Rat, im Unterschied zur französischen und auch amerikanischen Haltung, einen Kurs

¹⁰⁶ Ebenda.

¹⁰⁷ C. P.(49) 53, fol. 68, in: Ebenda, CAB 129/33.

¹⁰⁸ Paper über die Wahlsysteme in den Westzonen Deutschlands vom 4.6. 1948, in: Ebenda, C.P. (48) 142.

¹⁰⁹ In der Diskussion wurde u. a. angeführt, daß das Verhältniswahlrecht bei strikter Durchführung das Risiko in sich birge, "that the new German constitution would reproduce the central weakness of the Weimar Constitution". Man hoffte deshalb darauf, daß einige Landtage sich stärker am Mehrheitswahlrecht orientierten. C. M. 19 (49), S. 110, in: Ebenda, CAB 128/15.

¹¹⁰ C. P.(49) 53, fol. 69f., in: Ebenda, CAB 129/33.

der Mäßigung und des Einlenkens verfolgte, der darauf zielte, das westdeutsche Verfassungsprojekt vor dem Scheitern zu bewahren. Sie nutzte dazu nicht nur ihre Verbindungen in Deutschland, sondern begann auch zunehmend über die offiziellen diplomatischen Kanäle auf die verbündeten Regierungen einzuwirken. Beunruhigt über die schroffen Verlautbarungen der französischen Militärregierung, instruierte das Foreign Office den britischen Botschafter in Paris, unterhalb der Schwelle einer förmlichen Vorstellung bei der französischen Regierung jede geeignete Gelegenheit wahrzunehmen, "to impress upon the French the importance of not threatening or bringing undue pressure to bear upon the Germans in Bonn at present"¹¹¹.

Der Vorschlag des Siebener-Ausschusses enthielt erwartungsgemäß in den entscheidenden Kontroversfragen des Verfassungsentwurfs kaum Veränderungen. Ein weiteres Gespräch mit den Verbindungsoffizieren, das am 18. März 1949 stattfand, ließ erkennen, wie sehr man sich in eine Sackgasse manövriert hatte. Es sei nun völlig klar, so berichtete Chaput de Saintonge an General Robertson, daß die SPD ihre Entscheidung über das Memorandum verschiebe, um der Bonner Fraktion die Möglichkeit zu geben, mit den Militärgouverneuren und der CDU eine Art Kompromiß auszuhandeln. "The SPD had largely given way on all issues except on Federal powers of legislation and on Federal finance. The Vorstand were not prepared to sanction further concessions in these fields without obtaining something in return from the CDU. They see no reason why all the concessions to meet the views of the Military Governors should be made at their expense."¹¹² Auch die CDU sei nicht willens, die erreichten Positionen neu zu verhandeln. Deshalb habe sie den jetzt vorgelegten Vorschlägen zugestimmt. Trotz erkennbarer Versuche der CSU und einer gewissen Bereitschaft Hoepker-Aschoffs (FDP), Veränderungen in der Finanzverfassung herbeizuführen, zögere die CDU mitzuziehen, da sie nicht in den Verdacht kommen wolle, sie ziehe Vorteile aus dem alliierten Memorandum, "to take back some of the concessions which they had already made to the SPD". Die Ansichten Hoepker-Aschoffs und der CSU seien seinen französischen und amerikanischen Kollegen bekannt, die alles tun würden, um den Siebener-Ausschuß in die gewünschte Richtung zu drängen. Er habe seinen Kollegen bereits mitgeteilt, daß er sich an einem solchen Vorgehen nicht beteiligen werde. "We are rapidly approaching the rubicon. Too much pressure on the SPD might well drive them across."¹¹³

General Robertson war alarmiert. Noch am selben Tag, an dem er den Bericht aus Bonn erhalten hatte, wandte er sich in einem persönlich gehaltenen Schreiben an Clay, um seine Einstellung zu den Vorgängen unmißverständlich klar zu machen. Er wisse nicht, wie Clay und Koenig über die Texte dächten, die die Deutschen überreicht hätten. Allerdings habe er das Gefühl, daß während der letzten vierzehn Tage großer Druck auf die Deutschen ausgeübt worden sei. "In order to go along with you two I have been content that my Liaison Officer should participate and show a common

¹¹¹ 14.3. 1949, in: Ebenda, FO 1030/86, fol. 56.

¹¹² 18.3. 1949, in: Ebenda, fol. 36.

¹¹³ Ebenda.

front.“¹¹⁴ Jetzt aber fühle er, daß ein Punkt erreicht sei, an dem die Vertreter der SPD keine weiteren Konzessionen machen könnten, ohne von ihrer eigenen Partei im Stich gelassen zu werden. “Therefore I do not want to join in further pressure on the Germans.” Wenn Clay und Koenig bereit seien, durch ihre Verbindungsoffiziere mitteilen zu lassen, daß die Vorschläge des Siebener-Ausschusses in der jetzigen Form akzeptabel seien, so würde ihn das sehr freuen. “If you do not feel so disposed, then I consider that the Germans should be told now to put their law in the form in which it can be considered finally by the Military Governors.”¹¹⁵

Dem Foreign Office teilte Robertson mit, daß er hoffe, die Frage des Grundgesetzes in die Verhandlungen der Außenminister einbringen zu können, die aus Anlaß der Unterzeichnung des Atlantikpaktes Anfang April 1949 in Washington stattfinden sollten¹¹⁶. Er knüpfte daran die optimistische Erwartung, daß der Entwurf des Grundgesetzes dort, auch in seiner derzeitigen Form, von den Franzosen und Amerikanern nicht zurückgewiesen werden könne. Ein Telegramm des Foreign Office vom 19. März 1949 bestätigte der Militärregierung in Berlin: “Lord Henderson is in complete harmony with your views and general attitude ... as regards exerting excessive pressure upon the SPD to make further concessions.”¹¹⁷ Zugleich bot Whitehall an, entsprechende förmliche oder informelle Vorstöße in Paris oder Washington zu unternehmen, wenn dies als hilfreich erachtet werde.

Der Brief, den Robertson an Clay gerichtet hatte, trug dazu bei, die beginnende Verstimmung zwischen den Militärgouverneuren zu vertiefen. Clays Antwortschreiben vom 21. März 1949 klang beleidigt. Er habe gedacht, so der amerikanische General, daß die Militärgouverneure sich nach stundenlangen Bemühungen auf einen Kompromiß geeinigt hätten, der den Deutschen als gemeinsamer Standpunkt präsentiert werde. Dieses schein nun nicht mehr der Fall zu sein. “Obviously, I shall not proceed with Koenig to act separately so I assume that we can do nothing but let events take their course. I regret that you feel you can no longer support the common position.”¹¹⁸ In einem anschließenden Gespräch mit Robertson, über das dieser am 22. März dem Foreign Office berichtete, ließ Clay seinem Unmut freien Lauf¹¹⁹. Die alliierte Politik in Deutschland sei bankrott, und die Deutschen wüßten es. Der Vorschlag des Siebener-Ausschusses sei schlimmer als die früheren Texte. “These provisions combined would produce a state more centralised than that under Hitler”. Weder er noch die Franzosen würden sich in der Lage sehen, eine Verfassung auf dieser Grundlage zu akzeptieren. Robertson hielt dagegen. Er wolle hier nicht den Standpunkt der Deutschen vertreten. Allerdings fürchte er, daß es bereits auf der Ebene der Verbindungsoffiziere zu einem Bruch mit den Vertretern des Parla-

¹¹⁴ 19. 3. 1949, in: Ebenda, fol. 38.

¹¹⁵ Ebenda.

¹¹⁶ 20. 3. 1949, in: Ebenda, fol. 21.

¹¹⁷ 19. 3. 1949, in: Ebenda, fol. 29.

¹¹⁸ Ebenda, fol. 20.

¹¹⁹ Ebenda, fol. 17f.

mentarischen Rates komme. Schließlich sprach auch Clay sich dafür aus, die Entscheidung den Militärgouverneuren selbst vorzubehalten und die Verbindungsoffiziere entsprechend zu informieren.

Dieser Vorschlag wurde von General Koenig strikt abgelehnt¹²⁰. Bereits am 23. März 1949 teilte er Robertson mit, den Deutschen müsse gesagt werden, daß eine Einigung ausgeschlossen sei, falls ihre Vorstellungen in der gegenwärtigen Form den Militärgouverneuren unterbreitet würden¹²¹. Entsprechend instruiert ging der französische Verbindungsoffizier in die für den 25. März 1949 anberaumten Verhandlungen mit dem Siebener-Ausschuß. Sein britischer Kollege hingegen hatte die strikte Anweisung, höchstens einer Erklärung zuzustimmen, die feststellte, daß die deutschen Vorschläge nicht den Empfehlungen der Militärgouverneure entsprächen¹²². Wenn dies erforderlich sei, solle er sogar den Deutschen mitteilen, er sei nicht autorisiert, den Entwurf anzunehmen oder abzulehnen. Einem weiteren Treffen auf der Ebene der Verbindungsoffiziere solle er keinesfalls zustimmen. Notfalls sei Carlo Schmid und Adenauer zu empfehlen, das Gesetz in seiner abschließenden Form möglichst schnell den Militärgouverneuren direkt zuzuleiten.

Inzwischen berichtete der britische Botschafter aus Washington, die starre Haltung von General Clay erfolge nicht auf Anweisung der amerikanischen Regierung. Diese sei vielmehr ernsthaft besorgt und bemühe sich, ein genaueres Bild von den Vorgängen zu gewinnen¹²³. Am 23. März 1949 wurde dem amerikanischen Botschafter in London, kurz vor dem Abflug Bevins zur Washingtoner Konferenz der Außenminister, ein Aide-Mémoire überreicht, das den britischen Standpunkt zur Kontroverse über den Entwurf des Grundgesetzes noch einmal klar umriß: "British view is that no further pressure should be brought to bear upon SPD ... since such pressure would probably lead to a break up of SPD CDU compromise upon which whole basic law is founded." Um die Debatte über das Grundgesetz abzuschließen, sei es erforderlich, den beiden deutschen Parteien mitzuteilen, "that we shall be satisfied with amendments (they) have already made to meet our views"¹²⁴. Der Botschafter sicherte zu, das Schreiben an das State Department weiterzuleiten¹²⁵. Er ließ aber auch erkennen, daß er die deutschen Vorschläge zur Finanzfrage für zentralistischer halte, als dies von den alliierten Vorgaben gewünscht werde. Dagegen wurde vom Foreign Office noch einmal geltend gemacht, das Grundgesetz müsse als Ganzes betrachtet werden und es sei nicht sinnvoll, einzelne Regelungen herauszugreifen.

¹²⁰ Der Brief an Koenig wurde von Robertson in der Gegenwart von Clay abgefaßt. Ebenda, fol. 16.

¹²¹ Ebenda, fol. 13.

¹²² Ebenda, FO 1030/87, fol. 274.

¹²³ Ebenda, fol. 273.

¹²⁴ FRUS 1949/3, S. 229.

¹²⁵ 25. 3. 1949, in: PRO, FO 1030/87, fol. 267.

IX. Britischer Vermittlungskurs

Das Gespräch zwischen den Verbindungsoffizieren und dem Siebener-Ausschuß, das am 25. März 1949 stattfand, kam einem Fiasko gleich. Schon in der Vorbesprechung, die am Vormittag zwischen den alliierten Vertretern geführt wurde, traten die Differenzen erneut und unverhüllt zutage. Chaput de Saintonge warnte seine Kollegen instruktionsgemäß, daß er nicht ermächtigt sei, "to discuss the German proposal in detail and that if they particularised any specific objection (he) would be obliged to dissociate (him)self from them and to leave the meeting"¹²⁶. In der anschließenden Diskussion mit den Deutschen konnten die schwerwiegenden Meinungsverschiedenheiten nicht verborgen bleiben. Als der französische Vertreter die Begegnung abrupt für beendet erklärte, noch bevor sie begonnen hatte, bemühte sich auch der amerikanische Verbindungsoffizier, in den folgenden informellen Gesprächen den verhängnisvollen Eindruck zu glätten, der durch dieses Verhalten entstanden war. Sein britischer Kollege zweifelte nicht daran, daß die Deutschen nunmehr überzeugt seien, ohne weitere Treffen mit den Verbindungsoffizieren schnell weiterzukommen.

Offensichtlich rechneten die Vertreter des Parlamentarischen Rates bereits mit einer klaren Ablehnung ihrer Vorschläge. Den Äußerungen des CDU-Vertreters Theophil Kaufmann entnahm Chaput de Saintonge, daß dessen Partei die Möglichkeit diskutierte, die Schwierigkeiten innerhalb der SPD zu nutzen, um den Entwurf des Grundgesetzes neu zu fassen und mit Hilfe der FDP durchzubringen¹²⁷. Hoepker-Aschoff aber habe ihm versichert, so der Verbindungsoffizier in seinem Bericht, daß seine Partei die SPD nicht im Stich lassen werde. Er habe auch mit dem SPD-Vertreter Rudolf Katz gesprochen und diesen darin bestärkt, daß nunmehr die Schnelligkeit der Entscheidung wichtig sei, "that although the Germans should do their best to meet the views of the memorandum they should pass the basic law quickly"¹²⁸.

In einem Telegramm an die Militärregierung in Berlin, das am 25. März, also noch am Tage des Gesprächs mit dem Siebener-Ausschuß, abgesandt wurde, skizzierte der britische Vertreter in Hannover die Haltung des SPD-Vorstandes zum Grundgesetz wie folgt: Die Partei werde die zweite Lesung des Grundgesetzentwurfes in der veränderten Fassung unterstützen und erwarte, daß dieser dann den Militärgouverneuren unterbreitet werde¹²⁹. Wenn deren Zustimmung erfolgt sei, werde im Gegenzug der Text des Besatzungsstatuts erwartet, und dann werde rechtzeitig die dritte Lesung stattfinden. Der Vorstand gehe davon aus, daß bei einem solchen Prozedere eine leichte Mehrheit der SPD für die Annahme des Grundgesetzes sei. "If on the other hand the Military Governors refuse their assent to the draft, the SPD favour no further action to

¹²⁶ Ebenda, fol. 258.

¹²⁷ Ebenda.

¹²⁸ Ebenda, fol. 259.

¹²⁹ Ebenda, fol. 266.

be taken at Bonn. They say they will make no further concessions and they do not think it probable that the CDU will proceed without them, though they have taken this probability into account."¹³⁰

Für General Robertson stand damit fest, daß trotz der von den Alliierten gemeinsam formulierten „Veränderungswünsche“ am Kompromiß der Parteien festzuhalten sei. Am 26. März telegraphierte er dem Foreign Office, die Deutschen seien nunmehr für eine schnelle Entscheidung. Es sei allerdings nicht klar, in welcher Form diese herbeigeführt werden solle: ob der gegenwärtige Entwurf von beiden großen Parteien unterstützt werde, oder ob die CDU aus dem Kompromiß mit der SPD aussteige, um einen neuen Entwurf mit Hilfe der FDP auf der Basis einer schmalen Mehrheit durchzubringen. Gegen einen solchen Versuch signalisierte General Robertson schon jetzt seinen entschiedenen Widerstand. „If the Germans adopt the latter course, namely to push through a new draft with a right wing majority, I intend that when it is presented to the Military Governors I shall refuse to accept it without reference to you.“¹³¹ Zweifellos werde ein solcher neuer Entwurf mit den alliierten Vorgaben übereinstimmen, andererseits aber werde er nicht in den Ländern ratifiziert werden können, da dort eine Mehrheit der SPD bestehe. „I should recommend its rejection as being politically nonsensical.“ Die Haltung Robertsons war damit erneut klar umrissen. Die wiederholten alliierten Einmischungen und Korrekturforderungen ignorierten die tatsächliche politische Kräftekonstellation in Westdeutschland und gefährdeten die in zähem und mühevollen Ringen gewonnenen Ergebnisse.

In einem Telegramm vom 28. März an das Foreign Office verdeutlichte Robertson noch einmal die Einstellung der britischen Militärregierung zum vorliegenden deutschen Entwurf und die Differenzen zwischen den alliierten Partnern¹³². Diese bestanden nach seiner Meinung vor allem in zwei Bereichen: in der Trennung der Gesetzgebungskompetenz und in der Festlegung der Finanzzuständigkeit zwischen Bund und Ländern. „In each case the basis of the French and the United States criticism of the German proposals is that the powers accorded to the Federal Government are such as to place it in too dominating a position vis-a-vis the Land Governments and thus to destroy the essential federal character of the Constitution.“¹³³ Robertson stellte fest, daß die Alliierten nunmehr im Prinzip auch eine konkurrierende Gesetzgebung des Bundes akzeptierten, die sie zuvor verworfen hätten. Den veränderten Entwurf des Siebener-Ausschusses hielt er in diesem Bereich für klarer und besser als den Vorschlag im Memorandum der Militärgouverneure¹³⁴. Der deutsche Entwurf sehe die Gesetzgebungskompe-

¹³⁰ Ebenda.

¹³¹ Ebenda, fol. 260.

¹³² Ebenda, fol. 249–253.

¹³³ Ebenda, fol. 249.

¹³⁴ Ebenda, fol. 250. „The Military Governors' memorandum proposed the following rather clumsy and abstruse definition in the form of a redraft of the preamble to Article 36: 'The Laender shall retain the right to legislate in the fields hereinafter enumerated except where it is clearly impossible for a single Land to enact effective legislation or where the legislation if enacted would be detrimental to the rights or interests of other Laender. In such cases and provided that the interests of the several Laender

tenz des Bundes dann vor, wenn eine Materie nicht hinreichend durch die Gesetzgebung einzelner Länder geregelt werden könne, wenn die Regelung durch ein Ländergesetz die Interessen anderer Länder oder der Länder insgesamt präjudiziere oder wenn die Garantie der Rechts- und Wirtschaftseinheit nach einer Regelung durch Bundesgesetz verlänge¹³⁵. Auf der Ebene der Verbindungsoffiziere scheinete dieser Textvorschlag nunmehr akzeptiert zu sein¹³⁶. "From the British point of view it is important that the clause should not be further whittled away or it may endanger the right of the Federation to legislate in the matter of the socialisation of heavy industry."¹³⁷

In der Frage der Zuweisung der Finanzzuständigkeit zwischen Bund und Ländern sah Robertson durchaus gravierende Abweichungen der deutschen Vorlage von den alliierten Vorgaben. Zwar hätten die alliierten Finanzberater in ihrer Diskussion mit dem Siebener-Ausschuß¹³⁸ zugegeben, daß der Bund über konkurrierende Steuern befinden könne, um Einheitlichkeit zu garantieren. Sie hätten auch, trotz der eindeutigen Absage im Memorandum der Militärgouverneure, einem begrenzten Finanzausgleich zugestimmt, um finanzschwachen Ländern zu helfen, vorausgesetzt, daß dafür objektive Kriterien bestünden. Allerdings habe sich General Clay in diesem Punkt von seinem Finanzberater distanziert. Von den Franzosen und Amerikanern würden die deutschen Vorschläge zur Finanzzuweisung nach wie vor als unbefriedigend angesehen, "because they fail to specify an adequate field of purely Land taxes". Die Deutschen hingegen hielten den föderalistischen Charakter schon deshalb für gewahrt, da die Bundessteuern und die Steuern, die der konkurrierenden Gesetzgebung zuzuordnen seien, von den Ländern verwaltet würden und alle Bundesgesetze in diesem Bereich der Zustimmung durch den Bundesrat bedürften. Auch Robertson sah im Bundesrat eine wichtige Garantie des Föderalismus. "If this Chamber does truly represent the Land Governments not only now but in the future it affords a real protection against any imperfections in the present German drafts."¹³⁹ Hingegen behaupteten Franzosen und Amerikaner, daß der Bundesrat keinen wirklichen Schutz bereithalte, da seine Mitglieder entsprechend ihrer Parteizugehörigkeit abstimmen würden. Robertson hielt dieses Argument jedoch nicht für stichhaltig, "because the members from each State vote as a bloc on the instructions of the Land Governments"¹⁴⁰. Robertson betrachtete die deutsche Formel des Artikel 36¹⁴¹ als die beste, die erreicht werden

are clearly, directly and integrally affected, the Federation shall have the right to enact such legislation as may be necessary or appropriate."

¹³⁵ Ebenda, fol. 250.

¹³⁶ Vgl. Verbatim Reports der Treffen zwischen dem Siebener-Ausschuß und den alliierten Verbindungsoffizieren, die vom 8.–10. 3. 1949 in Bonn stattfanden. PRO, FO 1049/2134, Dok. XC 2443.

¹³⁷ Ebenda, FO 1030/87, fol. 250.

¹³⁸ Vgl. den ausführlichen Bericht von Chaput de Saintonge vom 15. 3. 1949 über diese Besprechung, die am 9. 3. stattgefunden hatte. Ebenda, FO 1049/2143, Dok. XC 2443. Dort auch der Verbatim Report des Treffens mit den alliierten Finanzberatern.

¹³⁹ Ebenda, FO 1030/87, fol. 251.

¹⁴⁰ Ebenda, fol. 252.

¹⁴¹ Vgl. Anm. 134.

könne, obwohl sie nicht mit dem "Letter of Advice"¹⁴² übereinstimme, jener Anleitung, die nach der Londoner Konferenz im Mai 1948 den Militärgouverneuren an die Hand gegeben worden war, als ihnen die Aufgabe übertragen wurde, das westdeutsche Verfassungsprojekt einzuleiten. "At the London Conference we thought that we had produced a good and clear answer on finance by limiting the powers of the federation to the collection and administration of taxes necessary for meeting its responsibilities under the Constitution. The Germans have shown to my satisfaction that this straightforward answer does not work out in practice."¹⁴³ Robertson verwies am Schluß seiner Einschätzung auf die übergeordneten politischen Rahmenbedingungen, die für die Gründung des westdeutschen Staates Geltung fanden. Wenn man den Deutschen eine Verfassung aufzwingt, so argumentierte er, in die sie kein Vertrauen hätten, oder wenn man sie nötige, ein Regierungssystem zu akzeptieren, das ineffizient sei, dann würden die Westalliierten eine politische und finanzielle Verantwortung erster Ordnung auf sich laden, "we shall tie a millstone around the necks of the true democratic political elements in the country, and we shall encourage the Germans to evade and undermine their own constitution"¹⁴⁴.

X. Die Washingtoner Deutschlandgespräche

Am 30. März 1949 fand ein höchst aufschlußreiches Gespräch zwischen den politischen Beratern der britischen und amerikanischen Militärregierung, Christopher E. Steel und James W. Riddleberger, über die amerikanische Haltung zum Stand der Verhandlungen über das Grundgesetz statt¹⁴⁵. Dabei wurde deutlich, daß innerhalb der amerikanischen Administration erhebliche Unterschiede in der Auffassung bestanden. Riddleberger, der als pro-britisch galt, gab zu verstehen, General Clay sei in seinem starren Kurs tatsächlich an Instruktionen gebunden. Von ihm seien keine positiven Schritte zu erwarten. Den einzigen Weg zur Lösung sehe er darin, daß die britische Regierung die Initiative in Washington ergreife. Dabei könne mit einer großen Aufgeschlossenheit von Außenminister Dean Acheson gerechnet werden, obwohl dieser noch nicht hinreichend Gelegenheit gehabt habe, sich ein differenziertes Bild über die deutschen Verhältnisse zu machen. Er warnte jedoch vor dem großen Einfluß der französischen Lobby in Washington, die eine Menge Schaden angerichtet habe. "Clearly we shall have trouble with the French, and therefore it is all the more important to shift the Americans without delay from their present position of doctrinaire obstinacy so

¹⁴² Letter of Advice to Military Governors regarding German Constitution, London, 12.5. 1948, als Annex H des Report to the London Conference on Germany; abgedruckt in: FRUS 1948/2, S. 240f. Der Letter of Advice hatte auch als Vorlage für das Aide-Mémoire der Alliierten vom 22. 11. 1948 gedient. Vgl. Anm. 37.

¹⁴³ PRO, FO 1030/87, fol. 252.

¹⁴⁴ Ebenda, fol. 253.

¹⁴⁵ Bericht Steels, in: Ebenda, fol. 248.

that they shall join us in persuading the French instead of encouraging the French to hang out and so bust all our plans."¹⁴⁶ Das Problem sei, daß Robert Murphy, der als Nachfolger von George Kennan den Lenkungsausschuß des Deutschland-Unterausschusses beim Nationalen Sicherheitsrat (NSC) leitete, zögere, auf Clay Druck auszuüben, während Kennan andererseits nach seiner jüngsten Reise durch die britische Zone mit sehr entschiedenen Ansichten über die Bedeutung der SPD nach Amerika zurückgekehrt sei, "which ought to help".

In der Tat standen die Eindrücke und Empfehlungen, die Kennan am 29. März im State Department vortrug, in klarem Gegensatz zur Haltung Clays¹⁴⁷. Bis in die Formulierungen hinein stimmten sie mit der britischen Position überein. Kennan empfahl, die Gegenvorschläge des Siebener-Ausschusses zu akzeptieren, andererseits "we would risk upsetting the balance between the German parties, with the probability that the SPD would refuse cooperation"¹⁴⁸. Den Franzosen sollte nahegelegt werden, die Verfassung mit den neuen deutschen Ergänzungen zu akzeptieren.

Entsprechend war auch das Positionspapier für die Washingtoner Deutschlandgespräche der Außenminister abgefaßt, die am 31. März 1949 begannen. Als Konferenzthemen waren jene Bereiche vorgesehen, die seit Monaten zwischen den Besatzungsmächten als strittig galten: das Besatzungsstatut, der Zusammenschluß der Trizone, Produktionsbeschränkungen bzw. -verbote und die Reparationen. Der verschärfte Verfassungsstreit hatte den Leiter der Lenkungsgruppe, Robert Murphy, veranlaßt, die Verhandlungen über das Grundgesetz als weiteren Punkt hinzuzufügen¹⁴⁹, wie dies auch von den Briten gewünscht wurde. Als General Clay erfuhr, daß im State Department die Meinung vertreten wurde, man solle die Position der Militärgouverneure aufgeben und die deutsche Verfassung mit den jüngsten Modifikationen des Siebener-Ausschusses akzeptieren, sah er darin einen Sieg des offenen Widerstandes, den der SPD-Parteivorsitzende Kurt Schumacher den alliierten Vorgaben entgegenbrachte. "It makes him the greatest figure in Germany and repudiates CDU/CSU which has loyally stood by and which represents great majority in our zone. ... British back door promise to SPD assures socialist Germany."¹⁵⁰ Während Clay auf seiner Position beharrte, bewegten sich die Verhandlungen der Außenminister auf die von den Briten gewünschte Richtung zu.

Nach bilateralen Vorgesprächen begannen die drei Außenminister am 5. April 1949 damit, den deutsch-alliierten Verfassungsstreit zu erörtern¹⁵¹. Es gelang schließlich, in intensiven Diskussionen die Meinungsverschiedenheiten beizulegen, die zu erheblichen Irritationen zwischen ihnen geführt hatten. Dies wurde nicht zuletzt deshalb möglich, weil die französische Regierung inzwischen einen Kurswechsel vollzogen

¹⁴⁶ Ebenda.

¹⁴⁷ Dazu ausführlicher Grabbe, Die deutsch-alliierte Kontroverse, S. 400f.

¹⁴⁸ FRUS 1949/3, S. 138f.

¹⁴⁹ 30. 4. 1949. Tentative Outline of Approach in the Discussions with the British and French Foreign Ministers on Germany, in: Ebenda, S. 142.

¹⁵⁰ Teleconference vom 2. 4. 1949, in: The Papers of General Lucius D. Clay. Germany 1945-49, hrsg. von Jean Edward Smith, Bd. 2, Bloomington 1974, S. 1076f.

¹⁵¹ Dazu auch Grabbe, Die deutsch-alliierte Kontroverse, S. 407.

hatte. Jetzt galt in Paris nicht mehr die Schwächung Deutschlands als wichtigste Garantie künftiger Sicherheit, vielmehr wurde diese vor allem durch die Mitgliedschaft im Nordatlantikpakt erstrebt. Für Außenminister Robert Schuman war die deutsch-französische Annäherung zugleich ein zentrales Element seiner Europapolitik¹⁵².

Dennoch lösten die Außenminister mit ihren Stellungnahmen zum Verfassungsstreit vorübergehend erhebliche Verwirrung aus und beschworen Mißverständnisse herauf. Zunächst stellten sie dem Parlamentarischen Rat am 5. April eine Botschaft zu, die als ein Festhalten an ihrem bisherigen Kurs interpretiert wurde. Sie drückten darin die Erwartung aus, "that the Parliamentary Council and the responsible German party leaders will give due consideration to the recommendations of the Military Governors, which conform with the provisions of the London Agreement authorizing the establishment of a German Democratic Federal Government"¹⁵³.

Diese Nachricht schlug in Deutschland wie eine Bombe ein. Die Position der SPD, die, anders als die CDU, unerbittlich an der Einstellung des Siebener-Ausschusses festgehalten hatte, war durch den erneuten Verweis auf die Empfehlungen der Militärgouverneure erschüttert. Unter dem Eindruck der Nachricht aus Washington schien nunmehr auch die FDP, deren Stimmen im Parlamentarischen Rat den Ausschlag gaben, einen Stellungswechsel zu vollziehen. Damit war der sozialdemokratische Antrag im Hauptausschuß, der darauf zielte, den revidierten Verfassungsentwurf so schnell wie möglich zu verabschieden, zum Scheitern verurteilt¹⁵⁴. Er wurde dem Finanzausschuß zur neuerlichen Beratung überwiesen. Vorübergehend schien sich die Aussicht zu eröffnen, daß ein erneut revidierter Entwurf, der in der entscheidenden Frage der Finanzverfassung dem Memorandum der Militärregierungen entgegenkam, mit den Stimmen von CDU/CSU und FDP durchgebracht werden könnte.

Diese Entwicklung wurde von der britischen Militärregierung mit großer Sorge betrachtet. Sie fürchtete, der Kompromiß der beiden großen Parteien könne aufgrund der starren Haltung der Alliierten und der Taktik von CDU/CSU, ihre Position unter Berufung auf die alliierten Wünsche nachzubessern, doch noch zuungunsten der SPD aufgegeben werden. Daher zeigte sie sich auch gegenüber den Sondierungen Adenauers zugeknöpft, mit denen dieser herauszufinden versuchte, ob eine Entscheidung ohne die Stimmen der SPD von britischer Seite akzeptiert würde¹⁵⁵. Für Chaput de Saintonge war es klar, daß das alliierte Memorandum den Konflikt zwischen den Parteien neu eröffnet hatte. Adenauer habe den Kompromiß mit der SPD nie wirklich akzeptiert, da dieser den Bruch zwischen CDU und CSU fast unvermeidlich mache. Er habe zwar die Vorteile angenommen, zugleich aber gehofft, daß eine Intervention der Militärgouverneure ihn davor bewahren werde, auch den Preis dafür zu zahlen. "The memorandum of 3rd March was the intervention for which he had hoped and worked. In the negotiation with the Liaison Officers the CDU made a common front with the

¹⁵² Zum französischen Kurswechsel, der sich bereits seit Mitte März andeutete, vgl. ebenda, S. 406.

¹⁵³ FRUS 1949/3, S. 236 f.

¹⁵⁴ Bericht Riddlebergers vom 7. 4. 1949, in: Ebenda, S. 235 f.

¹⁵⁵ Bericht des britischen Verbindungsoffiziers vom 1. 4. 1949, in: PRO, FO 1030/87, fol. 236.

SPD in trying to find acceptable compromise proposals although they were willing to accept the memorandum in its entirety.¹⁵⁶ Dadurch sei der Eindruck aufrecht erhalten worden, sie stünden zum Parteienkompromiß. In Wirklichkeit hätten sie die Verantwortung für den Druck auf die SPD den Militärgouverneuren zugeschoben. Inzwischen habe die CDU neue Texte produziert, die den Forderungen des alliierten Memorandums näherkämen. Die SPD habe diese Modifikationen jedoch entschieden zurückgewiesen. Nunmehr werde die CDU alles daransetzen, um eine erneute alliierte Intervention unausweichlich zu machen¹⁵⁷. "The CDU is seeking further interference by the Military Governors in order to put pressure on the SPD to get further concessions on financial powers."¹⁵⁸

Dem widersprach jedoch eine Information, die dem britischen Verbindungsoffizier durch seinen amerikanischen Kollegen zugespielt wurde. Danach war Adenauer aufs höchste über die vertrackte Lage besorgt, in der sich die CDU befand. Wenn die Christdemokraten gegen die Vorschläge der SPD stimmen und letztere die Zustimmung der alliierten Regierungen erhalten würden, "they will have laid themselves open to accusations of treachery and collaboration and given the SPD opportunity of claiming to be the sole defenders of German interests"¹⁵⁹. Andererseits wolle die CDU keinem Grundgesetz zustimmen, das nicht ihren Interessen Rechnung trage und das dann doch von den Militärgouverneuren zurückgewiesen werde. Adenauer sei bereit, die SPD-Vorschläge anzunehmen, wenn ihre Genehmigung durch die Alliierten gewährleistet sei¹⁶⁰.

Die erste Botschaft der in Washington versammelten Außenminister vom 5. April schien also den früheren harten Kurs der Westalliierten in der Verfassungsfrage zu bestätigen. Es gelang Außenminister Bevin jedoch, seinen Kollegen einen weiteren Entwurf zu unterbreiten, der noch einmal die britischen Vorstellungen ins Spiel brachte und schließlich mit nur geringfügigen Veränderungen die Zustimmung der Runde fand¹⁶¹. Der Text wurde am 8. April verabschiedet, aber nicht sogleich dem Parlamentarischen Rat zur Kenntnis gebracht. Die Außenminister signalisierten darin, daß sie nunmehr bereit waren, auf die strikte Durchsetzung des Memorandums zu verzichten. Die entscheidende Passage ihrer "Message to the Military Governors" lautete: "In the financial field any provisions put forward by the Parliamentary Council in the direction of securing financial independence and adequate strength for both the Länder and Federal Government in operating in their respective fields will receive sympathetic consideration."¹⁶² Den Militärgouverneuren wurde ausdrücklich freigestellt, den Zeit-

¹⁵⁶ Bericht an den Militärgouverneur vom 2. 4. 1949, in: Ebenda, fol. 230.

¹⁵⁷ Ebenda, fol. 231.

¹⁵⁸ Wochenbericht des Verbindungsbüros vom 3. 4. 1949, in: Ebenda, fol. 225.

¹⁵⁹ 4. 4. 1949. Bericht von Chaput de Saintonge über ein Gespräch mit Simons, in: Ebenda, fol. 224.

¹⁶⁰ Ebenda.

¹⁶¹ Dazu im einzelnen Clay Papers, Bd. 2, S. 1093–1099.

¹⁶² Message to the Military Governors from the Foreign Ministers of the US, UK and France, Washington, 8. 4. 1949, in: FRUS 1949/3, S. 185. Weiter wurde spezifiziert: "On the question of Article 36 ... they will also give sympathetic consideration to any formula which 1) eliminates from the federal

punkt der Veröffentlichung selbst zu bestimmen. Allerdings wünschten die Außenminister, daß ihr Entgegenkommen der deutschen Seite bekanntgemacht werde, "before opinion in the Parliamentary Council has crystallized, in order that the views given below may be reflected in the Basic Law"¹⁶³.

XI. Die zweite Botschaft der Außenminister und der „kleine Parteitag“ der SPD

General Clay, der es nicht vermocht hatte, diese Entscheidung zu verhindern, setzte nun darauf, ihre Wirkung durch Verzögerung zu verringern¹⁶⁴. Im amerikanischen Außenministerium hatte sich endgültig die Ansicht durchgesetzt, die die Briten seit langem vertraten und für die sie nachdrücklich geworben hatten, daß nämlich „die Akzeptanz in der Bevölkerung und die Funktionsfähigkeit der Regierungseinrichtungen Vorrang haben“¹⁶⁵ und daß die Unterstützung der SPD für den Weststaat wichtiger sei als einzelne Verfassungsklauseln. Clay hielt hingegen an seiner Meinung fest, die deutschen Parteien sollten den Verfassungskonflikt zunächst unter sich austragen. Andernfalls werde die SPD in ihrer mangelnden Konzessionsbereitschaft bestätigt und ihren Erfolg als Sieg auf der ganzen Linie feiern. Während der amerikanische Militärgouverneur sich zunehmend sperrte, die zweite Botschaft der Außenminister an die Vertreter des Parlamentarischen Rates weiterzuleiten, um ein mögliches Entgegenkommen der SPD abzuwarten, drängte sein britischer Kollege immer energischer darauf, dies endlich zu tun, damit der Abschluß der Verfassungsverhandlungen nicht noch länger hinausgezögert werde. Beide beriefen sich in ihrem Vorgehen auf den Auftrag der Außenminister. Während Clay jene Passage des Briefes betonte, die den Zeitpunkt der Veröffentlichung den Militärgouverneuren anheimstellte, verwies Robertson darauf, daß die Botschaft auf jeden Fall zu übermitteln sei, "before opinion in the Parliamentary Council has crystallized".

Auch am 14. April 1949, unmittelbar vor dem ersten Treffen der Militärgouverneure mit der deutschen Delegation seit dem Memorandum der Alliierten vom 3. März, gelang es Robertson nicht, seinen amerikanischen Kollegen dazu zu bewegen, den Brief der Außenminister zu übergeben. Clay vertrat erneut die Ansicht, man solle nicht zugunsten der SPD in den Meinungsstreit zwischen den Parteien intervenieren. Auch Koenig lehnte bedauernd ab und berief sich auf eine Instruktion aus Paris¹⁶⁶. In der anschließenden Sitzung mit den Vertretern des Parlamentarischen Rates, in der zunächst erstaunlich ein-

powers those matters definitely excluded by the London agreement 2) assures to the Laender sufficient powers to enable them to be independent and vigorous governmental bodies 3) assures to the Federal Government sufficient powers in the important fields of government to enable them to deal effectively with those fields in which the interests of more than one Land are substantially involved."

¹⁶³ Ebenda.

¹⁶⁴ Dazu auch Wolfgang Krieger, General Lucius D. Clay und die amerikanische Deutschlandpolitik 1945–1949, Stuttgart 1987, S. 462–466.

¹⁶⁵ Ebenda, S. 462.

¹⁶⁶ Bericht von Robertson über das Treffen, in: PRO, FO 1030/87, fol. 191 f.

vernehmlich über den alliierten Entwurf des Besatzungsstatuts gesprochen wurde, zeigte sich deutlich, daß es noch immer nicht möglich war, aus der Sackgasse herauszufinden, in die der Streit über die Finanzverfassung geführt hatte¹⁶⁷. Immerhin wurde für den 25. April ein erneutes Treffen der drei Militärgouverneure mit den Vertretern des Hauptausschusses vereinbart, auf dem dann eine endgültige Entscheidung herbeizuführen sei.

Gleich im Anschluß an die Verhandlungen drängte General Robertson seine Kollegen erneut, den Deutschen die Botschaft der Außenminister unverzüglich mitzuteilen. Bei einem privaten Gespräch mit Clay sagte dieser die Übergabe des zweiten Briefes für den 25. April zu, "provided that they (the Germans) produce some kind of proposals". Robertson berichtete dem Foreign Office noch am selben Tage, Clay habe auch keine Einwände dagegen erhoben, daß er der SPD signalisierte, es gebe durchaus Spielraum für ein Entgegenkommen bei den Finanzklauseln, "and with his agreement I subsequently saw Schmid and Menzel of the SPD"¹⁶⁸. Ob dies von Clay so gemeint war, darf durchaus bezweifelt werden¹⁶⁹. Für Robertson aber reichte die „Rückendeckung“ aus, um sich hinreichend ermutigt zu sehen und die beiden Sozialdemokraten umfassend zu informieren. "I gave them pretty clear hints as to the contents of the message from the Foreign Secretaries and urged them to work on them as their own proposals and not as coming from me". Carlo Schmid und Walter Menzel bedankten sich aufrichtig und deuteten an, daß ihnen dieser Hinweis eine große Hilfe sei. Der Brief selbst wurde ihnen offenbar nicht ausgehändigt¹⁷⁰.

Robertson war gewiß weit über das hinausgegangen, was Clay konzidiert hatte. Er setzte auf das Entgegenkommen des gemäßigten Flügels der SPD, den er durch sein Vorgehen zu stärken gedachte. "I am sure that they will try for a compromise but will probably require a concession from the CDU in the direction of weakening the powers of the Bundesrat."¹⁷¹ Ganz wohl war ihm dabei nicht, wußte er doch nur zu genau um die Schwierigkeiten innerhalb der Sozialdemokratie: "Schumacher controls the party and is adopting a rigid and even fanatical view." Robertson befürchtete, daß bei dem „kleinen Parteitag“ der SPD in Hannover, auf dem über die weitere Haltung der Partei in der Verfassungsfrage entschieden werden sollte, die Emotionen überwiegen und zufriedenstellende Lösungen unmöglich gemacht werden könnten. Er glaubte, Schumacher werde der Wind aus den Segeln genommen, wenn die Militärgouverneure sich endlich dazu durchringen würden, die Haltung der Außenminister bekanntzugeben¹⁷².

Das Foreign Office teilte diese Einschätzung. Zudem stand der amerikanische Außenminister bei seinem britischen Kollegen im Wort, denn Acheson hatte Bevin bereits

¹⁶⁷ Verbatim Minutes of Meeting of Three Military Governors with Representative of the Parliamentary Council, 14. 4. 1949, in: Ebenda, fol. 170–189. Vgl. die gemeinsame Erklärung der deutschen Delegation, die auf Vorschlag Adenauers von Menzel vorgetragen wurde. Ebenda, fol. 184.

¹⁶⁸ So der Bericht Robertsons an das FO, in: Ebenda, fol. 191.

¹⁶⁹ In Clay Papers, Bd. 2, S. 1117 findet sich der Hinweis, daß Clay lediglich zugestimmt hatte, einen Kompromiß auf der Linie des Grants-in-aid-System vorzuschlagen.

¹⁷⁰ Vgl. Morsey, Die letzte Krise, S. 410 u. Anm. 67.

¹⁷¹ Bericht Robertsons an das FO vom 14. 4. 1949, in: PRO, FO 1030/87, fol. 191.

¹⁷² Ebenda, fol. 192.

in Washington die Übergabe des zweiten Briefes innerhalb einer kurzen Frist von drei bis vier Tagen zugesagt¹⁷³. Dieser Zeitraum war längst verstrichen. Aber Clay weigerte sich zu handeln. Als die britische Seite immer nachdrücklicher die Einlösung des Versprechens anmahnte, berief er sich darauf, daß der Zeitpunkt der Veröffentlichung ins Ermessen der Militärgouverneure gestellt sei. Wenn dies nicht mehr gelte, dann solle man die Instruktion ändern. Verärgert stellte er fest: "I am getting damn tired of British backdooring of this whole issue."¹⁷⁴

Clay kämpfte, wie sich zeigen sollte, längst auf verlorenem Posten. Die Briten ließen ihrerseits nicht locker. In einem "Aide-Mémoire" an das State Department, das am 20. April überreicht wurde, beschwerte sich Außenminister Bevin nachdrücklich über die Verzögerungen. Er befürchte, so hieß es dort, "that the nondelivery of the message and the failure of the German political parties to reconcile their differences may seriously prejudice the whole future of a German Government in Western Germany". Die gesamten Pläne für Westeuropa stünden auf dem Spiel¹⁷⁵. Bevin hielt es für essentiell, daß die Bereitschaft zum Einlenken in der Verfassungsfrage den Deutschen, unabhängig von den Ergebnissen des bevorstehenden „kleinen Parteitags“ der SPD, auf jeden Fall spätestens bis zum 22. April mitgeteilt werde, "in order that it should have time to take effect before the meeting of the Military Governors with the Parliamentary Council on April 25th"¹⁷⁶. Das State Department solle General Clay entsprechende Instruktionen erteilen. Dieses geschah nunmehr umgehend¹⁷⁷. Obwohl Clay seinen Rücktritt in Aussicht gestellt hatte¹⁷⁸, wurde der zweite Brief der Außenminister am 22. April in Bonn durch die Verbindungsoffiziere übergeben. Clay war zutiefst verstimmt und drohte zunächst damit, dem Treffen mit den Vertretern des Parlamentarischen Rates fernzubleiben, bevor er sich eines Besseren besann. Aus seiner Sicht hatte die SPD mit britischer Hilfe den Sieg davon getragen¹⁷⁹.

Der Ablauf des „kleinen Parteitags“, der am 20. April in Hannover stattfand, schien Clay Recht zu geben. Das Wissen um die Bereitschaft der Westalliierten, im Verfassungsverstreit einzulenken, veranlaßte den Parteivorsitzenden der SPD keineswegs zur Mäßigung, wie Robertson dies erhofft hatte. Nach monatelanger Krankheit war Schumacher wieder aktiv geworden und setzte darauf, „ein doppeltes Exempel zu statuieren: gegenüber den Westmächten wie gegenüber der eigenen, entschieden kompromißbereiten Bonner Fraktion“¹⁸⁰. Adenauer hatte in den vorausgegangenen Wochen versucht, eine Machtprobe mit den Alliierten zu vermeiden und dafür plädiert, deren „ausgestreckte Hand zu ergreifen“. Er hatte wiederholt seine Konzessionsbereitschaft

¹⁷³ Clay Papers, Bd. 2, S. 1122 f.

¹⁷⁴ Ebenda, S. 1113.

¹⁷⁵ FRUS 1949/3, S. 244.

¹⁷⁶ Ebenda, S. 245. Bereits am 21. 4. folgte ein weiteres britisches Aide-Mémoire, das nunmehr die Instruktionen für General Clay zum 22. d. M. einforderte.

¹⁷⁷ Ebenda, S. 245, Anm. 4.

¹⁷⁸ 20. 4. 1949. Teleconference, in: Clay Papers, Bd. 2, S. 1118.

¹⁷⁹ Dazu auch Grabbe, Die deutsch-alliierte Kontroverse, S. 413 f.; Krieger, General Clay, S. 464 f.

¹⁸⁰ Morsey, Verfassungsschöpfung, S. 478.

zu erkennen gegeben, um das Verfassungsprojekt nicht zu gefährden und der Bundesrepublik den Weg in die politische Selbständigkeit zu öffnen. Gewiß hatte er auch auf Vorteile für die eigene Fraktion gehofft. Anders als die Parteiführer der SPD war er aber nicht über den Inhalt des zweiten Briefes der Außenminister informiert worden. Aus der Sicht Adenauers sah dies zunächst wie ein Vabanque-Spiel der sozialdemokratischen Gegner aus, das diese aber tatsächlich ohne große Befürchtung inszenieren konnten. Mit einem klaren „Nein“ widersetzte sich der erweiterte Vorstand der SPD den Forderungen des Memorandums der Alliierten. Dies war keine „nationale Großtat“ gegen die „Erfüllungspolitik“ der CDU/CSU, wie Schumacher sofort verkündete¹⁸¹. Aber die Veröffentlichung des zweiten Briefes der Außenminister nur zwei Tage nach der ablehnenden Entscheidung von Hannover mußte als Bestätigung des SPD-Kurses erscheinen und auf die Christdemokraten wie eine Ohrfeige wirken.

XII. Die deutsch-alliierte Einigung

Dennoch ist der Verhandlungsfaden zwischen den Parteien nicht abgerissen. Bei näherem Hinsehen zeigte sich nämlich, daß, der harten Sprache Schumachers zum Trotz, in der SPD-Resolution kompromißfähige Positionen erhalten geblieben waren¹⁸². Ein Scheitern der Verhandlungen über das Grundgesetz lag offensichtlich nicht im Interesse der Mehrheiten der beiden großen Fraktionen des Parlamentarischen Rates. Konrad Adenauer und Carlo Schmid trugen durch ihren Pragmatismus dazu bei, die Wogen zu glätten. Interfraktionelle Besprechungen der nächsten Tage führten zu einem „parteilpolitischen Burgfrieden“¹⁸³. Um einer neuen „Dolchstoßlegende“ vorzubeugen und sich gegen den Vorwurf der „Erfüllungspolitik“ zu schützen, bestätigten sich die Fraktionen (mit Ausnahme der Kommunisten) gegenseitig, daß ihre Entscheidungen „ausschließlich durch deutsche, von fremden Einflüssen unabhängige Erwägungen“ getragen würden¹⁸⁴. Schumachers nationale Kampfansage war damit zunächst vom Tisch.

So geeinigt konnte die deutsche Delegation am 25. April 1949 in Frankfurt zu den Verhandlungen mit den Militärgouverneuren erscheinen. Das Klima gestaltete sich günstig, zumal auch General Clay, trotz der vorausgegangenen Verstimmungen, eine

¹⁸¹ Als Adenauer das Ergebnis von Hannover am 21. 4. 1949 im Nordwestdeutschen Rundfunk beklagte, warnte er davor, mit dem Vorwurf der „Erfüllungspolitik“ das politische Klima zu vergiften, wie dies bereits einmal nach 1918 geschehen sei. Vgl. Morsey, Adenauer im Parlamentarischen Rat, S. 81.

¹⁸² Dazu Morsey, Die letzte Krise, S. 398–402; vgl. auch Grabbe, Die deutsch-alliierte Kontroverse, S. 412f. Vgl. auch Riddleberger to Secretary of State, 21. 4. 1949, in: FRUS 1949/3, S. 246. Zu einer überaus positiven Einschätzung fand auch der britische Liaisonoffizier: „... most of the requirements of the memorandum of the Military Governors have been met, particularly when these requirements are read in conjunction with the message of the Foreign Ministers on the Basic Law“. 22. 4. 1949, PRO, FO 1030/87, fol. 161.

¹⁸³ Die SPD verzichtete auf ihren verkürzten Verfassungsentwurf.

¹⁸⁴ Morsey, Die letzte Krise, S. 404.

konstruktive Haltung einnahm¹⁸⁵. Dieses wurde schon im Vorgespräch der alliierten Partner deutlich, als der amerikanische Militärgouverneur die erneuten Bedenken seines französischen Kollegen zu zerstreuen verstand¹⁸⁶. Die drei Generäle einigten sich, ihre Kritik auf drei Bereiche zu konzentrieren: das Gesetzgebungsrecht des Bundes zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, die Zustimmungspflicht des Bundesrates und die Methoden des Finanzausgleichs. Die Verhandlungen begannen in einer entspannten Atmosphäre. Nach Adenauers Einführungsworten blieb es Carlo Schmid vorbehalten, das Ergebnis der interfraktionellen Verhandlungen kurz zu umreißen. Er verwies auf den föderalistischen Charakter des Verhandlungsentwurfs. Dieser werde durch die Priorität der Länder bei der konkurrierenden Gesetzgebung betont, die überall dort bestehe, wo die Rechts- und Wirtschaftseinheit nicht gefährdet werde. Im neuen Entwurf seien auch die Steuerquellen von Bund und Ländern klar definiert und getrennt zugeordnet. Die Steuerverwaltung werde entsprechend eingerichtet. Schmid bewertete dies als eine Stärkung der Länder¹⁸⁷.

Clay war seinerseits bemüht, die noch erkennbaren Differenzen abzumildern. Auch die Militärgouverneure, so argumentierte er, gingen davon aus, daß dem Bund die Zuständigkeit zukomme, für die Rechts- und Wirtschaftseinheit des Staates zu sorgen. Allerdings bedürfe dies einer präziseren Definition, als sie im Entwurf gegeben werde. Nach mehreren Sitzungsunterbrechungen trug General Robertson entscheidend dazu bei, eine neue Formulierung zu finden, die von allen akzeptiert wurde¹⁸⁸, obwohl sie in der Sache wenig veränderte. In seinem Bericht an das Foreign Office kommentierte er das Ergebnis wie folgt: "... in essence it gives them (the Germans) all they can want and is especially calculated to reassure the SPD on socialization."¹⁸⁹ Die SPD mußte nicht mehr um die Wirtschafts- und Rechtseinheit des künftigen Staates fürchten, da die „Leistungsfähigkeit auch der steuerschwachen Länder“ als Verfassungsziel erhalten blieb¹⁹⁰. War diese Klausel ursprünglich zur Eindämmung der konkurrierenden Gesetzgebung gedacht, so sollte sie in der späteren Verfassungspraxis als Rechtfertigung für immer stärkere bundesgesetzliche Regelungen dienen¹⁹¹.

¹⁸⁵ Record of the Meeting of the Three Military Governors with the Parliamentary Council Delegation held on 25 April 1949, at 14.30 hours, in Main Conference Room, Hq Building, Frankfurt. 26. 4. 1949, in: PRO, FO 1030/87.

¹⁸⁶ Bericht Robertsons vom 25. 4. 1949, in: Ebenda, fol. 136.

¹⁸⁷ Record of the Meeting, in: Ebenda, fol. 120.

¹⁸⁸ Bericht Robertsons vom 25. 4. 1949, in: Ebenda, fol. 137. Die Formulierung lautete: "because the maintenance of Legal or Economic unity demand it in order to promote the Economic interests of the Federation or to ensure reasonable equality of economic opportunity to all persons".

¹⁸⁹ Ebenda, fol. 137.

¹⁹⁰ Nach Art. 72 GG haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht. Abs. 2 spricht dem Bund das Gesetzgebungsrecht auch dort zu, wo „die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert“.

¹⁹¹ Dazu Wolfgang Renzsch, Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990), Bonn 1991, S. 68, Anm. 66.

Eigentlicher Kontroverspunkt blieb die mit der konkurrierenden Gesetzgebung eng verknüpfte Frage des Finanzausgleichs. Clay wollte an dem von ihm bereits früher ins Spiel gebrachten Zuschußsystem festhalten, das sich am amerikanischen Vorbild der "Grants-in-Aid" orientierte. Er hatte geglaubt, sich darauf verlassen zu können, daß auch General Koenig es ablehnen würde, für den Ausgleich die von den Ländern erhobenen Steuern und nicht die des Bundes heranzuziehen. Nun mußte er feststellen, daß dies der deutschen Seite, die auf ihrem Standpunkt beharrte, bereits in Gesprächen mit dem französischen Verbindungsoffizier zugestanden worden war¹⁹². Nach kurzer Beratung wählten die Militärgouverneure den Ausweg, beide Möglichkeiten zu gewähren und im Grundgesetz sowohl den Ausgleich zwischen leistungsschwachen und leistungsstarken Ländern als auch Ergänzungszuweisungen des Bundes zuzulassen¹⁹³. "Owing to the difficulties of translation it was a little while before the Germans realized that they were getting what they wanted"¹⁹⁴, so kommentierte Robertson diese „salomonische Lösung“, die vor allem Clay half, sein Gesicht zu wahren.

Doch ging es dabei nicht nur um persönliche Eitelkeiten. Im Kern ließ sich das von Clay favorisierte Föderalismus-Modell der USA, das auf der Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Einzelstaaten beruht, nicht mit dem Charakter des deutschen Föderalismus vereinbaren, der sich nicht am „dualen Staat“, sondern an der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ orientiert. Nicht die Trennung, sondern das „Regieren im Verbund“, das Zusammenwirken von Bund und Ländern, ist das kennzeichnende Merkmal der deutschen Entwicklung. Zwar hat historisch gesehen das Reich (später auch der Bund) seine Gesetzgebungskompetenz stetig zu erweitern vermocht, der Vollzug blieb jedoch überwiegend Aufgabe einer territorial gegliederten Verwaltung auf der Ebene von Ländern und Kommunen¹⁹⁵. Vor allem Amerikaner und Franzosen, in weniger starkem Maße die Briten, hatten große Schwierigkeiten, den deutschen Vorstellungen zu folgen. Sie witterten in ihnen die Tendenz zu einem unseligen Zentralismus, den sie nach den Erfahrungen mit dem Dritten Reich als historische Belastung einstufte und (so besonders die Franzosen) als künftiges Sicherheitsrisiko auszuschalten gedachten. „Die Interventionen der Alliierten haben dem Parlamentarischen Rat

¹⁹² Bericht Robertsons vom 25. 4. 1949, in: PRO, FO 1030/87, fol. 137.

¹⁹³ Art. 106, Abs. 3 u. 4 GG (Fassung vom 23. 5. 1949):

3) Der Bund kann durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, einen Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuer zur Deckung seiner durch andere Einkünfte nicht gedeckten Ausgaben, insbesondere zur Deckung von Zuschüssen, welche Ländern zur Deckung von Ausgaben auf dem Gebiete des Schulwesens, des Gesundheitswesens und des Wohlfahrtswesens zu gewähren sind, in Anspruch nehmen.

4) Um die Leistungsfähigkeit auch der steuerschwachen Länder zu sichern und eine unterschiedliche Belastung der Länder mit Ausgaben auszugleichen, kann der Bund Zuschüsse gewähren und die Mittel hierfür bestimmten, den Ländern zufließenden Steuern entnehmen. Durch Bundesgesetz, welches der Zustimmung des Bundesrates bedarf, wird bestimmt, welche Steuern hierbei herangezogen werden und mit welchen Beträgen und nach welchem Schlüssel die Zuschüsse an die ausgleichsberechtigten Länder verteilt werden; die Zuschüsse sind den Ländern unmittelbar zu überweisen.

¹⁹⁴ Bericht Robertsons vom 25. 4. 1949, in: PRO, FO 1030/87, fol. 137.

¹⁹⁵ Dazu Renzsch, Finanzverfassung, S. 73.

im Bereich der Finanzverfassung zwar Umorientierungen abverlangt, die wesentliche Intention des Verfassungsgebers aber, nämlich durch Bundesgesetzgebung für die Herstellung vergleichbarer Lebensbedingungen in allen Teilen des Bundesgebietes zu sorgen, nicht gänzlich vereitelt.¹⁹⁶ Diese Bewertung, die Wolfgang Rensch in seiner Arbeit über „Finanzverfassung und Finanzausgleich“ vornimmt, wird vom Ergebnis her durch die Untersuchung des britischen Einflusses bestätigt. Allerdings darf bezweifelt werden, ob das föderale System ausschließlich an seiner Fähigkeit zu „Effizienz und Einheitlichkeit“ gemessen werden sollte, oder ob nicht die Berücksichtigung territorialer Vielfalt und die dem Föderalismus immanente Gewaltenteilung eine Eigenwertigkeit besitzen.

Mit der Einigung über die Klauseln zur Finanzverfassung war der eigentliche Stein des Anstoßes, der die deutsch-alliierten Verhandlungen blockiert hatte, beiseite geräumt. Noch während der Gespräche in Frankfurt gelang es den Vertretern des Parlamentarischen Rates, in einer Konferenzpause ihre letzten Differenzen beizulegen, die vor allem den Bereich der Grundrechte und vitale Interessen der katholischen Kirche betrafen.¹⁹⁷ Damit war der Weg frei für die abschließende Behandlung des Grundgesetzes, die nunmehr, ebenso wie die Verabschiedung eines Wahlgesetzes, bis zum 14. Mai in Aussicht gestellt wurde. Die ersten Bundestagswahlen, so kalkulierte man, könnten dann Mitte Juni abgehalten werden.¹⁹⁸

Die britische Militärregierung konnte mit dem Ausgang des Verfassungsstreits zufrieden sein. Der Parteienkompromiß hatte in seinem Kern die alliierten Interventionen überlebt. Nun durfte mit der Zustimmung einer breiten Mehrheit der Parteien zum Grundgesetz gerechnet werden, sofern es gelang, die letzten Stadien der Verabschiedung von Verunsicherungen frei zu halten. Noch immer gab es einige Probleme, die das Verbindungsbüro mit Sorge verfolgte.¹⁹⁹ Aus den Reihen der CDU/CSU wurden Stimmen laut, die Konzessionen in kultur- und kirchenpolitischen Fragen anstrebten. Die bayerischen Vertreter beklagten sich bitter darüber, daß zu weitgehende Zugeständnisse auf Kosten der Stellung des Bundesrates gemacht worden seien. SPD und FDP aber lehnten Nachbesserungen jeder Art entschieden ab. Schließlich gelang es Adenauer, auch gegen den Protest von CSU- und Kirchenvertretern an der Vereinbarung festzuhalten.

Nachdem der Parlamentarische Rat am 8. Mai 1949 das Grundgesetz mit großer Mehrheit (53 : 12 Stimmen) verabschiedet hatte, drängte die britische Seite auf eine schnelle Zustimmung der Militärgouverneure, zumal General Koenig erneut auf Zeitgewinn spielte und bereits angedeutet hatte, gewisse Vorbehalte geltend zu machen.

¹⁹⁶ Ebenda, S. 74. Rensch weist auch auf die erstaunliche Tatsache hin, daß gemäß Art. 107 (Fassung v. 23. 5. 1949) die Art. 106 (Finanzausgleich) und Art. 105 (vertikale Aufteilung der Steuergesetzgebung), die „den Kern der bundesstaatlichen Finanzverwaltung“ ausmachten, durch einfaches Bundesgesetz (bis zu einer bestimmten Frist) geändert werden konnten. Ebenda, S. 69.

¹⁹⁷ Straffere Fassung der Grundrechte, Nichterwähnung der Berufsschulen im späteren Art. 7, Beamtenrechtsvorschriften (Art. 33), Konkordatsfrage (Art. 123, Abs. 2). Vgl. Morsey, Die letzte Krise, S. 405.

¹⁹⁸ Bericht Robertsons vom 25. 4. 1949, in: PRO, FO 1030/87, fol. 136.

¹⁹⁹ Weekly Report vom 30. 4. 1949, in: Ebenda, fol. 87f.

Diesmal schaltete sich sogleich das Foreign Office ein, da es fürchtete, um die Früchte der Washingtoner Übereinkunft gebracht zu werden. Am 9. Mai wurde der britische Botschafter in Paris angewiesen, "to urge M. Schuman to instruct General Koenig to meet his two colleagues at the earliest possible moment and to agree with them to give approval to the German constitution. There is really not a moment to be lost if we are to retain the solid advantages which these long and painful negotiations have won for us."²⁰⁰ Einen Tag später lag bereits die Vollzugsmeldung aus Paris vor. Schuman habe sich bereit erklärt, nach der bevorstehenden Kabinettsitzung vom 11. Mai den französischen Militärgouverneur entsprechend zu instruieren. Er habe die britischen Argumente gegen jegliche Verzögerung akzeptiert und die Hoffnung geäußert, daß keine weiteren Änderungen nötig würden. Er könne sich allerdings in dieser Frage nicht festlegen, bevor er nicht die Verfassung in der nunmehr angenommenen Form geprüft habe. "In general he asked me to assure you", so heißt es in dem Schreiben des Botschafters an das Foreign Office, "that he would do his best to contribute to a smooth and rapid passage for the constitution, but the matter was one of deep importance for France and the necessary decisions had to be taken after full consideration."²⁰¹

XIII. Die britische Beurteilung des Grundgesetzes

Auch die britische Seite identifizierte sich nicht vorbehaltlos mit den im Grundgesetz gefundenen Lösungen, obwohl sie energisch dazu beigetragen hatte, daß den deutschen Wünschen Rechnung getragen wurde. Dies wird in den Analysen deutlich, die sowohl das Verbindungsbüro als auch das Foreign Office zum abschließenden Text anfertigten²⁰². Das Grundgesetz habe vieles mit früheren deutschen Verfassungen gemeinsam, stellte Chaput de Saintonge fest²⁰³. Wie diese, so sei es ein Produkt von Kompromissen zwischen den Parteien. Allerdings hätten diesmal die allgemeinen Vorgaben der Alliierten mit berücksichtigt werden müssen. "That these principles were in some instances in line with German ideas was fortunate." Wo die alliierten und die deutschen Ansichten sich widersprochen hätten, sei eine Modifizierung der alliierten Vorgaben essentiell für eine Einigung gewesen.

Das Grundgesetz sei in vielerlei Hinsicht besser als die Weimarer Verfassung. Es sei straffer organisiert und praktikabler. Allerdings habe man auch dort vorwiegend auf die deutsche Tradition zurückgreifen müssen, wo der Parlamentarische Rat gezwungen gewesen sei, "to use foreign timber and to embody foreign ideas of construction"²⁰⁴. Das Konzept „Bundesrecht geht vor Landesrecht“ sei seit dem Jahre 1849

²⁰⁰ Ebenda, fol. 66.

²⁰¹ Ebenda, fol. 7.

²⁰² Comparison between the Bonn Constitution and the Weimar Constitution, 12. 5. 1949, in: Ebenda, FO 371/76592.

²⁰³ Bericht vom 10. 5. 1949, in: Ebenda, FO 371/76660, S. 1.

²⁰⁴ Ebenda, S. 2.

eine Erkennungs-marke deutscher Verfassungen geworden, "but it embodies a conception completely alien to a real federal system where the legislation of each unit is supreme in its own sphere of competence". Auch die Verwaltung der Bundesgesetze durch die Länder gehe bis auf den Deutschen Bund zurück. Dies sei im Grunde mit einer Föderation unvereinbar, deren Wesensmerkmal in der Unabhängigkeit der Teile voneinander bestehe. Das Ergebnis dieser beiden traditionellen Konzepte für das deutsche politische Leben bestehe darin, daß es einen wirklichen Föderalismus unmöglich mache. "The Laender and the Federation are too interdependent and the domination of the Federation is too inevitable." Um die Länder davor zu bewahren, als bloße Agenten des Zentralstaats und nicht als Partner einer gemeinsamen Aufgabe in Erscheinung zu treten, habe man in Bonn ein System erfunden, das es den Ländern ermögliche, gemeinsam an den Aufgaben des Bundes zu partizipieren und gleichzeitig ihre eigenen Interessen zu verteidigen. Daher sei ein Bundesrat geschaffen worden, der nicht nur die Länder im Regierungssystem vertrete, sondern diesen zugleich eine hinreichende Kontrolle über die Bundesgesetzgebung und über die Verwaltung gebe und sie so instandsetze, eine zu starke Zentralisation der Macht auf Kosten der Länder zu verhindern. Allerdings sei die nach dem Verfassungsstreit gefundene Lösung weniger dezentral ausgefallen, da die Einführung von Bundeszuschüssen letztlich wieder zu einer Stärkung des Bundes in Finanzfragen geführt habe.

Dennoch war das Grundgesetz nach britischer Auffassung föderalistischer als die Weimarer Verfassung. Als besonderer Vorteil wurde auch die Veränderung der Position des Bundespräsidenten gegenüber der des Reichspräsidenten gesehen. Das konstruktive Mißtrauensvotum wurde als ein neues Mittel zur Stabilisierung des Parlamentarismus gewürdigt. In gewissem Sinne könne es als Ersatz für ein Zweiparteiensystem gelten. Abschließend wurde bilanziert, daß im Grundgesetz "to a very considerable extent" die alliierten Vorgaben berücksichtigt worden seien. Es bestehe kein Grund, warum die Militärgouverneure nicht ihre Zustimmung geben sollten.

Am 12. Mai 1949 erfolgte mit der gleichzeitigen Übergabe des Besatzungsstatuts die Zustimmung der Militärgouverneure zum Grundgesetz, das sie als ein gelungenes Verfassungswerk würdigten: "It happily combines German democratic tradition with the concepts of representative Government and a rule of law which the world has come to recognize as requisite to the life of a free people."²⁰⁵ Ihre Vorbehalte, die sich auf Berlin und Gesamtdeutschland, auf die Neuorganisation der Länder und die Notstandsgesetzgebung bezogen, sind hinreichend bekannt. Fast vergessen erscheint hingegen jener Hinweis der Militärgouverneure, der sich auf den Art. 72 Abs. 2 (3) GG (Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit) bezog. Sie seien nur bereit, so hieß es dort, den entsprechenden Text des GG im Sinne jener Formulierung zu interpretieren, die General Robertson bei den Gesprächen vom 25. April vorgeschlagen hatte.²⁰⁶

Noch einmal flammte damit die Erinnerung an den deutsch-alliierten Verfassungsstreit auf, den der britische Verbindungsoffizier, Chaput de Saintonge, auch nachträg-

²⁰⁵ Telegramm vom 13. 5. 1949 an das Foreign Office, in: Ebenda, FO 1030/87, fol. 3.

²⁰⁶ Vgl. Anm. 188.

lich als überflüssig, gefährlich und in seiner Wirkung schließlich kontraproduktiv einstuft. Nach seiner Meinung wäre es das Vernünftigste gewesen, von vornherein dem Kurs des britischen Militärgouverneurs zu folgen. "That this was not done was due almost entirely to General Clay who acted on purely theoretical grounds, as well as on a narrow and formal interpretation of the provisions of the London Agreement."²⁰⁷ Die politische Krise sei durch die alliierten Interventionen heraufbeschworen und verschärft worden. Sie hätten im Ergebnis zu einer weniger föderalistischen Lösung geführt. "In the end, therefore, the victory of the centralists can be attributed directly to General Clay's inflexibility."²⁰⁸

Schlußbemerkungen

Gewiß hat die Haltung Clays dazu beigetragen, daß sich der Verfassungskonflikt zuspitzte. Unübersehbar aber sind auch die generell unterschiedlichen Voraussetzungen, von denen sich die westalliierten Partner bei ihrer Beurteilung der Arbeit des Parlamentarischen Rates leiten ließen. Während Franzosen und Amerikaner mit spezifischen Vorschlägen zum Charakter des föderalistischen Systems in Deutschland aufwarteten, hielt die britische Seite stets daran fest, daß von Einzelforderungen abzusehen und nur eine Gesamtwürdigung anzustreben sei. Sie zögerte daher, dem Weg der Partner zu folgen und sich verstärkt in die Verhandlungen einzumischen. General Robertson lag einerseits daran, die einheitliche Front der Besatzungsmächte nicht aufzubrechen. Andererseits hielt er es aber für dringend geboten, alles zu tun, damit das Grundgesetz von einer breiten Mehrheit der deutschen Parteien getragen würde. Deshalb nahm die britische Militärregierung mit zunehmender Sorge zur Kenntnis, wie der ohnehin schwierige Kompromiß zwischen den beiden großen Fraktionen, CDU/CSU und SPD, durch die alliierten Interventionen in eine Zerreißprobe geriet, die schließlich das gesamte Verfassungsprojekt bedrohte. Zwar räumte die britische Militärregierung ein, daß einzelne Bestimmungen zur Finanzverfassung von den alliierten Vorgaben abwichen. Sie plädierte aber dafür, dies in Kauf zu nehmen.

Eine latente Sympathie für die SPD ist in den Quellen durchaus erkennbar. Die schroffe Position Schumachers und der Parteileitung in Hannover wurde allerdings mit großer Skepsis betrachtet. Andererseits bestanden gute Kontakte zu der als gemäßigt eingestuften SPD-Fraktion im Parlamentarischen Rat. Pläne der Sozialdemokratischen Partei zu einer späteren Verstaatlichung der Großindustrie, die auf die eindeutige Ablehnung des amerikanischen Militärgouverneurs stießen, fanden durchaus das Wohlwollen der britischen Labour-Regierung. Auch aus diesem Grunde achtete sie darauf, daß eine demokratisch legitimierte, effiziente Regierungsform in Deutschland entstand, die der Zentralgewalt hinreichende Gesetzgebungsbefugnisse beließ, um

²⁰⁷ Bericht vom 6. 5. 1949, in: PRO, FO 371/76659, fol. 97.

²⁰⁸ Ebenda.

durchgreifende Veränderungen im sozialen und wirtschaftlichen Bereich vorzunehmen, sofern dies die Zustimmung der Wählerschaft finden sollte. Dennoch kann schwerlich von einer einseitigen Bevorzugung der SPD gesprochen werden. Vielmehr wollte die britische Seite verhindern, daß die Sozialdemokratische Partei sich einer konstruktiven Mitarbeit an der Verfassung versagte.

Um den Parteienkompromiß des Parlamentarischen Rates zu retten, unternahm die britische Regierung eine Reihe von Stützungsaktionen. Sie versuchte, die auf Verzögerung angelegte französische Verfassungspolitik zu korrigieren. Als selbst der amerikanische Militärgouverneur dazu überging, auf Änderungsvorschlägen in ultimativer Form zu bestehen, wählte die britische Regierung den Weg direkter Verhandlungen auf Regierungsebene, die sie sorgfältig diplomatisch vorbereitete. Außenminister Bevin gelang es auf der Washingtoner Konferenz, den Meinungswandel der amerikanischen Administration zur Verfassungspolitik in Deutschland zu beschleunigen und seine alliierten Kollegen auf einen Kurs des Entgegenkommens zu verpflichten.

Dieser Wechsel wurde von der amerikanischen Militärregierung in Deutschland nicht sogleich mitvollzogen. Um die erkennbare Verzögerungstaktik seines amerikanischen Kollegen zu unterlaufen, entschloß sich General Robertson zu einem Alleingang. Er setzte die SPD-Vertreter des Parlamentarischen Rates über den Inhalt des zweiten Briefes der Außenminister ins Bild. Die Untersuchung belegt, daß dies kein direkter Verstoß gegen die alliierten Abmachungen war. Erkennbar wird auch, daß Robertson glaubte, mit seiner Information die gemäßigten Kräfte der SPD rechtzeitig vor dem „kleinen Parteitag“ in Hannover zu stärken. Er hat nachweislich auf eine offizielle Übergabe der Botschaft der Außenminister vor diesem Termin gedrängt. Der unglückliche Zeitablauf führte aber dazu, daß sie erst zwei Tage nach dem SPD-Treffen erfolgte. Diese Tatsache mußte auf die konzessionsbereite CDU/CSU, besonders auf Konrad Adenauer, wie eine offene Brückierung wirken. Dank der pragmatischen Einstellung der Verantwortlichen wurde dennoch eine schnelle Einigung der Parteien möglich, die auch die Zustimmung der Besatzungsmächte fand. Die britische Auffassung über die Rolle der Alliierten bei den Verhandlungen zum Grundgesetz hatte sich schließlich durchgesetzt. Die Verfassung blieb damit frei vom Diktat und konnte als selbständiges Werk der Deutschen gelten.