

Amerikanische Einflüsse auf die Entstehung des Grundgesetzes, 1948-1949

Edmund Spevack
Deutsches Historisches Institut, Washington
November 1996

I. EINLEITUNG

Seit September 1996 bin ich intensiv damit beschäftigt, die relevanten amerikanischen Quellen (OMGUS-, HICOG-, sowie POLAD-Akten) zum Thema "Amerikanische Einflüsse auf das Grundgesetz" in den National Archives der USA in College Park, Maryland durchzusehen. Abschliessendes kann erst gesagt werden, wenn alle Quellenstudien, auch die in deutschen Archiven (Nachlässe der Mitglieder des Parlamentarischen Rates) im akademischen Jahr 1997-98 durchgeführt worden sind. Die folgenden Bemerkungen fassen den bisherigen Forschungsstand zusammen; sie enthalten ausser gelegentlichen Hinweisen aber noch keine intensive Auswertung der ungedruckten Quellen.

A. Die Entstehung des Grundgesetzes: Thesen der gegenwärtigen Forschung

In seiner Rede anlässlich der Eröffnungsveranstaltung des Parlamentarischen Rates am 1. September 1948 in Bonn erklärte der kurz zuvor gewählte Ratspräsident Konrad Adenauer:

Und nun lassen Sie mich einige Worte über Wirken und Aufgabe des Parlamentarischen Rates sagen. Er ist ins Leben gerufen durch einen Akt der Militär-Gouverneure der drei Westzonen, durch einen Akt, wie er in den Dokumenten niedergelegt ist, die den Ministerpräsidenten der drei Westzonen am 1. Juli dieses Jahres übergeben wurden. Nachdem er aber nunmehr sich konstituiert hat, ist er im Rahmen der ihm gestellten Aufgaben völlig frei und völlig selbstständig. Es wird meines Erachtens die vornehmste Pflicht des Rates, aber auch des Präsidenten und seiner Stellvertreter sein, diese völlige Freiheit und Unabhängigkeit ständig zu wahren und sicherzustellen.¹

Adenauer initiierte hier eine Standardversion über den Ursprung des Grundgesetzes, die seitdem

in deutschen Geschichtsbüchern dominiert. Seiner Darstellung nach war die Erstellung des Grundgesetzes praktisch-politisch gesehen eine rein deutsche Leistung, obgleich mit westlicher ideologischer Ausrichtung. Die deutsche Nachkriegsverfassung wurde dieser Meinung nach von Deutschen erstellt; nur in ihrem Gedankengut war sie deutlich von westlichen Ideen beeinflusst. Die allgegenwärtige alliierte Präsenz bei den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates wurde fast völlig ausgeblendet.

In mehreren zwischen 1987 und 1991 publizierten Aufsätzen hat der Heidelberger Jurist und Richter am Bundesverfassungsgericht, Helmut Steinberger, Konrad Adenauers Thesen bekräftigt. Er schreibt:

Die Deutschen hatten die Stärke ihrer Verhandlungsposition erkannt - den Willen der angelsächsischen Mächte, Westdeutschland in ihre politische, wirtschaftliche und militärische Abwehrstrategie gegen den sowjetischen Expansionskurs einzubeziehen. Die Deutschen blieben hart und hatten im Wesentlichen Erfolg. Wenn Carlo Schmid meinte, die wahre Verfassung werde das Besatzungsstatut sein, so unterschätzte er damals die emanzipatorische Wirkung des Grundgesetzes vor dem Hintergrund der weltpolitischen Interessen der angelsächsischen Mächte.²

Steinberger fährt fort über den ideologischen Aufbau des Grundgesetzes:

...der deutschen Verfassungstradition unvertraute, neuartige Ideen tauchen nicht auf; Weimar und das schreckende Beispiel des Nationalsozialismus standen weitaus im Vordergrund. Auch die Vorgaben der Besatzungsmächte: Demokratie, Bundesstaatlichkeit, Grundrechtsschutz und Verfassungsgerichtsbarkeit vermögen an diesem Eindruck nichts zu ändern; sie trafen sich mit den deutschen Vorstellungen.³

Erich Hahn, Historiker an der University of Western Ontario, Kanada, spricht bezüglich der Entstehung des Grundgesetzes von prägender deutscher Beteiligung an diesem Prozess, wenn auch mit bedeutenden Interventionen der Alliierten. Das Grundgesetz war zwar alles andere als "frei von fremden Einflüssen"; dennoch waren die Deutschen nach Hahn "not full, not equal, but vital partners" bei der Gestaltung des Grundgesetzes.⁴ Die deutschen Mitglieder des Parlamentarischen Rates genossen den Umständen entsprechend überraschend hohe "bargaining power." Praktisch-politisch wurde zwischen September 1948 und April 1949 mindestens soviel von Deutschen wie von Alliierten geleistet; das Grundgesetz entstand nach Hahn aus einer gleichberechtigten Synthese von deutschen und alliierten politischen Zielen. Der ideologische Hintergrund der westdeutschen Verfassung war nach Hahn eine Mischung von durchsetzungsfähigen deutschen Traditionen und einflussenden alliierten Vorstellungen.

Erhard H.M. Lange, Professor an der Fachhochschule des Bundes für Öffentliche Verwaltung

in Brühl, vertritt in seinen Veröffentlichungen der letzten acht Jahre eine in manchen Schattierungen von Hahn abweichende Meinung. Über den alliierten Einfluss auf den Entstehungsprozess des Grundgesetzes schreibt er:

Denn das erkennbare Interesse weiter Teile der Bevölkerung an dem, was damals in Bonn geschah, war...zweifellos gering. Im Gegensatz dazu stand jedoch die grosse Beachtung, welche der Parlamentarische Rat durch die Alliierten, die Ministerpräsidenten der Länder und die Vertreter organisierter Interessen fand. Dabei sind wohl die Westalliierten als dauerhafter Faktor externer Einflussnahme an erster Stelle zu nennen.⁵

Lange geht von einer kreativen Spannung zwischen Deutschen und Alliierten aus, mit unverkennbarem deutschem Beitrag, aber mit entscheidender alliierter Einflussnahme. Lange erkennt die Entstehung des Grundgesetzes in praktisch-politischer Hinsicht als deutsche Leistung an. Allerdings räumt er dominierende alliierte Einflüsse ein: die Alliierten überreichten mit den Frankfurter Dokumenten wichtige Vorgaben und hielten weitere Weisungen bis zu einem späteren Zeitpunkt zurück; sie bedienten sich der Taktik der "indirekten Einflussnahme"; und sie behielten sich die endgültige Genehmigung des Grundgesetzes vor. Die ideologische "Westorientierung" des entstandenen Verfassungsdokuments bezeichnet Lange ebenfalls als eindeutig.⁶

Eine vierte Richtung sieht die Entstehung des Grundgesetzes als überwiegend alliierte Leistung, mit nur sehr begrenzter deutscher Mitsprache. Quellenmässig braucht man gar nicht erst auf einen der beiden kommunistischen Mitglieder des Parlamentarischen Rates, Max Reimann (er bezeichnete die anderen Mitglieder als "Alliiertes Hilfspersonal") zurückzugreifen.⁷ Der Vorsitzende der Liberalen, Theodor Heuss, klagte am 9. September 1948 in einem Beitrag im Parlamentarischen Rat über die deutsche politische Situation nach 1945:

Wir wandern im Tal der Ohnmacht. Wieder ist die Demokratie in Deutschland nicht erobert worden; sie ist von den Besatzungsmächten angeordnet, anempfohlen, zugelassen, zugemessen, lizenziert, limitiert, kontingentiert. Ist denn das die Situation, in der etwas Rechtes, Kräftiges und Gesundes überhaupt entstehen kann?⁸

Der Hamburger Politiker Peter Schulz argumentierte 1989 über diese Zeit: "Alle Staatsgewalt geht von den Besatzungsmächten aus."⁹ Er schreibt an anderer Stelle: "Man darf ruhig die Schlussfolgerung ziehen, dass der eindeutigste Einfluss amerikanischer Verfassungsstrukturen, amerikanischer Verfassungsphilosophie auf das deutsche Grundgesetz auf alliierten Befehl zustande kam."¹⁰ Schulz sieht das Besatzungsstatut vom 12. Mai 1949 als "eigentliche Verfassung" Westdeutschlands. Praktisch-politisch wurde das Grundgesetz nach Schulz unter

strenger alliierter Aufsicht erstellt; ideologisch wurde das Dokument entscheidend von westlichen, besonders amerikanischen, Traditionen beeinflusst.

Es soll hier der Frage nachgegangen werden, welcher dieser vier eigenständigen Standpunkte am nächsten der Wahrheit entsprechen könnte. Mein besonderes Interesse in Bezug auf die Entstehung des Grundgesetzes wird auch der Wechselbeziehung zwischen praktisch-politischen Ereignissen einerseits und ideologischen Einflüssen andererseits gelten. Sechs Fragen prägen die öffentliche Debatte über das Grundgesetz seit 1990; sie sollen hier kurz erwähnt werden.

B. Die deutsche Verfassungsdiskussion nach 1990

1. Temporärer Charakter: Die 1946 gegründete CDU trat 1948/49 für die Schaffung eines starken Weststaates, sowie für die Erstellung einer substantiellen, nicht bloss temporären, deutschen Verfassung ein. Auf die Gefahr einer dadurch entstehenden deutschen Teilung hingewiesen, mahnte der Parteivorsitzende Adenauer an, das Grundgesetz inhaltlich "nicht mit den zehn Geboten zu vergleichen."¹¹

Die anderen beteiligten Parteien vertraten abweichende Auffassungen. Bei der Aussprache im Plenum des Parlamentarischen Rates am 8. September 1948 erläuterte Carlo Schmid die nationale verfassungspolitische Position der SPD:

Wir haben unter Bestätigung der alliierten Vorbehalte das Grundgesetz zur Organisation der heute freigegebenen Hoheitsbefugnisse des deutschen Volkes in einem Teile Deutschlands zu beraten und zu beschliessen. Wir haben nicht die Verfassung Deutschlands oder Westdeutschlands zu machen. Wir haben keinen Staat zu errichten.... Aber das setzt voraus, dass das Grundgesetz eine Bestimmung enthält, wonach es automatisch ausser Kraft tritt, wenn ein bestimmtes Ereignis eintreten wird...., "an dem Tage, an dem eine vom deutschen Volke in freier Selbstbestimmung beschlossene Verfassung in Kraft tritt."¹²

Die Position der CSU zur selben Zeit war in Hinblick auf das Grundgesetz von der der CDU grundverschieden: die Partei trat für einen starken Föderalismus ein. Das zentralistisch organisierte deutsche Reich hatte für die CSU am 8. Mai 1945 politisch und rechtlich aufgehört zu existieren; alle Macht sollte nach 1945 von den Länder ausgehen.¹³

Beide Positionen der Nachkriegszeit, die der SPD und der CSU, sind 1990 mit dem Einigungsvertrag und dem Beitritt der neuen Bundesländer zur Bundesrepublik Deutschland nicht erfüllt worden. Die deutsche Einheit erfolgte mittels Artikel 23, nicht Artikel 146. Aber seit 1990 gibt es doch eine verstärkte öffentliche Diskussion in Deutschland über den

temporären Charakter des Grundgesetzes, sowie über die Reform des Grundgesetzes beziehungsweise seine Ersetzung durch eine neue Verfassung.

2. Grundrechte: Die Frage der zukünftigen Form der Grundrechte ist von Eberhard Denninger ausführlich behandelt worden.¹⁴ Die im Grundgesetz angeführten klassischen Grundrechte sind stark westlich beeinflusst und orientieren sich an der UN-Menschenrechtserklärung vom Dezember 1948. Sollen in der deutschen Verfassung der Zukunft die klassischen Grundrechte des Grundgesetzes von 1949, die sozialen Rechte (siehe die Weimarer Verfassung), oder aber eine neue Generation der Rechte vorherrschen?

3. Föderalismus: Der amerikanische Verfassungsexperte Carl Joachim Friedrich hatte schon bald nach 1949 Zweifel daran geäußert, ob der deutsche Föderalismus echt sei.¹⁵ Unter den Alliierten gab es unterschiedliche Föderalismusvorstellungen. Die Franzosen traten für einen extremen Föderalismus ein, die Amerikaner wollten einen ihrem eigenen System vergleichbaren Föderalismus installieren und die Briten waren bereit, einen abgeschwächten Zentralismus zuzulassen. Im Parlamentarischen Rat setzte sich eine Bundesratslösung gegen die Senatslösung durch. Wichtige Finanzkompetenzen des Bundes wurden von den Deutschen gegen alliierten Widerstand bereits 1949 erreicht; seitdem ist eine deutliche Zentralisierungstendenz zu beobachten. Wichtige Fragen für die Zukunft sind: Sollte der Föderalismus gestärkt werden? Welchen Einfluss wird die europäische Union auf den deutschen Föderalismus haben?

4. Demokratische Legitimierung: Ist das Grundgesetz genügend demokratisch legitimiert oder ist es mit einem undemokratischen Geburtsmakel behaftet? Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates waren nicht vom Volk gewählt sondern von den Landtagen ernannt worden. Des weiteren wurde das Grundgesetz 1949 auf deutschen Wunsch nie durch eine Volksabstimmung angenommen, sondern nur von einer Mehrheit der Länderparlamente ratifiziert.

5. Direkte Demokratie: Man sollte auch fragen: ist das Prinzip der direkten Demokratie im Grundgesetz genügend verankert? Die Politik der Alliierten sowie die Auffassungen des Parlamentarischen Rates war gekennzeichnet von Misstrauen gegenüber dem Volk (sogar Carlo Schmid vertritt in seinen Erinnerungen diese Meinung)¹⁶, sowie ebenfalls von Angst vor kommunistischer Einflussnahme auf eine mögliche Volksabstimmung über das Grundgesetz.¹⁷ Nach 1990 wurde die Frage der Stärkung plebiszitärer Elemente vor allem von Seite der SPD und der Grünen wieder aufgenommen.

6. Europäisierung und Globalisierung: Genügt das Grundgesetz, vor fünfzig Jahren konzipiert, den verfassungsrechtlichen Ansprüchen des 21. Jahrhunderts, vor allem in Hinblick auf die Stichworte europäische Einheit und wirtschaftliche Globalisierung? Auch die Übergabe

von staatlicher Souveränität der Bundesrepublik Deutschland an internationale Vereinigungen wie die EU ist ein diffiziles rechtliches Problem, obwohl die Artikel 23 und 24 des Grundgesetzes inzwischen dafür eingerichtet worden sind.¹⁸ Sollte es auch in Deutschland unter dem Einfluss der Globalisierung zu einer Schwächung des Nationalstaats kommen, so ist zu fragen wie das Grundgesetz dieser Entwicklung in Zukunft gerecht werden wird.

Es ist unsicher, ob diese sechs Hauptpunkte der gegenwärtigen Diskussion in Zukunft bei einer eingreifenden Verfassungsreform eine Rolle spielen werden. Bis 1989 gab es allein 35 verfassungsändernde Gesetze und 114 Grundgesetzänderungen, Einfügungen oder Aufhebungen, aber keinen ernstlichen Gedanken an eine Abschaffung des Grundgesetzes.¹⁹ Nach der Wiedervereinigung, im Zeitraum 1992-93, diskutierte eine Gemeinsame Verfassungskommission des Bundestages die Zukunft des Grundgesetzes.²⁰ Hauptpunkte der Beratungen dieser Kommission zwischen Januar 1992 und Juli 1993 waren unter anderem "Grundgesetz und Europa," "Bürgerbeteiligung/Plebiszite," "Parlamentsrecht," "Diskriminierungsverbote," "Staatsbürgerschaft," sowie "Staatliche Souveränität." Aus dieser Kommission ergab sich aufgrund des politischen Übergewichts von CDU/CSU und FDP insgesamt wenig Veränderung; ganz sicher konnte der Gedanke an eine Abschaffung des Grundgesetzes zu keiner Zeit eine Mehrheit finden.

Mit dieser vorwärtsblickenden Diskussion um die Zukunft des Grundgesetzes sollte nach 1990 auch die rückblickende Frage nach der Entstehung und verfassungsgeschichtlichen Einordnung des Grundgesetzes neu aufgerollt werden. Nach Ende des Kalten Krieges ist es Zeit für eine neue Untersuchung über den verfassungsrechtlichen, politischen, und ideologischen Ursprung des Grundgesetzes in der Mitte des 20. Jahrhunderts. Damit sollte jetzt auch neues Interesse am Einfluss der Alliierten auf das Grundgesetz bestehen.

II. DEUTSCHE VERFASSUNGSTRADITION UND AMERIKANISCHER EINFLUSS

A. Entwicklung des amerikanischen verfassungsrechtlichen Einflusses auf Deutschland bis 1940

Während ein direkter praktisch-politischer Einfluss der USA auf die deutsche Verfassungsentwicklung erst nach 1945 stattfand, existierte eine Tradition der amerikanischen ideologischen Einflüsse auf das deutsche verfassungsrechtliche Denken bereits seit den 1780er Jahren. Das gebildete deutsche Bürgertum reagierte schon im ausgehenden achtzehnten Jahrhundert auf die Ideologie der amerikanischen Revolution; allerdings war der amerikanische Einfluss nicht so konkret praktisch-politisch zu spüren wie der der französischen Revolution.

Der amerikanische Einfluss war aber besonders in der Paulskirche, bei der Erstellung der Verfassung von 1849, durchaus deutlich.²¹ Der Historiker Horst Dippel äusserte sich 1994 hierzu trotz einiger Bedenken grundsätzlich bekräftigend:

Trotz dieser Relativierung bleibt jedoch festzuhalten, dass mit der Revolution von 1848/49 der von Teilen der Liberalen und der Linken unternommene Versuch, die amerikanische Verfassung im Sinne von Reform und Veränderung zu instrumentalisieren, in Deutschland im 19. Jahrhundert seinen - vergleichsweise niedrigen - Höhepunkt erreicht hatte.²²

Dippel spricht vom Scheitern der Revolution von 1848/49 als "der wohl folgenschwersten Zäsur in der geistigen Entwicklung und politischen Kultur der deutschen Geschichte im 19. Jahrhundert."²³ Es existierten keine unmittelbaren amerikanischen ideologischen Einwirkungen mehr auf die preussische Verfassungen von 1867 und die Reichsverfassung von 1871.²⁴ Die deutsche Verfassungstradition bewegte sich nach 1850 und besonders auch nach 1870, vom Westen weg, obwohl Deutschland im Kaiserreich durchaus als Rechtsstaat gelten konnte.

Die Weimarer Reichsverfassung von 1919 war fortschrittlich-westlich ausgerichtet, enthielt aber hauptsächlich Elemente aus der deutschen Verfassungstradition. Die deutlichen Unterschiede zur Verfassung der USA waren bedeutender als alle Gemeinsamkeiten und die Weimarer Verfassung wich in vielen entscheidenden Punkten (zentralistische Tendenz, Verhältniswahlrecht, plebiszitäre Elemente, nur deklamatorischer Charakter der Grundrechte) von der amerikanischen Variante ab. Von Anfang an erfuhr die neue Verfassung starke Ablehnung in vielen Bevölkerungsschichten. Antidemokratisches Denken enthielt anti-westliche, anti-liberale, auch anti-amerikanische Elemente.²⁵

Für die Jahre nach 1933 sind die gegensätzlichen Positionen der Verfassungsrechtler Hermann von Mangoldt (später Mitglied des Parlamentarischen Rates) einerseits und Carl Schmitt andererseits aufschlussreich.²⁶ Obwohl der Nationalsozialismus völlig von westlichen Verfassungsvorstellungen abrückte, konnten dennoch zwei sympathisierende Werke von Hermann von Mangoldt zum Thema amerikanische Verfassung und US-Rechtssystem erscheinen. In seinem Werk von 1934 mit dem Titel Geschriebene Verfassung und Rechtssicherheit in den Vereinigten Staaten von Amerika schrieb von Mangoldt:

"Vom Rechte, nicht von Männern werden wir beherrscht", diesen Satz zu betonen sind die Bundes- und Staatsgerichte in den Vereinigten Staaten von Amerika niemals müde geworden. Und mit vollem Recht haben sie diesen Satz immer wieder in den Vordergrund geschoben. Denn er ist einer der Fundamentalsätze des amerikanischen Rechts, die die gesamte Rechtsgestaltung in Bund und Staaten ausschlaggebend

beeinflusst haben und noch beeinflussen.²⁷

Carl Schmitt ist dagegen für seine Opposition gegen den bürgerlichen rechtsstaatlichen Parlamentarismus und westliche Ideen der Volkssouveränität bekannt. Mit Hegel vertrat Schmitt die Auffassung, die Rechte des Einzelnen existierten nicht vorstaatlich, sondern leiteten sich aus der realen Machtposition des existierenden Staates ab. Von Hobbes nahm Schmitt einen anderen seiner Leitsätze: "auctoritas, non veritas facit legem."

B. Die Deutsche Verfassungsdiskussion nach 1940

Zum Verständnis der historischen Situation 1948/49 ist es notwendig, das Verhältnis des ideologischen Gehalts des Grundgesetzes zu den Verfassungsplänen des deutschen Widerstandes und Exils zwischen 1933-1948 zu überprüfen. Eine von Wolfgang Benz edierte Sammlung von Dokumenten ist für diese Fragestellung sehr aufschlussreich.²⁸ Als Hauptpläne des deutschen Widerstandes für eine Neuordnung Deutschlands sind die von Carl Goerdeler und Ludwig Beck Anfang 1941 erstellte Verfassung aus der Denkschrift "Das Ziel," sowie die "Grundsätze für die Neuordnung" des Kreisauer Kreises vom 9. August 1943 zu nennen. Zusammenfassend kann gesagt werden: Die Pläne des Widerstands (von Goerdeler, Moltke, et al.) wurden bei der Entstehung des Grundgesetzes 1948/49 nur sehr wenig berücksichtigt. In einem neueren Aufsatz nennt Hans Mommsen die Ideen des Kreisauer Kreises "zwar nicht zum parlamentarisch-pluralistischen System der Gegenwart passend," aber auch nicht "als überholt abzuqualifizieren."²⁹ Für das Grundgesetz sind diese Ideen allerdings nicht prägend gewesen.

Die Länderverfassungen, von 1946 bis 1952 entstanden, zeigten dagegen zum ersten Mal einen deutlichen praktisch-politischen Einfluss der Vereinigten Staaten. In Hessen und anderswo wurden unter alliierter Einfluss Verfassungen geschrieben, bei denen einzelne Persönlichkeiten eine entscheidende Rolle spielten. Beispielsweise sind Walter Jellinek und Ludwig Bergsträsser in Hessen; Hans Nawiasky und Wilhelm Hoegner in Bayern; Carlo Schmid in Württemberg-Baden; Adolf Süsterhenn in Rheinland-Pfalz.³⁰ Geschah die Verfassungsgebung, wie Barbara Falt über Bayern argumentiert hat, "In einer Atmosphäre von Freiheit" oder waren die neuen Länderverfassungen praktisch Diktate?³¹ Zumindest lässt sich dies sagen: Die Länderverfassungen von 1946 waren sehr viel stärker von alliierter Vorstellungen geprägt als das Grundgesetz. Viele der alliierten Techniken der Einflussnahme (informelle Kontakte mit den Deutschen; Klärung von wichtigen Fragen bereits im Vorfeld der Erörterungen) waren schon 1946 vorhanden und die einige Jahre später zu beobachtenden deutschen Gegenkräfte waren noch wesentlich schwächer entwickelt.

Wichtig zu erwähnen sind auch die vielen Verfassungsentwürfe, die 1945-1948 in

Westdeutschland kursierten und die von Privatpersonen an die amerikanischen Behörden, insbesondere den Governmental Structures Branch der OMGUS, eingesandt wurden; sie finden sich dort in vielen Aktenordnern wieder. Diese Entwürfe wurden von den Amerikanern gesammelt und teils ausgewertet; die Briefe der Einsender wurde schriftlich beantwortet.³² Wesentlich bedeutender für die Entstehung des Grundgesetzes waren die Verfassungspläne der sich formierenden Parteien, so am wichtigsten den Entwurf des Ellwanger Kreises (CDU) und die beiden Entwürfe von Walter Menzel (SPD).³³

Obwohl seine Ausarbeitung autonomer erfolgte als die der Landesverfassungen, entstand das Grundgesetz ebenso "unter konstitutionellen Ausnahmebedingungen."³⁴ Peter Schulz spricht von "ungünstigen Bedingungen 1948/49."³⁵ Das Grundgesetz ermöglichte eine Demokratie, die den Deutschen "in den Schoss gefallen, und nicht von innen heraus erkämpft" war.³⁶ Es handelte sich nicht um eine durch Revolution erkämpfte Freiheitserfahrung; charakteristisch war vielmehr die Gleichgültigkeit der Bevölkerung gegenüber Politik und Verfassung.³⁷

Kann man also behaupten: das Grundgesetz basiert auf deutschen Rechtstraditionen?³⁸ Die Bemühungen des SPD-Politikers Ludwig Bergsträsser, verfassungsrechtliche Verbindungen zwischen 1848 und 1948 zu knüpfen, sind seit den 1950er Jahren in vielfacher Weise präzisiert und ausgebaut worden.³⁹ Der alliierte und besonders der amerikanische Einfluss war 1948/49 nicht zu verkennen; er war historisch schon vorher da, aber nur in seiner ideologischen Komponente. Nach 1945 wurde hingegen zum ersten Mal konkret und massiv von aussen in die deutsche Verfassungsentwicklung eingegriffen.

C. Amerikanische Ziele bei der Verfassungsgebung für Westdeutschland

In seinem 1968 publizierten Artikel "The Lagacies of the Occupation of Germany" nennt der Politikwissenschaftler und Governmental Affairs Adviser bei OMGUS, Carl Joachim Friedrich, die vielen Gebiete, auf denen die deutsche Politik durch die alliierte Besatzung nach dem zweiten Weltkrieg entscheidend und auf Dauer verändert wurde. Hierzu gehören: Die deutsche Teilung, die Abschaffung Preussens als Staat, die Grenzveränderungen im Osten, die Schaffung von neuen Ländern, die Sondersituation Berlins, die Frage der Flüchtlinge und Vertriebenen, die Einführung einer spezifisch amerikanischen Definition von Demokratie, die Verfassungsgebung, die Einführung eines Bundesgerichtshofes und des "judicial review"-Systems, die Stärkung des Föderalismus, die Stellung des Bundespräsidenten (von den Deutschen erfolgreich abgeschwächt), die Stärkung der örtlichen Kreisverwaltungen, und tiefe Eingriffe in die deutsche Kultur und das Bildungswesen. Über diese Massnahmen urteilt Friedrich, "that all of them have to some extent been achieved" und er schliesst mit den Worten

ab: "the occupation will stand as a milestone in the evolution of German politics."⁴⁰

Die verfassungspolitischen Ziele der USA in Bezug auf das Grundgesetz schlossen folgende auch in den Frankfurter Dokumenten vom 1. Juli 1948 wiederzuerkennende Vorstellungen ein: westliche Demokratie mit dem Volk als Souverän; Mehrparteiensystem und freie Wahlen; ausführlicher Grundrechtsteil mit klassischen individuellen Grundrechten; Prinzip des Föderalismus; "Judicial Review" durch ein Bundesverfassungsgericht"; starke Finanzkompetenz bei den Ländern, nicht beim Bund. Die Amerikaner wollten keine starke Bundesfinanzverwaltung; die deutschen Finanzen sollten hauptsächlich über die Länder kontrolliert werden, während der Bundesregierung die Möglichkeit einer starken Mitsprache bei der Finanzverteilung vorenthalten werden sollte.⁴¹ Die amerikanische Besatzungspolitik war ausserdem darauf ausgerichtet, das System der Marktwirtschaft in Westdeutschland zu festigen. Die Amerikaner wollten zu diesem Zweck in Deutschland einen starken Weststaat gründen und dessen Einbindung in den Westen vorantreiben.⁴²

Die Amerikaner planten schon während des Krieges intensiv (wenn auch nicht sehr systematisch oder zufriedenstellend) für die Zukunft Deutschlands.⁴³ Bereits vor Ende des Krieges wurden Mechanismen errichtet, um das besiegte Deutschland zu verwalten. Beispiele sind das Londoner Protokoll betreffend die Besatzungszonen in Deutschland vom 12. September 1944, sowie das Abkommen über Kontrolleinrichtungen in Deutschland vom 14. November 1944.⁴⁴ Auch die Jalta-Erklärung vom 11. Februar 1945 ist aufschlussreich, insbesondere die Abschnitte "The Defeat of Germany," "The Occupation and Control of Germany," und "Reparation by Germany."⁴⁵ Die Kontroverse um den 1944 erstellten Morgenthauplan, sowie die Einführung der Direktive JCS 1067 sind wohlbekannt.

Auf den Sitzungen des Rates der Aussenminister in Paris (1946), Moskau und London (beide 1947) waren starke Meinungsverschiedenheiten zwischen den vier alliierten Mächten hervorgetreten. Im Dezember 1947 verliess die Delegation der UdSSR schliesslich die Londoner Sitzung und die drei Westmächte verhandelten von nun an allein weiter.⁴⁶ Die immer noch kontroversen Pläne wurden im Frühjahr und Sommer 1948 (23. Februar bis 6. März; 20. April bis 2. Juni) auf der Londoner Sechsmächtekonferenz (USA, Grossbritannien, Frankreich, Benelux) erörtert.⁴⁷ Diese erneute Londoner Konferenz zeigte aber vor allem auch die grossen Meinungsverschiedenheiten zwischen den sechs beteiligten Mächten, vor allem zwischen den USA, Grossbritannien und Frankreich.

Die zu diesem Zeitpunkt bereits vollzogene amerikanische Abkehr von den Bestimmungen des Morgenthau-Plans wurde durch das strategische Denken George F. Kennans vorangetrieben. Kennan argumentierte Mitte August 1948 in einem strategischen Papier, dass die Idee eines

deutschen Gesamtstaates nicht im nationalen Interesse der USA läge ("For the Germans are...confused, embittered, self-pitying and unregenerate. Western concepts of democracy have only a slender foundation among them.") Stattdessen sollten im Westteil Deutschlands sobald wie möglich die Schaffung einer Bundesregierung sowie freie Wahlen stattfinden. Gleichzeitig sollte der Prozess einer westeuropäischen politischen und wirtschaftlichen Einigung vorangetrieben werden ("There is no solution of this German problem except in terms of a federated Europe into which the several parts of Germany could be absorbed").⁴⁸ Ein bereits im Frühsommer 1948 verfasstes Policy Statement des State Department legte Ende August 1948 die deutsche Teilung fest ("US policy must be judged in the light of present realities. No ideal solution embracing the whole of Germany is at present possible").⁴⁹

Für den zu schaffenden deutschen Weststaat lagen spätestens im November 1948 mit dem "Program for Germany" der Policy Planning Staff und dem zugehörigen Memorandum des Direktors, Kennan, eindeutige Planungen vor.⁵⁰ Auf die wirtschaftliche Gesundung Westdeutschlands wurde dabei besonders geachtet: Siehe den Brief des Political Advisors for Germany, Robert Murphy, an den Undersecretary of State, Bob Lovett, vom 13. Dezember 1948 ("The point that I am trying to make is that if the Carthaginian school of thought regarding Germany is to prevail, then the huge expenditure of funds which the United States is making in this area is throughly unjustified...").⁵¹ Als Kennan Mitte 1949 Deutschland besuchte, trat in seinem Bericht an die Stelle einer Bestrafung Deutschlands das Mitgefühl und die Sympathie. Er sprach von seinem "almost neurotic distaste" für die Besatzer und "Lehrer" des westlichen Nachkriegsdeutschlands, sowie von der "tragedy of the decent Germany."⁵²

Ein zu schaffender westdeutscher Staat und seine Verfassung wurden von amerikanischen Planern als amerikanische Instrumente im Kalten Krieg angesehen. In einem Vortrag in Chicago im Jahr 1950 äusserte sich der amerikanische Verbindungsoffizier zum Parlamentarischen Rat, Hans Simons, folgendermassen:

Both on the historic record and as a matter of sound policy it seems to me preferable first to look at the West German constitution in terms of: "Does it serve our purposes?" and only afterward to ask: "Does it serve purposes of German internal policies and German recovery?" It is a constitution, as is the eastern German constitution, made primarily for international purposes, and to that extent I think it has a rather unique place in the history of constitution-making. It was done in order to provide a partner for the western European integration, a better-equipped situation for Marshall aid, and primarily in order to strengthen a friction point which could not be left soft any longer. These, I think, are the primary Allied objectives, and the constitution has to be seen in their

light first.⁵³

Für die deutsche Verfassungsgebung wurde von den Alliierten ein sehr knapper Zeitplan festgelegt. Nach der Übergabe der Frankfurter Dokumente am 1. Juli 1948 und der Reaktion der Ministerpräsidenten in Koblenz und Niederwald hatte der von den Ministerpräsidenten eingesetzte Herrenchiemseer Konvent der deutschen Verfassungsexperten vom 10. bis 23. August 1948 nur zwei Wochen lang Zeit, Verfassungsempfehlungen auszuarbeiten. Schon bald danach stellten sich zwei schwerwiegende Entwicklungen ein. Erstens fing die Einheitsfront der Westalliierten immer stärker an zu bröckeln; selbst vor der Öffentlichkeit war die alliierte Uneinigkeit nicht mehr zu verbergen. Zweitens zeigte sich bald nach der Konstituierung der Parlamentarischen Rates am 1.9.1948 in Bonn ein zweiter Komplex von Meinungsverschiedenheiten: der zwischen den beteiligten deutschen Parteien, insbesondere zwischen CDU und SPD.⁵⁴

Vor Konstituierung des Parlamentarischen Rates hatten die Alliierten nur mit den Ministerpräsidenten verhandelt; die Parteien waren bei der politischen Planung vernachlässigt worden. Nach dem Zusammentritt der Parlamentarischen Rates spielten die Parteien jedoch die massgebliche Rolle. Die bereits vorhandenen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Alliierten einerseits und die zwischen den deutschen Parteien andererseits führten zu einer skurrilen Situation. Einzelne alliierte Regierungen und einzelne deutsche Parteien unterstützten sich gegenseitig. Einerseits wurde die enge Deckung der amerikanischen Ziele mit denen der CDU sehr bald deutlich. Unter Adenauers Führung wollte die CDU einen Weststaat gründen und eine echte Verfassung schaffen. Adenauer hielt es für "unfassbar und nicht zu verantworten, die ausgestreckte Hand der Alliierten" auszuschlagen.⁵⁵

Andererseits fand sich der amerikanischen Militärgouverneur in Deutschland, General Lucius D. Clay, bald in der Rolle des Antagonisten zum SPD-Vorsitzenden Kurt Schumacher wieder.⁵⁶ Im Auftrag der SPD-Führung argumentierte Carlo Schmid, die echte Macht liege bei den Alliierten. Aufgabe der Deutschen war es nach ihrer Auffassung nur, eine vorübergehende Ordnung, nicht aber eine echte Verfassung, zu schaffen.⁵⁷ General Clay setzte seine ganze Energie ein, diese von Schumacher vorgegebene Position zu bekämpfen: "Schumacher is playing a dangerous game...If he succeeds on this basis, it will cause much future trouble."⁵⁸ Die SPD hatte ihrerseits erkannt, dass mit einer nationalen und gegenüber den Alliierten unabhängigen Position viele Wählerstimmen zu erreichen sein würden.

Ebenfalls fand sich schnell eine enge Deckung zwischen den Interessen der Labour-Regierung in Grossbritannien und den verfassungspolitischen Zielen der SPD. Hans-Jürgen Grabbe hat argumentiert, dass sich die Briten deutlicher für ihren Klienten einsetzten als die Amerikaner;

mit einigen Einschränkungen schliesst sich dieser Interpretation auch Adolf Birke in einem neueren Artikel von 1994 an.⁵⁹ Aussenminister Bevin machte sich auch während der Aussenministerkonferenz von Washington im April 1949 zum Anwalt der SPD.⁶⁰ Die Briten misstrauten Adenauer seit 1945; sie setzen ihn in der unmittelbaren Nachkriegszeit bald nach seiner Einsetzung als Bürgermeister in Köln wieder ab. Bei der Durchsetzung der amerikanischen Zielvorstellungen war die CDU, sowie die CSU, sehr viel kompromissbereiter als die SPD. Auf einer höheren Ebene ging es aber auch um die Durchsetzung amerikanischer Interessen gegen britische Vorstellungen.

III. EBENEN DES AMERIKANISCHEN EINFLUSSES AUF DAS GRUNDGESETZ

A. Verlauf der offiziellen Verhandlungen des Parlamentarischen Rates mit den Alliierten

Um zuerst auf die Fragen der Institutionen und des Personals einzugehen: Die Militärregierungen der drei westlichen Besatzungsmächte eröffneten kurz vor Beginn der Verhandlungen des Parlamentarischen Rates in Bonn Büros für ihre Verbindungsstäbe zum Parlamentarischen Rat. Für die USA eröffnete das "Office of Military Government, United States" (OMGUS) ein Büro in Bonn. Leiter der amerikanischen Stelle war Edward H. Litchfield, Director der Civil Administration Division von OMGUS. Ihm zur Seite stand der wissenschaftlich, politisch und verwaltungsrechtlich in Deutschland und den USA erfahrene Emigrant Hans Simons. Der Sohn des früheren deutschen Reichsgerichtspräsidenten Walter Simons war Politikwissenschaftler. Vor 1938 war er an der Berliner Hochschule für Politik tätig gewesen, danach an der New School of Social Research in New York. Bei OMGUS fungierte er als Vorsitzender des "Governmental Structures Branch."⁶¹ Ausserdem erhielt das Büro Unterstützung durch den deutsch-amerikanischen Geschäftsmann Anthony F. Pabsch und einen Angehörigen des US-Aussenministeriums, James William Riddleberger.⁶²

Als "Governmental Affairs Adviser" General Clay direkt unterstellt war Carl Joachim Friedrich, Harvard-Professor für Politikwissenschaft. Sein Nachlass in Harvard ist für die Entstehung des Grundgesetzes sehr aufschlussreich.⁶³ Eine zentrale Rolle bei der Entstehung des Grundgesetzes und für das Verhältnis der Amerikaner zum Parlamentarischen Rat spielte ausserdem der "Political Adviser for Germany," Robert Murphy. Murphy beschrieb sich selbst als "Diplomat among Warriors," also als Zivilist und oberster Vertreter des State Department in Deutschland.⁶⁴

Die zuständigen Stellen der britischen und französischen Militärverwaltungen in Westdeutschland waren ähnlich strukturiert. In der Einführung zu seiner Quellenedition "Die Beziehungen des Parlamentarischen Rates zu den alliierten Militärregierungen," benennt Michael Feldkamp die Termine der fünfzehn Sitzungen der alliierten Militärgouverneure, in denen es explizit um das Grundgesetz ging.⁶⁵ Feldkamp zählt ebenfalls die dreizehn offiziellen Sitzungen der Vertreter des Parlamentarischen Rates mit den Alliierten auf.⁶⁶ Als "ungezählt" bezeichnet Feldkamp andererseits die "inoffiziellen Kontakte zwischen Deutschen und Alliierten." Auf sie wird hier weiter unten eingegangen werden.

Die offiziellen Kontakte sollen hier durch die für die Entstehung des Grundgesetzes wichtigsten Ereignisse erläutert werden. Auf die Übergabe der Frankfurter Dokumente durch die Militärgouverneure an die deutschen Ministerpräsidenten am 1. Juli 1948 folgte eine überwiegend ablehnende Reaktion der deutschen Ministerpräsidenten, die sich in Koblenz getroffen hatten. General Clay war über die von wenig Zustimmung geprägte Antwort wütend und betonte, die Deutschen müssten in der bestehenden historischen Situation das generöse Angebot der Alliierten annehmen.⁶⁷ Aber er machte dennoch zwei Konzessionen an die Deutschen: Die zu schaffende Verfassung erhielt die Bezeichnung "Grundgesetz," und die Anerkennung des Dokuments sollte durch die Länderparlamente, nicht durch eine Volksabstimmung erfolgen.⁶⁸

Ein Konvent von deutschen Verfassungsexperten traf sich daraufhin vom 10. bis 23. August 1948 auf der Insel Herrenchiemsee, um einen Verfassungsentwurf zu erarbeiten. Der Parlamentarischer Rat selbst trat am 1. September 1948 in Bonn zusammen. Schon bald nachdem der Parlamentarische Rat seine Arbeit aufgenommen hatte, ergaben sich Differenzen mit den Alliierten, unter anderem wegen der finanziellen Befugnisse des Bundes. Schliesslich kam es in dieser Sache zur ersten offiziellen Intervention der Alliierten mit dem Memorandum vom 22. November 1948.⁶⁹ Nach alliierter Darstellung sollte der Föderalismus durch ein adequates Zweikammersystem gestärkt, die Kompetenzen der Exekutive beschränkt, die Steuerbefugnisse des Bundes verringert, auf eine unabhängige Gerichtsbarkeit geachtet, sowie der öffentliche Dienst zugänglich und unpolitisch gestaltet werden. Daher war die Übergabe eines Teils des auf der Londoner Sechsmächtekonferenz beschlossenen aber noch nicht an die Deutschen übergebenen "Letter of Advice" notwendig.⁷⁰ Die deutsche Position, der Bund solle alle Steuern verwalten, blieb bestehen, ebenso die Idee eines Finanzausgleichs zwischen armen und reichen Ländern. Daher erfolgte eine Verwarnung der Alliierten vom 17. Dezember 1948 mit dem Inhalt, das Memorandum vom 22.11. sei nicht zu ignorieren.⁷¹

Der Präsident des Parlamentarischen Rates, Konrad Adenauer, traf am 16. und 17. Dezember

1948 Vertreter der Alliierten.⁷² Dies führte zur sogenannten "Frankfurter Affäre," in der heftige Vorwürfe der SPD und FDP gegen Adenauer gerichtet wurden. Er hatte mit einem Siebenerausschuss des Parlamentarischen Rates die Alliierten getroffen und Aspekte des Grundgesetzes besprochen, die nicht mit der SPD abgeklärt worden waren. Die Alliierten wurden so in eine Schiedsrichterfunktion gedrängt und der CDU entstanden ungerechte Vorteile gegenüber der SPD bei der Klärung von wichtigen Sachfragen.⁷³

Dennoch ging die Arbeit im Parlamentarischen Rat weiter. Die Alliierten studieren bereits am 1. und 2. März 1949 einen deutschen Gesamtentwurf des Grundgesetzes. Es folgte eine zweite offizielle alliierte Intervention mit dem Memorandum vom 2. März 1949.⁷⁴ In diesem Dokument wurden Abweichungen von den Hinweisen im Memorandum vom 22. November 1948 festgestellt. Die Alliierten bestanden erneut darauf, die Rechte der Länder müssten gestärkt werden und der Bund dürfe nicht mehr Steuern erheben, als zur Ausführung der eigenen Tätigkeiten unbedingt notwendig waren. Die Alliierten mahnten ebenfalls zu Vorsicht in den Bereichen Unabhängigkeit der Gerichte, Vermeidung von Zentralisierung bei den Bundesverwaltungsbehörden, territoriale Neugliederung der Länder und Status Berlins.

Ein deutscher Siebenerausschuss verhandelte daraufhin vom 8. bis 10. März intensiv mit den alliierten Verbindungsoffizieren und Finanzexperten.⁷⁵ Am 17. März erfolgte von deutscher Seite eine neue Vorlage der beanstandeten Materialien. Am 25. März kam es zu einer schriftlichen Stellungnahme der Alliierten, die deutschen Verbesserungen seien ungenügend. Daraufhin ergab sich ein totaler Stillstand der Verhandlungen.⁷⁶ Die Krise zwischen Parlamentarischem Rat und Alliierten wurde allgemein in der Presse bekannt. Es ergab sich ausserdem ein vor allem für die Amerikaner politisch unglücklicher Zeitverlust.

Seit General Clay und das War Department steckengelieben waren, engagierte sich das amerikanische State Department immer mehr in der Sache einer möglichst raschen Fertigstellung der westdeutschen Verfassung. Hauptperson in dieser Angelegenheit war wiederum George F. Kennan. Sein Positionspapier vom 7. Februar 1949, sowie sein persönlicher Besuch in Deutschland Mitte März unterstützten die möglichst rasche Fertigstellung des Grundgesetzes, wenn nötig auch mit deutlichen Konzessionen an die Deutschen.⁷⁷ Ein Bericht des State Department an Präsident Truman vom 31. März 1949 drängte auf eine baldige Fertigstellung des Grundgesetzes. Weiterer Zeitverlust sei zu vermeiden.⁷⁸ Es kam jetzt zu Hans Simons' Solomission im Auftrag von General Clay: er übergab den Mitgliedern des Siebenerausschusses eine Note der Aussenminister, die vermutlich von Clay angefordert worden war. Die britischen und französischen Kollegen wurden davon überrascht.⁷⁹

Am 5. April warnten die alliierten Aussenminister in scharfer Weise von ihrer Konferenz in Washington, das Grundgesetz sei möglichst bald fertigzustellen.⁸⁰ Besonders der britische Aussenminister Bevin zeigte sich jedoch bald darauf am 6. und 7. April zu Kompromissen mit den Deutschen bereit.⁸¹ Am 20. April 1949 folgte ein kleiner SPD-Parteitag in Hannover auf dem über das Grundgesetz gesprochen wurde. Daraufhin gab die SPD eine stark verkürzte Version des Grundgesetzes bekannt; zur Annahme des von Parlamentarischen Rat bereits nahezu abgeschlossenen längeren Texts war die SPD nicht mehr bereit. Das Nein von Hannover wurde im April 1949 in Deutschland zur nationalen Sensation.⁸²

Am 22. April folgte daraufhin die Bekanntgabe einer Botschaft der westalliierten Aussenminister durch die Verbindungs-offiziere; es wurden nun unter britischem Einfluss von alliierter Seite grössere Konzessionen angeboten.⁸³ Aussenminister Acheson überstimmte General Clay und das State Department wollte somit vom Militär die Kontrolle über den Verfassungsprozess in Westdeutschland übernehmen. General Clay liess sich allerdings nicht so einfach verdrängen und hielt an seiner Position fest. Am 25. April fand in Frankfurt unter seiner Führung eine deutsch-alliierte Konferenz zum Grundgesetz statt.⁸⁴ Es kam jetzt zu einem Kompromiss über die kontroverse Bundesfinanz-verwaltung und zu einer grundsätzlichen Einigung über den Text des Grundgesetzes.⁸⁵

Am 8. Mai erfolgte daraufhin die Annahme des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat und am 12. Mai kam es zur Genehmigung des Grundgesetzes durch die Militärgouverneure und gleichzeitig zur offiziellen Bekanntgabe des alliierten Besatzungsstatuts.⁸⁶ Am 18.-21. Mai wurde das Grundgesetz durch die Landtage der westlichen Bundesländer, mit Ausnahme von Bayern, angenommen. Das Grundgesetz trat am 23. Mai 1949 in Kraft.

B. Mechanismen des "inoffiziellen" Amerikanischen Einflusses auf das Grundgesetz

Wie Erhard H.M. Lange unlängst bemerkt hat, ist über diesen Aspekt bis jetzt in der Forschung noch sehr wenig geschrieben worden.⁸⁷ Die Frage ist noch offen, wie gut belegbar diese inoffizielle Ebene des Kontakts ist. In seiner Edition von Dokumenten zu den Beziehungen der Alliierten zum Parlamentarischen Rat hat Michael Feldkamp einige wichtige informelle Kontakte zwischen Deutschen und Alliierten aufgezeigt.⁸⁸ Die Auswertung der OMGUS- und HICOG-Materialien in den National Archives der USA, sowie die Nachlässe in deutschen Archiven, werden allerdings noch mehr Aufschluss geben.⁸⁹

Die inoffiziellen Kontakte zwischen Deutschen und Alliierten wurden durch mehrere taktische Mechanismen aufrechterhalten. Für den Fall der Landesverfassungen in der amerikanischen

Zone sind diese bereits von Barbara Fait erforscht worden.⁹⁰ Vier dieser Mechanismen sollen hier besprochen werden. Als erstes ist die ständige Kontrolle des Prozesses der Verfassungsgebung durch die Westalliierten zu nennen. Alle Drucksachen des Parlamentarischen Rates mussten zur Überprüfung an die alliierten Verbindungsbüros übergeben werden. Vertreter der Alliierten nahmen an Sitzungen des Rates teil. Die Telefone der wichtigsten Mitglieder im Rat wurden abgehört.⁹¹

Der zweite alliierte Mechanismus war die Anknüpfung von persönlichen Beziehungen mit den entscheidenden deutschen Mitgliedern des Parlamentarischen Rates. Während der Monate September 1948 bis April 1949 luden die Alliierten Verbindungsoffiziere zu zahlreichen Abendessen mit reichlichem Alkoholausschank ein. Wichtige Mitglieder des Parlamentarischen Rates äusserten sich unter Alkoholeinfluss zu Interna der Verhandlungen im Rat. Konrad Adenauer beschwerte sich über diesen Zustand bei dem Abgesandten des U.S. State Department, Robert Murphy, sowie vor der Presse.⁹²

Drittens gehörte zur inoffiziellen Taktik der Alliierten das geheime, informelle und oft nicht protokollierte Gespräch mit leitenden Abgesandten der deutschen Parteien. Eines der wichtigsten amerikanischen Prinzipien war es, wichtige Streitfragen bereits im Vorfeld inoffiziell abzuklären und somit das Mittel der offiziellen Intervention möglichst wenig zu gebrauchen. Die Amerikaner arbeiteten auch inoffiziell viel mit leitenden Vertretern der CDU, so mit Adenauer und seinem Stellvertreter Blankenhorn, zusammen. Ernst Reuter von der SPD hatte ebenfalls ungewöhnlich viel Kontakt zu den Amerikanern.⁹³ Die Briten, unter ihrer neuen Labour-Regierung, kommunizierten ausführlich mit der SPD; so traf sich Carlo Schmid mehrmals mit dem Militärgouverneur Brian Robertson und erhielt vor den Vertretern anderer Parteien wichtige Informationen von ihm.⁹⁴ Eine Sonderrolle spielt die CSU und ihr führender Vertreter Anton Pfeiffer, der auf inoffizieller Ebene eng mit den Amerikanern zusammenarbeitete. Als Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion hatte Pfeiffer besonderen Zugang zu den Alliierten, vor allem den Amerikanern.⁹⁵

Viertens behielten sich die Alliierten die Endkontrolle und Billigung der deutschen Verfassungsvorschläge vor. Das Endprodukt der Verhandlungen des Parlamentarischen Rates unterlag durchgehend alliierter Kontrolle. Die ständige Vorbereitung, Begleitung und Evaluierung des deutschen Verfassungsprodukts kann anhand der OMGUS-Akten rekonstruiert werden. Aber das State Department stand noch über dem War Department und General Clay. Es erteilte für Landesverfassungen und Grundgesetz die letzte Genehmigung. Das Ende April 1949 offiziell verkündete Besatzungsstatut war dem Grundgesetz immer übergeordnet. Konrad Adenauer erzwang von den Alliierten einen frühen Einblick in den Inhalt des

Besatzungsstatuts⁹⁶; Die eigentliche Macht aber lag bei den Alliierten, besonders bei den Amerikanern. Dies wurde auch bei der ständigen Kontrolle der deutschen Politik in der Zeit der alliierten Hochkommissare deutlich.⁹⁷ Meine Arbeitshypothese deckt sich daher, vor Auswertung der ungedruckten Quellen, bei der am Anfang erwähnten Position von Erhard Lange: Das Grundgesetz ist als deutsche Leistung mit dominierenden alliierten Einflüssen zu sehen.

IV. AUSBLICK

Die Deutschen brauchen im angehenden 21. Jahrhundert vor allem eine der fortschreitenden europäischen Einigung angepasste Verfassung. Genügt der "Verfassungspatriotismus" der alten Bundesrepublik bis 1989 (Sternberger)⁹⁸ im nächsten Jahrhundert noch, oder wird ein neuer, weitläufigerer "europäischer Patriotismus" zwangsläufig an dessen Stelle treten? Zwei eng damit verknüpfte und schwieriger zu beantwortende Fragen sind diese: Hat die seit 1945 wirksame praktisch-politische und ideologische "Atlantische Allianz" zwischen Amerika und Deutschland ausgedient? Wird die amerikanische verfassungsrechtliche Präsenz in Deutschland bestehen bleiben oder ist sie überlebt?

Helmut Steinberger hat dazu aufgerufen, nach 1990 in Bezug auf die deutsche Verfassungsentwicklung "Offenheit zu bewahren."⁹⁹ Alles sieht in Zukunft in der Tat nach einer grundlegenden Wandlung der deutschen Verfassungsverhältnisse durch Europäisierung aus: der neue Artikel 23 ("Mitwirkung bei der Entwicklung der Europäischen Union") ist nach 1990 eigens dafür präpariert worden und der weitere wichtige Artikel 24 ("Sicherheitssystem," mit dem Absatz 1, "Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen") existierte bereits.¹⁰⁰ Selbst wenn viele der nach 1945 erfolgreich importierten amerikanischen verfassungsrechtlichen Vorstellungen im deutschen Verfassungsleben beibehalten werden, so wird die Europäisierung des Grundgesetzes in Zukunft doch bedeutende Veränderungen im deutsch-amerikanischen Verhältnis hervorrufen.

ANMERKUNGEN

- ¹. Zitiert in Erhard H. M. Lange, Die Würde des Menschen ist Unantastbar: Der Parlamentarische Rat und das Grundgesetz (Heidelberg: Decker und Müller, 1993), 23.
- ². Helmut Steinberger, "Bemerkungen zu einer Synthese des Einflusses ausländischer Verfassungsideen auf die Entstehung des Grundgesetzes mit deutschen Verfassungsrechtlichen Traditionen," in Klaus Stern (Hg.), 40 Jahre Grundgesetz: Entstehung, Bewährung und internationale Ausstrahlung (München: Beck, 1990), 51.
- ³. Steinberger, "Bemerkungen," 53-54.
- ⁴. Erich C. J. Hahn, "The Occupying Powers and the Constitutional Reconstruction of Germany, 1945-1949," in Detlef Junker et al. (eds.), Cornerstone of Democracy: The West German Grundgesetz 1949-1989 (Washington, D.C.: German Historical Institute, 1995), 34-35.
- ⁵. Lange, Die Würde, 46.
- ⁶. Lange, Die Würde, 154.
- ⁷. Siehe das Kapitel über den Parlamentarischen Rat in Max Reimann, Entscheidungen 1945-1956 (Frankfurt am Main: Marxistische Blätter, 1973), 122-157.
- ⁸. Lange, Die Würde, 33.
- ⁹. Peter Schulz, Ursprünge unserer Freiheit: Von der amerikanischen Revolution zum Bonner Grundgesetz (Hamburg: Hoffmann und Campe, 1989), 181.
- ¹⁰. Schulz, Ursprünge, 210.
- ¹¹. Konrad Adenauer, Erinnerungen 1945-1953 (Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1965), 172. Zitiert in Hans-Jürgen Grabbe, "Die deutsch-alliierte Kontroverse um den Grundgesetzentwurf im Frühjahr 1949," Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 26 (1978), 401.
- ¹². Lange, Würde, 24; siehe auch 166.
- ¹³. Lange, Würde, 166.
- ¹⁴. Eberhard Denninger, Menschenrechte und Grundgesetz (Weinheim: Beltz Athenäum, 1994).
- ¹⁵. Siehe Lange, Würde, 161; sowie Carl Friedrich, "The Legacies of the Occupation of Germany," Public Policy 17 (1968), 16-17.
- ¹⁶. Carlo Schmid, Erinnerungen (Bern/München: Scherz, 1979), 372.
- ¹⁷. Otmar Jung, Grundgesetz und Volksentscheid (Opladen: Westdeutscher

Verlag, 1994), 329-337.

¹⁸.Werner von Simson und Jürgen Schwarze (Hg.), Europäische Integration und Grundgesetz (Berlin: Walter de Gruyter, 1992).

¹⁹.Erhard H. M. Lange, "Grundgesetz: Entscheidung für die Freiheit," in Bundeszentrale für Politische Bildung (Hg.), Deutsche Verfassungsgeschichte 1849-1919-1949 (Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, n.d.), 111.

²⁰.Deutscher Bundestag, Drucksache 12/6000 vom 05.11.93: Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission.

²¹.Helmut Steinberger, 200 Jahre amerikanische Bundesverfassung: Zu Einflüssen des amerikanischen Verfassungsrechts auf die deutsche Verfassungsentwicklung (Berlin: Walter de Gruyter, 1987), 16. Helmut Steinberger, "American Constitutionalism and German Constitutional Development," in Louis Henkin and Albert Rosenthal (eds.), Constitutionalism and Rights: The Influence of the American Constitution Abroad (New York: Columbia University Press, 1990), 199-202. Siehe auch Horst Dippel, Die amerikanische Verfassung in Deutschland im neunzehnten Jahrhundert (Goldbach: Keip, 1994).

²².Dippel, Amerikanische Verfassung, 45.

²³.Dippel, Amerikanische Verfassung, 46.

²⁴.Steinberger, "200 Jahre," 25.

²⁵.Kurt Sontheimer, Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik (München: DTV, 1978).

²⁶.Steinberger, "200 Jahre," 32.

²⁷.Hermann von Mangoldt, Geschriebene Verfassung und Rechtssicherheit in den Vereinigten Staaten von Amerika (Breslau-Neukirch: Alfred Kurtze, 1934), 1.

²⁸.Wolfgang Benz (Hg.), Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen. Zur Geschichte des Grundgesetzes. Entwürfe und Diskussionen 1941-1949 (München: Beck, 1979).

²⁹.Hans Mommsen, "Der Kreisauer Kreis und die künftige Neuordnung Deutschlands und Europas," Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 42 (1994), 377.

³⁰.Bengt Beutler, "Es begann in den Ländern," in Deutsche Verfassungsgeschichte 1849-1919-1949, 93-96. Siehe auch Barbara Fait, "In einer Atmosphäre von Freiheit: Die Rolle der Amerikaner bei der Verfassungsgebung in den Ländern der US-Zone 1946," Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 33 (1985), 420-455; Walter Mühlhausen, Hessen 1945-

1950: Zur politischen Geschichte eines Landes in der Besatzungszeit (Frankfurt: Insel, 1985); und Frank Pfetsch, Ursprünge der Zweiten Republik: Prozesse der Verfassungsgebung in den Westzonen und in der Bundesrepublik (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1990).

³¹.Steinberger, "Bemerkungen," 47. Pfetsch, Ursprünge, passim.

³².National Archives: RG 260. OMGUS, CAD, Governmental Structures Branch Records.

³³.Diese wurden von den Amerikanern zur Kenntnis genommen und sorgfältig ausgewertet. Sie finden sich in den Akten des State Department, National Archives, RG 59, Mikrofilm LM 196, Rolle 17.

³⁴.Lange, "Grundgesetz," 106.

³⁵.Schulz, Ursprünge, 228

³⁶.Pfetsch, Ursprünge, 149. Claus Leggewie, Republikenschutz: Maßstäbe für die Verteidigung der Demokratie (Reinbek: Rowohlt, 1995), 166-167.

³⁷.Lange, Würde, 58.

³⁸.Siehe Dieter Grimm, "Das Grundgesetz in der deutschen Verfassungstradition," in Deutsche Verfassungsgeschichte 1849-1919-1949, 11-25; Lange, Würde, 148-161.

³⁹.Ludwig Bergsträsser, Die Entwicklung des Parlamentarismus in Deutschland (Schloss Laupheim: Steiner, 1954).

⁴⁰.Friedrich, "Legacies," 26.

⁴¹.Lange, Würde, 47.

⁴².Wolfgang Krieger, General Lucius D. Clay und die amerikanische Deutschlandpolitik 1945-1949 (Stuttgart: Klett-Cotta, 1987).

⁴³.Detlef Junker, Kampf um die Weltmacht: Die USA und das Dritte Reich 1933-1945 (Düsseldorf: Schwann, 1988), 42-50.

⁴⁴.Ingo von Münch, Dokumente des Geteilten Deutschland, Band I (Stuttgart: Kröner, 1968), 25-32.

⁴⁵.Münch, Dokument des Geteilten Deutschlande, Band I, 5-12.

⁴⁶.Hahn, "Constitutional Reconstruction," 11-15.

⁴⁷.Hahn, "Constitutional Reconstruction," 15-22. Siehe auch Gerd Wehner, Die Westalliierten und das Grundgesetz (Freiburg: Rombach, 1994).

- ⁴⁸. Kennan 1948, in Foreign Relations of the United States (FRUS) 1948, 2: 1287-97. Zitiert in John Lamberton Harper, American Visions of Europe (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), 207-208.
- ⁴⁹. FRUS 1948 II, 1297-1319.
- ⁵⁰. FRUS 1948 II, 1320-1338
- ⁵¹. FRUS 1948 II, 1338-1340.
- ⁵². Zitiert in Harper, American Visions, 210-211.
- ⁵³. Hans Simons, "The Bonn Constitution and its Government," in Hans J. Morgenthau (ed.), Germany and the Future of Europe (Chicago: University of Chicago Press, 1951), 114.
- ⁵⁴. Rudolf Morsey, "Die Rolle Konrad Adenauers im Parlamentarischen Rat," Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 18 (1970), 73.
- ⁵⁵. Morsey, "Adenauer," 72-73; 80.
- ⁵⁶. Grabbe, "Kontroverse," 416.
- ⁵⁷. Schulz, Ursprünge, 208.
- ⁵⁸. Zitiert in Grabbe, "Kontroverse," 415.
- ⁵⁹. Adolf Birke, "Grossbritannien und der Parlamentarische Rat," Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 42 (1994), 313-359.
- ⁶⁰. Grabbe, "Die Kontroverse," 411, 415.
- ⁶¹. Siehe Akten in der RG 260 in den National Archives.
- ⁶². Michael F. Feldkamp (Hg.), Der Parlamentarische Rat: Akten und Protokolle 1948-1949, Band 8: "Die Beziehungen des Parlamentarischen Rates zu den Militärregierungen" (Boppard: Boldt, 1995), XVI-XVII.
- ⁶³. Carl Friedrich Papers, Harvard University Archives, Cambridge, Massachusetts.
- ⁶⁴. Siehe Murphy's Memoiren, Diplomat Among Warriors (Garden City, New York: Doubleday, 1964). Sie auch National Archives, RG 84: State Department Foreign Service Post Files (auch bekannt als "POLAD Files," oder einfach "Murphy Files").
- ⁶⁵. Feldkamp, XIV.
- ⁶⁶. Feldkamp, XXV.
- ⁶⁷. Hahn, "US Policy," 31.

- ⁶⁸.Lange, Würde, 6. Hahn, "US Policy," 32.
- ⁶⁹.Feldkamp, 37-42.
- ⁷⁰.Hahn, "US Policy," 33.
- ⁷¹.Hahn, "US Policy," 33. FRUS 1948:2, 648-649.
- ⁷².Hahn, 33.
- ⁷³.Lange, Die Würde, 71-72.
- ⁷⁴.Feldkamp, 131-144.
- ⁷⁵.Lange, Würde, 43.
- ⁷⁶.Lange, Würde, 84. Hahn, "US Policy," 36. Grabbe, "Kontroverse."
- ⁷⁷.Hahn, "U.S. Policy," 36. FRUS 1949:3, 137-138.
- ⁷⁸.Hahn, "U.S. Policy," 36-37. FRUS 1949; 3, 144.
- ⁷⁹.Hahn, "U.S. Policy," 37.
- ⁸⁰.Hahn, "US Policy," 37-38.
- ⁸¹.Grabbe, "Kontroverse," 407-408. Birke, "Grossbritannien," 348-349.
- ⁸².Morsey, "Adenauer," 80-81. Lange, Die Würde, 95-96. Grabbe, "Kontroverse," 409-416.
- ⁸³.Feldkamp, 244-246. Grabbe, "Kontroverse," 415.
- ⁸⁴.Protokoll in Feldkamp, 248-259.
- ⁸⁵.Grabbe, "Kontroverse," 418. Hahn, "US Policy," 43-44. Lange, Die Würde, 97-99.
- ⁸⁶.Die Deutschen hatten bereits am 10 April eine Vorabversion erhalten. Siehe Hahn, "US Policy," 39.
- ⁸⁷.Lange, Würde, 43-44.
- ⁸⁸.Siehe Feldkamp, XXVI-XXVIII.
- ⁸⁹.Siehe OMGUS CAD Governmental Structures Branch in den National Archives, RG 260.
- ⁹⁰.Fait, "Atmosphäre von Freiheit," 434-438.
- ⁹¹.Wolfram Werner, "Quellen zur Entstehung des Grundgesetzes," in Friedrich P. Kahlenberg (Hg.), Aus der Arbeit der Archive: Festschrift

für Hans Booms (Boppard: Boldt, 1989), 650. Feldkamp, XXVII.

⁹².Feldkamp, XXVI.

⁹³.Siehe Carlo Schmid, Erinnerungen, 323.

⁹⁴.Feldkamp, LIV-LV.

⁹⁵.Lange, Würde, 44.

⁹⁶.Feldkamp, 224-226.

⁹⁷.Siehe Thomas Schwartz, America's Germany (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1991).

⁹⁸.Lange, Die Würde, 170.

⁹⁹.Steinberger, "200 Jahre," 38.

¹⁰⁰.von Simson, Europäische Integration, 19-39.