„Im Dienste Deutschlands und des Rechts“ Grewes Rolle 1948 – 1955

The German without a state is like a Frenchman
without a love – he feels lost and unhappy.
And this although experience has taught them both
that fervent worship all too often leads to disaster.

(Marion Gräfin Dönhoff, Foreign Affairs, April 1950)

Die Jahre 1948-1955 standen für Wilhelm Grewe im Spannungsfeld von Politik und Rechtswissenschaften: *Im Dienste Deutschlands und des Rechtes*, wie es im Titel der ihm gewidmeten Festschrift hieß.[1] Während dieser acht Jahre verlagerte sich der Schwerpunkt seiner Tätigkeiten immer mehr vom juristischen auf den politisch-diplomatischen Bereich, wo seine Rechtskenntnisse sich als besonders wertvoll erweisen sollten.

Es brach für ihn eine neue, vielversprechende Zeit an, die zunächst noch unter dem Zeichen seiner akademischen Tätigkeit stand: Von Oktober 1945 bis Februar 1947 übernahm er eine Vertretung am Lehrstuhl für öffentliches Recht in Göttingen, anschließend eine weitere an der Universität Freiburg, am Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht, vom Wintersemester 1947/48 bis zum Wintersemester 1948/49 war er Dekan der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät in Freiburg[2] und im April 1949 wurde er schließlich zum ordentlichen Professor für öffentliches Recht ernannt – diese Stelle sollte er trotz seiner Tätigkeit beim Auswärtigen Amt bis September 1955 innehaben.

In dieser Zeit änderte sich auch seine Arbeitsweise grundlegend: Er befasste sich in seinen größeren Arbeiten nicht mehr vorrangig mit abgeschlossenen Vorgängen (wie es selbst noch bei seinem ersten großen pole-

---

1 Kroneck, Friedrich J. und Oppermann, Thomas (Hrsg.), *Im Dienste Deutschlands und des Rechtes. Festschrift für Wilhelm G. Grewe zum 70. Geburtstag am 16. Oktober 1981*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1981, 660 S.

2 Vorlesungsverzeichnis der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Wintersemester 1947/48, http://dl.ub.uni-freiburg.de/diglit/vvuf_1947-1948_ws/0007?sid=8e064788d01360f76329c0f70f32d2cf, letzter Zugriff am 3. März 2015. Ebenfalls: Vorlesungsverzeichnis der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Wintersemester 1948/49, http://dl.ub.uni-freiburg.de/diglit/vvuf_1948-1949_ws/0008?sid=8e064788d01360f76329c0f70f32d2cf, letzter Zugriff am 3. März 2015.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

mischen Werk, *Nürnberg als Rechtsfrage,* der Fall gewesen war), sondern sah seine Aufgabe immer mehr darin, das Zeitgeschehen zu beeinflussen, und die Rechte der Deutschen gegenüber den Alliierten zu verteidigen und zu stärken.

Walter Hallstein[3] wurde auf diese Arbeiten aufmerksam, die über die traditionelle akademische Diskussion hinausführten. Als er 1951 einen Verhandlungsleiter für die Gespräche mit den Alliierten suchte, erinnerte er sich an diese Fähigkeit Grewes, politische und juristische Argumentation zu verbinden und berief ihn nach Bonn.[4]

Ohne dass es Grewe selbst zunächst bewusst gewesen wäre, war dies eine entscheidende Neuorientierung in seinem beruflichen Leben. Er begann damit seine Laufbahn beim Auswärtigen Amt, das er erst 1976, nach einer langen und erfüllten „zweiten Karriere“ als Diplomat, verlassen sollte. Erst im Ruhestand knüpfte er wieder an seine „erste Karriere“ an und wandte sich erneut den Rechtswissenschaften zu.

3 Walter Hallstein (17. November 1901 – 29. März 1982) war ab 1946 Rektor an der Universität Frankfurt am Main. 1948 erhielt er eine Gastprofessur an der Georgetown University. 1950 betraute ihn Adenauer mit der Leitung der Delegation bei der Pariser Konferenz für die Gründung der EGKS und am 28. August 1950 wurde er zum Staatssekretär im Bundeskanzleramt berufen. Ab 1951 war er Staatssekretär im neugegründeten Auswärtigen Amt.

4 Zu Grewes Berufung, siehe unten, S. 195ff.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1 Grewes Engagement für eine juristische Grundlage der Beziehungen zu den Alliierten (1948-50)

In den Jahren 1948-1950 nahm das Schicksal Westdeutschlands eine entscheidende Wende. Deutschland hing zwar noch vollständig von den Alliierten ab, dennoch erfolgten in dieser Zeit maßgebliche Weichenstellungen für die künftige Bundesrepublik.

Nach 1945 befand sich Deutschland in der Position eines Staates, der sich seiner eigenen Rechte im Umgang mit den Siegern nicht mehr sicher war. Es war nicht einmal eindeutig, ob es „Deutschland" als solches überhaupt noch gab. Bestand der deutsche Staat zumindest formal weiter („Fortbestandslehre"),[1] oder war er im Jahre 1945 durch die bedingungslose Kapitulation und die Alliierte Machtübernahme[2] untergegangen („Untergangstheorie")[3]?

1.1 „Ein Besatzungsstatut für Deutschland"[4]

Die Diskussion um die Rechtsstellung Deutschlands nach dem Krieg ist nur verständlich vor dem Hintergrund der alliierten Pläne während des Krieges.

---

1 Zur Fortbestandslehre, siehe unten, S. 120ff.

2 „Die Regierungen des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika, der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und die Provisorische Regierung Frankreichs übernehmen hiermit die höchste Autorität hinsichtlich Deutschlands, einschließlich aller Machtvollkommenheiten, die der deutschen Regierung, dem Oberkommando der Wehrmacht und allen staatlichen, städtischen oder örtlichen Regierungen oder Behörden zustehen." in: Amtsblatt des Kontrollrats, Ergänzungsblatt Nr. 1, Nr. IV, S. 7-9. Ebenfalls: von Münch, Ingo, (Hrsg.), *Dokumente des geteilten Deutschland*, Bd. 1, Alfred Kröner Verlag, Stuttgart, 1976, S. 19.

3 Zur Untergangstheorie, siehe unten, S. 113ff.

4 Grewe, *Ein Besatzungsstatut für Deutschland*, 1948.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.1.1 Pläne der Alliierten für die Rechtsstellung Deutschlands nach dem Krieg

„Für despotisch beherrschte Staaten ist keine Rettung als in dem Untergang."[5]

Noch vor Kriegsende entwarfen die Alliierten zahlreiche Pläne für den Umgang mit Deutschland nach der Kapitulation. Es sollte nicht nur militärisch, sondern auch politisch besetzt werden, um jedes Wiederaufleben des Nationalsozialismus, des Großmachtstrebens und des gefürchteten Militarismus zu unterbinden.[6] Man ging davon aus, dass Deutschland als Staat entweder untergehen oder zumindest geteilt werden sollte.[7] Am weitesten ging der „Morgenthau-Plan", der von Roosevelt und Churchill zunächst durchaus ernsthaft ins Auge gefasst wurde, bevor sie ihn unter dem Druck ihrer jeweiligen Außenministerien wieder verwarfen.

Der Einfluss der Morgenthau-Ideen überlebte jedoch in abgeschwächter Form den Plan selbst:[8] Während viele Experten bereits die strategischen Vorteile einer Zusammenarbeit mit Deutschland sahen, war sich die Mehr-

---

5 Schiller, Friedrich, „Über Völkerwanderung, Kreuzzüge und Mittelalter", in: Schiller, Friedrich, *Sämtliche Werke*, Müller und Kiepenheuer Verlag, Potsdam und Berlin, 1937, S. 470.

6 Hansen, Reimer, *Das Ende des Dritten Reiches. Die deutsche Kapitulation 1945,* Ernst Klett Verlag, Stuttgart, 1966, 247 S., S. 18. Bereits 1941 hieß es in der Atlantik-Charta: „Since no further peace can be maintained if land, sea, or air armaments continue to be employed by nations which threaten, or may threaten, aggression outside of their frontiers, they believe, pending the establishment of a wider and permanent system of general security, that the disarmament of such nations is essential." in: U.S. Department of State, Office of Information Resources, Bureau of International Information Programs, „The Atlantic Charter, 1941", http://infousa.state.gov/government/overview/53.html, letzter Zugriff am 12. Januar 2012. Siehe hierzu auch Grewes Darstellung: Grewe, Wilhelm, „Die Bündnisbindungen des geteilten Deutschland und der Übergang zur Entspannungspolitik", Notizen für einen Vortrag in Eichstätt am 30. November 1988, S. 6, in: MPIER, NL 7:1:9:8.

7 Zu den verschiedenen Ansätzen und den unterschiedlichen Auffassungen der Alliierten, siehe: Loth, Wilfried, *Die Teilung der Welt. Geschichte des Kalten Krieges 1941-1955*, dtv-Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, dtv, München, 1982, 357 S., S. 84. Robert Schuman vertrat noch 1948 die Ansicht, es müsse alles getan werden, um die Einheit Deutschlands zu verhindern. Vgl. Poidevin, Raymond, *Robert Schuman*, Editions Beauchesne, Paris, 1988, 254 S., S. 75.

8 Vgl. etwa die „Directive" der Joint Chiefs of Staff, JCS 1067/6, April 1945. Text verfügbar unter: U.S. Diplomatic Mission to Germany, „History of German-American Relations", http://usa.usembassy.de/etexts/ga3-450426.pdf, letzter Zugriff am 10. März 2012.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zahl der alliierten Politiker einig, dass Deutschland zunächst niedergeworfen werden sollte, weshalb ihnen eine bedingungslose politische Kapitulation Deutschlands am geeignetsten schien. Sie wollten angesichts der Verbrechen des Dritten Reiches keine Milde und unangebrachte Toleranz walten lassen.

Nach der Konferenz von Casablanca verkündete Roosevelt am 24. Januar 1943 offiziell, die Alliierten würden sich nur mit einer bedingungslosen Kapitulation („unconditional surrender“) zufriedengeben.[9] Auch die Europäische Beratungskommission („European Advisory Com-

---

9 „Ich denke, wir haben es alle schon vorher in unseren Herzen und Köpfen gehabt, aber ich nehme nicht an, daß es schon jemals vom Premierminister und mir zu Papier gebracht worden ist, und das ist die Entscheidung, daß der Weltfriede nur durch die totale Eliminierung der deutschen und japanischen Kriegsmacht kommen kann… Die Eliminierung der deutschen, japanischen und italienischen Kriegsmacht bedeutet die bedingungslose Kapitulation Deutschlands, Italiens und Japans. Das bedeutet eine vernünftige Sicherung des Weltfriedens. Es bedeutet nicht die Vernichtung der Bevölkerung Deutschlands, Italiens und Japans, aber es bedeutet die Vernichtung der Weltanschauungen in jenen Ländern, die auf Eroberung und Unterjochung anderer Völker gegründet sind.“ zitiert nach: Hansen, *Das Ende des Dritten Reiches*, S. 18. Das Konzept einer bedingungslosen Kapitulation wurde von der amerikanischen Regierung bereits im Mai 1942 erörtert. Vgl. „Joint Chiefs of Staff, Minutes of a Meeting at the White House“, 7. Januar 1943, in: *FRUS*, *The Conferences at Washington, 1941-1942, and Casablanca, 1943*, S. 506, Anm. 2. Zur Einführung der Forderung nach bedingungsloser Kapitulation auf der Pressekonferenz in Casablanca am 24. Januar 1943, siehe die Darstellung Churchills in: Churchill, Winston, *Der zweite Weltkrieg,* Alfred Scherz Verlag, Bern, Stuttgart, 1962, 895 S., S. 579f. Eine historische Übersicht zu dem Konzept der bedingungslosen Kapitulation findet sich bei: Vagts, Alfred, „Unconditional Surrender – vor und nach 1943“, in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, 7. Jahrgang, Heft 3, Juli 1959, S. 280-309. Dort findet sich auch eine ausführliche Darstellung der Auseinandersetzungen zwischen den Alliierten und den Debatten innerhalb der einzelnen alliierten Länder.

10 Eine infolge der Moskauer Konferenz 1943 von Großbritannien, den USA und der UdSSR ins Leben gerufene Kommission, die Vorschläge zur Behandlung Deutschlands nach der Niederlage unterbreiten sollte. Sie konstituierte sich am 14. Januar 1944 und wurde 1945 bei der Potsdamer Konferenz wieder aufgelöst. Sie bestand anfangs aus den Vertretern der drei Großmächte: dem amerikanischen Botschafter in London, John G. Winant, dem sowjetischen Botschafter in London, Fedor Gusev (später Georgy Filippovich Saskin), und auf britischer Seite Sir William Strang (später Sir Ronald H. Campbell). Frankreich trat der EAC aufgrund einer Einladung der drei Mächte vom 11. November 1944 bei. Sein Vertreter war der französische Botschafter in London, René Massigli.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

mission“, EAC),[10]die nach der Moskauer Konferenz vom Oktober 1943[11] auf Vorschlag des britischen Außenministers Anthony Eden eingesetzt wurde, tendierte zu dieser Lösung[12] und forderte die Unterzeichnung der Kapitulation durch Vertreter von Wehrmacht und Reichsregierung. Eine politische Kapitulation war schon deshalb wichtig, weil Maßnahmen wie die Kriegsverbrecherprozesse, die Entnazifizierung und die Dezentralisierung aufgrund einer rein militärischen Kapitulation kaum zu rechtfertigen gewesen wären. [13] Es war den Alliierten dabei anscheinend sehr wohl bewusst, dass eine Kapitulation im tradierten Völkerrecht nur den militärischen Bereich betraf. Sie hofften, durch eine staatlich-politische Kapitulation einen Präzedenzfall und somit neues Völkerrecht zu schaffen.[14]

Auch die Einheit Deutschlands als zentraleuropäischer Großmacht sollte nicht erhalten bleiben. Bereits im Oktober 1943, vor der Konferenz von Teheran, erklärte Franklin D. Roosevelt seinem Außenminister Cordell Hull, er setze sich für eine Aufteilung Deutschlands in drei oder mehr unabhängige und entmilitarisierte Staaten ein.[15] Auch Eden sprach sich auf der Moskauer Konferenz für eine Abtrennung Preußens aus, wenn auch nicht für eine komplette Zerstückelung („dismembration“) Deutschlands. In Frankreich, das zu dieser Zeit noch nicht an den Konferenzen beteiligt war, fand die Idee einer Aufteilung ebenfalls Anklang.[16] Dazu schien die bedingungslose Kapitulation das beste Mittel zu sein.

Erst im Lichte der neu aufgetretenen Spannungen zwischen den Alliierten verlor die Zerstückelungsidee an Bedeutung, wurde bereits in

---

11 Die Moskauer Konferenz war eine Konferenz der Außenminister, die der Vorbereitung der Konferenz von Teheran dienen sollte.

12 Diestelkamp, „Rechts- und verfassungsgeschichtliche Probleme zur Frühgeschichte der Bundesrepublik Deutschland“, in: *JuS*, 1980, Heft 6, S. 403.

13 Hans Kelsen, zum Beispiel, der 1944 Berater des amerikanischen Außenministeriums war, hatte schon damals gefordert, dass das Deutsche Reich durch einen Akt *politischer* bedingungsloser Kapitulation untergehen solle. Vgl. Kelsen, Hans, „The International Legal Status of Germany to be Established Immediately Upon Termination of the War“, in: *American Journal of International Law*, Bd. 38, 1944, S. 689-694.

14 Diestelkamp, „Rechts- und verfassungsgeschichtliche Probleme zur Frühgeschichte der Bundesrepublik Deutschland“, in: *JuS*, 1980, Heft 6, S. 403.

15 Hull, Cordell, *The Memoirs of Cordell Hull*, Bd. 2, Macmillan, New York, 1948, xii, 1804 S., S. 1265f.

16 Poidevin, Raymond, „René Mayer et la politique extérieure de la France (1943-1953)“, in: *Revue d’histoire de la Deuxième Guerre mondiale et des conflits contemporains*, 34. Jahrgang, Nr. 134, April 1984, S. 73-79.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Jalta nicht mehr aufgegriffen und fand sich schließlich auch nicht in der Kapitulationsurkunde und der Berliner Erklärung von Juni 1945 wieder.[17] Stalin hatte sich inzwischen gegen das Prinzip einer Aufteilung Deutschlands in mehrere souveräne Einzelstaaten entschieden,[18] und auch die Briten zogen es vor, auf das Wort „Zerstückelung“ in der Kapitulationserklärung zu verzichten.[19] Übrig blieb die Idee von Besatzungszonen unter gemeinsamer Führung: „Under the agreed plans, the forces of the three Powers will each occupy a separate zone of Germany. Coordinated administration and control has been provided for under the plan through a Central Control Commission consisting of the Supreme Commanders of the three Powers with headquarters in Berlin.”[20]

Auch die bedingungslose Kapitulation kam schließlich nicht in der ursprünglich gewollten Form zustande, da Eisenhower, den Politikern zum Trotz, mit dem sowjetischen Oberkommando eine militärische Gesamtkapitulation vereinbarte.[21] Eisenhower schien wohl das von der EAC ausgearbeitete Kapitulationsdokument zu lang und zu juristisch, um von den

---

17 Görtemaker, Manfred, „L’Allemagne pendant la guerre froide“, in: Cahn, Pfeil (Hrsg.), *Allemagne 1945-1961,* S. 29-42, S. 30. Ebenfalls: Conze, Eckart, *Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart*, Siedler Verlag, München, 2009, 1071 S., S. 34.

18 Anläßlich der Kapitulation erklärte er sogar: „Deutschland sieht sich gezwungen, bedingungslos zu kapitulieren. Die Sowjetunion gedenkt aber nicht, Deutschland zu zerstückeln und zu vernichten.“ in: Hansen, *Das Ende des Dritten Reiches*, S. 152.

19 Meissner, Boris, „Die Vereinbarungen der Europäischen Beratenden Kommission über Deutschland von 1944/45“, in: *Das Potsdamer Abkommen und die Deutschlandfrage. Teil I: Geschichte und rechtliche Grundfragen,* Völkerrechtliche Abhandlungen, Band 4, Teil 1, Verlag Wilhelm Braumüller, Wien, 1977, S. 43-57, S. 48.

20 Deklaration über die Konferenz von Jalta (3.-11. Februar 1945) zitiert nach: Stödter, Rolf, *Deutschlands Rechtslage*, Rechts- und Staatswissenschaftlicher Verlag, Hamburg, 1948, 291 S., S. 14. Siehe auch: Schwengler, Walter, „Der doppelte Anspruch: Souveränität und Sicherheit. Zur Entwicklung des völkerrechtlichen Status der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 1955“, in: Militärgeschichtliches Forschungsamt, *Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik*, *Band 4: Wirtschaft und Rüstung, Souveränität und Sicherheit*, Oldenbourg Verlag, München, Wien, 1997, XVIII, 602 S., S. 189-566, S. 190f.

21 Text der Kapitulationsurkunde in: „Urkunde über die bedingungslose Kapitulation der deutschen Wehrmacht, 8. Mai 1945, in: *Amtsblatt des Kontrollrats*, Ergänzungsblatt Nr. 1, Nr. III, zitiert nach: Lehmann, Hans Georg (Hrsg.), *Deutschland-Dokumentation 1945-2004,* DVD, Dietz-Verlag, 2004. Zu den Beweggründen Eisenhowers, siehe: Diestelkamp, „Rechts- und verfassungsgeschichtliche Pro-

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

deutschen Generälen rasch und ohne Bedenken unterzeichnet zu werden.[22] Die Kapitulationsurkunde enthielt schließlich lediglich in Artikel 4 die Bestimmung, die Alliierten behielten sich das Recht vor, diese Urkunde durch „irgendwelche an ihre Stelle tretenden allgemeinen Kapitulationsbestimmungen, die durch die Vereinten Nationen oder in deren Namen Deutschland und den deutschen Streitkräften auferlegt werden mögen" („any general instrument of surrender") zu ersetzen. Die Aufnahme dieses Artikels war auf Drängen des amerikanischen Vertreters bei der EAC, George Winant, zurückzuführen. Philip Mosley, sein Stellvertreter, schrieb, dass Artikel 4 als allgemeine Ermächtigungsklausel abgefasst worden sei, die die Möglichkeit offengelassen habe, Deutschland die zusätzlichen militärischen und politischen Bedingungen des EAC-Dokumentes aufzuerlegen.[23]

An diesem „Punkt vier"[24] fuhr sich die Diskussion der kommenden Jahre immer wieder fest. Auch Grewe stellte die Wirksamkeit dieses Vorbehalts in Frage, da es sich um eine rein militärische Kapitulation handelte, deren Unterzeichner nicht der Reichsregierung angehörten und somit keinerlei politische Vollmacht oder Befugnis hatten, diesen Artikel zu unterschreiben.[25]

Am 23. Mai 1945 wurde auch die auf zweifelhafter Rechtsgrundlage amtierende letzte deutsche Regierung unter Großadmiral Karl Dönitz auf Befehl Eisenhowers verhaftet. Nur die Kommunalverwaltungen waren in Deutschland nun noch funktionsfähig: Deutschland war ein Staat ohne Staatsgewalt.

Erst nach Beendigung der Feindseligkeiten erließen die vier Mächte ein politisches Besatzungsdokument, die sogenannte „Berliner Deklaration" vom 5. Juni 1945, in der die vier Oberbefehlshaber im Namen ihrer Regierungen erklärten, sie übernähmen in Deutschland die oberste Gewalt („supreme authority").[26] Zwei Monate später bestätigten die vier Mächte in Potsdam die bereits 1944 getroffene Entscheidung, Deutschland in vier

---

bleme zur Frühgeschichte der Bundesrepublik Deutschland", in: *JuS*, 1980, S. 403, Anm. 31.

22 Hansen, *Das Ende des Dritten Reiches*, S. 153.

23 Mosley, Philip E., „Dismemberment of Germany. The Allied Negotiations from Yalta to Potsdam", in: *Foreign Affairs*, Vol. 28, Nr. 3, April 1950, S. 487-498, S. 497.

24 Grewe, Wilhelm, „Punkt 4", *AöR*, Bd. 78, Heft 3 / 4, 1953, S. 493-496.

25 Einzelheiten von Grewes Argumentation finden sich S. 123f.

26 Amtsblatt des Kontrollrats, Ergänzungsblatt Nr. 1, Nr. IV.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Besatzungszonen aufzuteilen und einen Kontrollapparat zu errichten. Es ging den Alliierten dabei angesichts erster Risse in der Siegerkoalition auch darum, ihre jeweilige Einflusssphäre in Mitteleuropa abzustecken. Das Potsdamer Abkommen war zugleich das letzte gemeinsame Abkommen der Kriegsalliierten und der Beginn der Teilung Deutschlands.

1.1.2 Rechtsstellung Deutschlands: die Begriffe „debellatio“ und „occupatio bellica“

> „Die [...] Erörterungen vor allem in der Zeit kurz vor und nach der Kapitulation, [sind] vielfach nichts anderes als die rechtliche Formulierung der für politisch zweckmäßig gehaltenen Nachkriegslösung für Deutschland. Daraus erklärt sich auch, daß die Erörterungen von seiten der Alliierten davon ausgingen, daß sie zunächst mehr eine Deutung dessen, was mit Deutschland geschehen soll, zum Inhalt hatten und erst erheblich später in die rechtliche Erklärung der tatsächlichen Lage einmündeten, die durch die politischen Maßahmen geschaffen worden war.“[27]

Erst nach der faktischen Übernahme der Regierungsgewalt durch die Alliierten begann auch eine wirkliche juristische Auseinandersetzung mit den Auswirkungen der Niederlage.[28] Im Rahmen der Diskussion über die Zukunft Deutschlands war die Analyse der Rechtsstellung des Landes von großer Bedeutung: aus ihr ergaben sich die Rechte und Freiheiten, über die Deutschland noch verfügte, aber auch die Beschränkungen dieser Rechte infolge der Besatzung.[29]

Den Alliierten war daran gelegen, nicht ohne juristische Basis die Macht des Siegers auszuüben. Gerade auf Seiten der Amerikaner wollte man nicht auf das Konzept der „rule of law“ verzichten.[30]

Gegenüber Siegern, die nicht zur Diskussion bereit gewesen wären, wäre jedes Argumentieren aussichtslos gewesen. So hingegen nutzten die

---

27 Menzel, Eberhard, „Zur völkerrechtlichen Lage Deutschlands“, in: *Europa-Archiv*, 2. Jahr, 6. Folge, Dezember 1947, S. 1009-1016, S. 1009.

28 Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 195ff.

29 Cahn, Jean-Paul, „La question des frontières allemandes“, in: Cahn, Pfeil (Hrsg.), *Allemagne 1945-1961*, S. 59-72.

30 Ein Überblick über die zeitgenössische ausländische Literatur zur Rechtslage Deutschlands findet sich in: Meister, Ulrich, „Stimmen des Auslands zur Rechtslage Deutschlands“, in: *ZaöRV,* Bd. 13, 1950, S. 173-185.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

deutschen Staatsrechtslehrer die Situation aus, um zu versuchen, weitreichendere Rechte für die Deutschen zu erlangen.

Wilhelm Grewe näherte sich den politischen Überlegungen zur Zukunft Deutschlands vor allem von der völkerrechtlichen Seite her: Er sah seine vorrangige Aufgabe darin, eine meist verworrene Diskussion übersichtlich zusammenzufassen und die seines Erachtens überzeugendsten und tragfähigsten Argumente klar herauszuarbeiten. In wissenschaftlichen Schriften, denen dennoch bereits eine politische Zielsetzung zugrunde lag, brachte er theoretische Argumente vor, die ihm dazu geeignet schienen, für Deutschland die größtmögliche politische Freiheit wiederzuerlangen und dem Land größeren Handlungsspielraum zu verschaffen.

Im Blick auf die weitreichenden Folgen der Debatte beteiligten sich zahlreiche führende Völkerrechtler der damaligen Zeit an dieser hitzigen Diskussion, neben Grewe auch Rolf Stödter, Hans Kelsen, Jürgen von Kempski, Carlo Schmid und Erich Kaufmann.

In einem beeindruckenden Beispiel für „Interessensjurisprudenz" auf höchstem wissenschaftlichen Niveau versuchten Deutsche und Alliierte, aus der juristischen Stellung Nachkriegsdeutschlands politische Konsequenzen zu ziehen und so ihre politischen Ziele theoretisch zu untermauern und als rechtlich zwingend darzustellen.

Beide Seiten bedienten sich sehr geschickt zweier traditioneller Begriffe des Völkerrechts, um den Zustand Deutschlands zu beschreiben. Entweder befand Deutschland sich im Zustand der „debellatio",[31] oder der „occupatio bellica", woraus sich für Deutschland völlig unterschiedliche Konsequenzen ergaben.

---

31 „Die schärfste Form des Eroberungsrechts, die Totalannexion des Feindstaates wurde bei dessen debellatio ausgeübt. Sie hat sich unverändert durch die Jahrhunderte erhalten." in: Schlochauer, Hans-Jürgen, Krüger, Herbert, Mosler, Hermann (Hrsg.), *Wörterbuch des Völkerrechts*, 2. Auflage, 4 Bände, de Gruyter, Berlin, 1960, 800 S., Stichwort „Eroberung", Bd. 1, S. 438. Der Begriff der „debellatio" war bereits in der Antike gebräulich: „Bei Debellation oder bedingungsloser Kapitulation war der Besiegte dagegen der freien Entscheidungsgewalt des Siegers ausgeliefert." Die bedingungslose Kapitulation führte schon in Rom „zur rechtlichen Selbstvernichtung des dedierenden Staates, zur Unterwerfung unter die uneingeschränkte Verfügungsgewalt des überlegenen Gegners." in: de Libero, Loretana, „Bemerkungen zum Kriegsende in der Antike", in: Wegner, Bernd (Hrsg.), *Wie Kriege enden. Wege zum Frieden von der Antike bis zur Gegenwart*, Verlag Ferdinand Schöningh, Paderborn, 2002, XXVIII, 383 S., S. 18. Zum Begriff der „debellatio", siehe auch: Grewe, *Ein Besatzungsstatut für Deutschland*, S. 48-70.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Da der Begriff der „debellatio“ in den Argumentationen der Zeit zwar häufig auftauchte, jedoch selten präzise definiert wurde, ist es lohnend, sich zunächst Grewes Deutung des Begriffs zu vergegenwärtigen. Er definierte den Zustand der „debellatio“ als Zustand der

> „völligen kriegerischen Niederkämpfung und der daraus resultierenden Vernichtung [der] staatlichen Existenz. Der Begriff bezeichnet in der Tat nicht nur einen tatsächlichen Zustand vollständigen militärischen Zusammenbruchs und staatlich-politischer Desorganisation, sondern darüber hinaus den rechtlichen Zustand des Untergangs der bisherigen Staatspersönlichkeit“.[32]

Die Auffassung, dass die „Staatspersönlichkeit“ des Deutschen Reiches untergegangen sei, wurde in der politischen Auseinandersetzung als „Diskontinuitätstheorie“ oder „Untergangslehre“ bezeichnet.

Im traditionellen Völkerrecht liegt eine „debellatio“ (oder „Subjugation“) nur dann vor, wenn das Gebiet des unterlegenen Staates annektiert wird. Wichtig für die Beurteilung der Frage, ob eine „debellatio“ vorlag, war deshalb die Analyse der Intentionen der Sieger. Im Völkerrecht geht ein Staat, selbst im Falle einer vollständigen Besetzung, nicht allein dadurch unter, dass er bedingungslos kapituliert.[33] Ausschlaggebend ist der Wille des Siegers zur Annexion und Unterwerfung. Die entscheidende Frage nach 1945 war also, ob die Besatzungsmächte die Absicht hatten, die deutsche Staatsgewalt vollständig auszuschalten, oder ob es sich lediglich um eine temporäre Okkupation handelte. Im Fall einer „debellatio“ konnten die Siegermächte den Deutschen auf die gleiche Art Entscheidungen auferlegen, wie ihren eigenen Staatsangehörigen. Ein deutscher Staat existierte nicht mehr und war erst wieder neu zu schaffen. In der Zwischenzeit galt das Recht des Siegers.

Im Fall einer vorübergehenden Okkupation („occupatio bellica“) sah die Situation für Deutschland laut Grewe wesentlich günstiger aus. Bei einer „occupatio bellica“ ging man vom Fortbestand der Eigenstaatlichkeit, Handlungsfähigkeit und Rechtsfähigkeit des besetzten Staates aus,

---

32 Grewe, *Ein Besatzungsstatut für Deutschland*, S. 48.

33 „Conquered enemy territory, although actually in possession and under the sway of the conqueror, remains legally under the sovereignty of the enemy until through annexation it comes under the sovereignty of the conqueror. Annexation turns the conquest into subjugation.“ in: Oppenheim, Lassa Francis, *International Law*, Bd. 1, 3. Auflage, bearb. von Ronald R. Roxburgh, Longmans, Green and Co, London, New York, 1920-1921, 671 S., S. 395. Vgl. auch: Stödter, Rolf, *Deutschlands Rechtslage*, Rechts- und Staatswissenschaftlicher Verlag, Hamburg, 1948, 291 S., S. 27.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

wenn auch diese Handlungsfähigkeit durch die Besatzung eingeschränkt wurde. In diesem Fall konnten die Siegermächte die Hoheitsgewalt in Deutschland nur treuhänderisch übernehmen.

Die Theorie eines solchen Fortbestands des Deutschen Reiches bezeichnete man auch als „Kontinuitätstheorie" oder „Fortbestandslehre".

Interpretierte man den gegenwärtigen Zustand Deutschlands als Okkupation, so folgte daraus auch, dass die Sieger an die Haager Landkriegsordnung (HLKO) von 1899,[34] und insbesondere an die Artikel 42-56 („Militärische Gewalt auf besetzten feindlichen Gebieten") gebunden waren, die dem Besiegten zumindest ein gewisses Ausmaß an Rechten gewährte.[35] Besonders wichtig für Deutschland war der Artikel 43 der HLKO, der besagte, dass der Okkupant nach dem Übergang der gesetzmäßigen Ordnung auf ihn verpflichtet war, die öffentliche Ordnung und das öffentiche Leben aufrechtzuerhalten. Politisch oder ideologisch motivierte Eingriffe in Institutionen des besetzten Landes galten demnach als unzulässig.[36]

---

34 Die Haager Landkriegsordnung ist die Anlage zu dem während der ersten Friedenskonferenz in Den Haag beschlossenen zweiten Haager Abkommen von 1899 „betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs". 1907 wurde das Abkommen im Rahmen der Nachfolgekonferenz als viertes Haager Abkommen in leicht geänderter Fassung erneut angenommen. Die Haager Landkriegsordnung ist neben den Genfer Konventionen ein wesentlicher Teil des humanitären Völkerrechts. Die Haager Landkriegsordnung enthält zahlreiche Festlegungen für den Kriegsfall, sowie für für Kapitulationen, Waffenstillstandsvereinbarungen und zum Verhalten einer Besatzungsmacht in einem besetzten Territorium. Text des Abkommens unter: Schweizerische Eidgenossenschaft, Dokumentation, „Abkommen über die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges", Den Haag, 18. Oktober 1907, http://www.admin.ch/ch/d/sr/i5/0.515.112.de.pdf, letzter Zugriff am 3. Januar 2012.

35 Zu diesen Rechten gehörten beispielsweise folgende Aspekte: Gefangene waren menschlich zu behandeln, die Besatzer mussten die öffentliche Ordnung wiederherstellen und aufrechterhalten, die Einziehung von Privateigentum oder Plünderungen waren untersagt. Siehe: Schweizerische Eidgenossenschaft, Dokumentation, „Abkommen über die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges", Den Haag, 18. Oktober 1907, http://www.admin.ch/ch/d/sr/i5/0.515.112.de.pdf, letzter Zugriff am 3. Januar 2012.

36 Eine der politischen Schwierigkeiten bei der Forderung nach Anwendung dieser Landkriegsordnung war, dass die Sowjetunion kein Unterzeichnerstaat war (sie betrachtete sich nicht als Nachfolgerstaat des zaristischen Russland) und sie insofern nicht als bindend betrachtete. Grewe widerlegte die sowjetische Auslegung, indem er darauf hinwies, die Landkriegsordnung sei nur eine ausdrückliche Formulierung ohnehin gültiger allgemeiner völkerrechtlicher Grundsätze, denen auch

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.1.3 Die Diskontinuitätstheorie als Begründung des Souveränitätstransfers auf die Alliierten und des Neubeginns für Deutschland

Die Antwort auf die Frage nach „debellatio“ oder „occupatio bellica“ war alles andere als eindeutig, und Diestelkamp führt dies unter anderem darauf zurück, daß die Siegermächte sich zunächst selbst noch beide Optionen offen lassen wollten und ihre Entscheidungen bewusst vage formulierten.[37] In der „Berliner Deklaration“ vom 5. Juni 1945 hatten die vier Oberbefehlshaber zwar erklärt, sie übernähmen in Deutschland die oberste Gewalt, hatten jedoch auch betont, eine Annexion Deutschlands sei nicht beabsichtigt. Die Formulierung dieses Satzes wurde zum Kernpunkt der Diskussion um die Intention der Sieger, da sich an ihr alle Interpretationswidersprüche kristallisierten: Wie konnte eine Übernahme der obersten Gewalt ohne Annexion völkerrechtlich interpretiert werden? Von der Auslegung dieses Satzes hing ab, ob Deutschland bei der Übernahme der Staatsgewalt durch die Siegermächte 1945 als Staat untergegangen war oder nicht.

Dass die „Berliner Deklaration“ eine derartige Bedeutung erlangte, war vor allem auf die Einsicht zurückzuführen, dass mit einer raschen friedensvertraglichen Regelung mit Deutschland nicht zu rechnen sei. Es galt deshalb, ein fait accompli auch juristisch zu untermauern.

Zu Beginn der Besatzungszeit ging es allen drei Westalliierten vor allem darum, eine Schmälerung ihrer Rechte durch Anwendung der Haager Landkriegsordnung zu vermeiden. Deshalb zogen sie es auch vor, nicht von „occupatio bellica“ zu sprechen, sondern auf Argumente zurückzugreifen, die mit dem für sie vorteilhafteren Konzept der „debellatio“ verbunden waren, oder gar neue Ausdrücke wie „occupatio sui generis“ einzuführen, die ihrer politischen Zielsetzung eher entsprachen.

Die amerikanische Regierung vertrat die Ansicht, die Beschränkung der Besatzungsgewalt durch die Haager Landkriegsordnung habe nur für die

---

die Sowjetunion zu folgen habe – ob sie die Haager Landkriegsordnung unterschrieben habe, oder nicht.

37 Diestelkamp, Bernhard, *Rechtsgeschichte als Zeitgeschichte. Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts,* Juristische Zeitgeschichte, Band 6, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001, 271 S., S. 30. Noch 1950 versuchten die Alliierten, diese Frage offenzulassen. Vgl. Telegramm von Robert Schuman an André François-Poncet, 27. September 1950, in: Lappenküper, *Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich. Dokumente 1949-1963,* Bd. 1, S. 85.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Dauer der Feindseligkeiten Gültigkeit. Da die Kampfhandlungen eingestellt seien, gelte auch die Haager Landkriegsordnung nicht mehr. Außerdem hätten die Alliierten die Rolle der deutschen Regierung übernommen, was sie weit über die Haager Landkriegsordnung hinaus berechtige, die politischen Verhältnisse in Deutschland zu verändern.[38]

Die Briten teilten diesbezüglich die Auffassung der Amerikaner. Sie stellten die Besatzung Deutschlands als „occupatio sui generis" ohne Präzedenzfall dar, auf die deshalb die Haager Landkriegsordnung nicht anwendbar sei.[39] Das kam einer Form von Kompromiss gleich, der weder das Fortbestehen des Reiches bestätigte, noch die endgültige Annexion bedeutete. Schon 1946 hatte Konrad Adenauer im Zonenbeirat[40] der britischen Zone eine Klärung der völkerrechtlichen Lage Deutschlands durch das Einholen von Gutachten aus dem In- und Ausland gefordert. Er hoffte, die Gutachten würden zugunsten einer bloßen Okkupation ausfallen, was es ihm erlaubt hätte, in den Verhandlungen mit den Briten auf die Rechte Deutschlands gemäß der Haager Landkriegsordnung pochen zu können.[41] Ferner ging es ihm darum, die Aufmerksamkeit des Auslandes auf Deutschlands völkerrechtliche Probleme zu lenken. Dieser Versuch war jedoch eher konterproduktiv, da er zur Prägung des Ausdrucks der „occupatio sui generis" von Seiten der Alliierten führte und ihnen de facto freie Hand verlieh.

In Frankreich vertrat man zunächst am entschiedensten die These einer „debellatio" des Deutschen Reiches im Jahre 1945,[42] da sie am ehesten mit der französischen Besatzungspolitik der unmittelbaren Nachkriegs-

---

38 Gutachten vom 10.12.1946, erstattet von der International Law Division, Judge Advocate General's Corps, Department of the Army, in: *Jahrbuch für Internationales Recht*, Band 6, 1956, S. 300-308. Siehe auch: Schwengler, „Der doppelte Anspruch", S. 195f.

39 Diestelkamp, *Rechtsgeschichte als Zeitgeschichte*, S. 30.

40 Der Zonenbeirat wurde auf Anordnung der britischen Militärregierung vom 15. Februar 1946 als beratendes deutsches Organ in der britisch besetzten Zone gegründet. Der Zonenbeirat setzte sich aus Vertretern der Landesregierungen, Gewerkschaften, Parteien und Wirtschaftsverbände zusammen. Er trat erstmals am 6. März 1946 in Hamburg zusammen. Zu Beginn bestand der Zonenbeirat aus 27, später aus 32 Mitgliedern. Nach den ersten Landtagswahlen erhöhte sich die Zahl der Mitglieder auf 37, und die Zusammensetzung wurde den Mehrheitsverhältnissen angepasst, die sich aus den Wahlergebnissen ergaben. Konrad Adenauer, Kurt Schumacher und Erich Ollenhauer waren Mitglieder des Zonenbeirats.

41 Diestelkamp, *Rechtsgeschichte als Zeitgeschichte*, S. 36.

42 Ebd., S. 74.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

jahre im Einklang stand;[43] man war aber durchaus auch Konzepten wie der „occupatio sui generis“ der westlichen Partner gegenüber offen.[44]

Um die gemeinsamen Ziele der westlichen Besatzungsmächte zu vertreten, waren besonders die Argumente des nach Amerika emigrierten deutsch-österreichischen Staats- und Völkerrechtslehrers Hans Kelsen nützlich.

---

43 So stand die französische Besatzungsmacht zunächst dem Wiederaufbau zentraler deutscher Behörden und Parteien ablehnend gegenüber. Vgl. Möller, Horst, „Les changements de la politique d'occupation en Allemagne de 1945 à 1949“, in: Krebs, Gilbert, Schneilin, Gérard (Hrsg.), *L'Allemagne 1945-1955. De la capitulation à la division*, Publications de l'Institut d'allemand d'Asnières, Nr. 22, PU Sorbonne Nouvelle, Asnières, 1996, 319 S., S. 114. Zur französischen Besatzungspolitik, siehe auch: Hudemann, Rainer, „Revanche ou partenariat? A propos des nouvelles orientations de la recherche sur la politique française à l'égard de l'Allemagne après 1945“, in: Krebs, Gilbert, Schneilin, Gérard (Hrsg.), *L'Allemagne 1945-1955. De la capitulation à la division,* Publications de l'Institut d'allemand d'Asnières, Nr. 22, PU Sorbonne Nouvelle, Asnières, 1996, 319 S., S. 142ff.

44 Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 192.

45 Weitere Anhänger dieser Theorie waren laut Grewe: Hans Lewald (Spezialist für Privatrecht und Rechtsgeschichte), mit Einschränkungen (Siehe unten, S. 118) Jürgen von Kempski (Doktorand Adornos, der sich mit einer Strukturtheorie des Rechts beschäftigte), Freiherr von Richthofen (der die debellatio im Gegensatz zu seinen Kollegen nicht auf den Tag der Kapitulation, sondern auf die Berliner Erklärung vom 5. Juni 1945 datierte, siehe z.B. den von Grewe erwähnten Artikel: „Die völkerrechtliche Lage Deutschlands“ in: *Epoche*, Jahrgang 1, 1947, Nr. 11/12) und der österreichische Staatsrechtlehrer Hans Nawiasky. Siehe hierzu: Diestelkamp, *Rechtsgeschichte als Zeitgeschichte*, S. 71. Als Verfechter der These der „debellatio“ im Ausland erwähnte Grewe: Philip Quincy Wright (Universitätsprofessor in Chicago und Berater Jacksons in Nürnberg), George A. Finch (Carnegie Endowment for International Peace), Jacques Benoist (Grewe kannte wohl seinen Artikel „Le Conseil de Contrôle et l'Occupation de l'Allemagne“, in: *Politique Etrangère*, Bd. 9, 1946), Jean-Vigor-Adrien Cuny (Autor einer im Dezember 1946 verteidigten Dissertation zum Thema *La capitulation sans conditions de l'Allemagne et ses précédents historiques*) und den französischen Völkerrechtler Michel Virally (Grewe nennt z.B. *Die internationale Verwaltung Deutschlands vom 8. Mai 1945 bis 22. April 1947*, Baden-Baden, 1948). Siehe auch: Münch, Fritz, „Die völkerrechtliche Grundlage des Status Deutschlands“, in: *Internationales Recht und Diplomatie*, Verlag Wissenschaft und Politik, Köln, Jahrgang 1972, S. 143-151, S. 146. Elemente der Diskontinuitätstheorie findet man auch beim sozialistischen Politologen und Rechtswissenschaftler Wolfgang Abendroth (damals Regierungsrat im Brandenburgischen Justizministerium). Ihm zufolge erlangt eine debellatio „völkerrechtliche Bedeutung immer dann, wenn die Siegermächte über das durch sie besetzte Gebiet kraft der Erorberung als Souverän verfügen, gleichgültig ob durch Annexion oder in anderer Weise.“ in: Abendroth,

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Kelsen und seine Mitstreiter[45] sprachen sich für die These der „debellatio“ oder „Diskontinuitätsthese“ aus. Kelsen war im übrigen einer derjenigen, die als erste versuchten, die bislang hauptsächlich auf politischer Ebene geführte Diskussion über die Zukunft Deutschlands auf der Ebene des Völkerrechts auszutragen.[46] Es ist nicht uninteressant, dass er, der sonst für seinen Ansatz als „reiner“, von jeder politischen und moralischen Wertung unabhängigen Wissenschaft bekannt ist, vermutlich im – inoffiziellen – Auftrag des amerikanischen Außenministeriums schrieb, da diese Schriften in seine Zeit als Berater des Außenministeriums fielen.[47] Es ist wohl kaum ein Zufall, dass seine These die Macht der Alliierten und die Durchführung ihrer Deutschlandpläne legitimierte und ihnen so juristische Rückendeckung gab.

Laut Kelsen war die Diskontinuitätsthese nicht nur für die Alliierten, sondern auch für Deutschland von Vorteil, da sie einen klaren Neubeginn ermöglichte, eine Art juristische „Stunde Null“. Sie erlaubte es den Deutschen, sich vom Dritten Reich zu distanzieren und ihren Staat neu erstehen zu lassen. Für eine zukünftige deutsche Regierung sah Kelsen auch den Vorteil, dass sie nicht mit den psychologischen Konsequenzen einer Umwälzung der vorherigen Gesellschaftsordnung belastet werde.[48]

Die Haager Landkriegsordnung hätte es den Alliierten nicht erlaubt, die Reichsverfassung außer Kraft zu setzen und die neue politische Struktur Deutschlands zu beeinflussen, also aus einer faschistischen Diktatur eine

---

Wolfgang, „Die Haftung des Reiches, Preußens, der Mark Brandenburg und der Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts für Verbindlichkeiten, die vor der Kapitulation vom 8. Mai entstanden sind“ in: *Die neue Justiz*, Jahrgang 1, 1947, Nr. 4/5, S. 73. Abendroth ging jedoch insofern weniger weit als Kelsen oder von Kempski, als er zwischen staatsrechtlicher und völkerrechtlicher Fortexistenz des Reiches unterschied: Staatsrechtlich schien ihm der deutsche Staat fortzubestehen, was vermutlich erklärt, warum Grewe auf Abendroths weniger radikale Thesen nicht direkt einging.

46 Sein erster Artikel zu diesem Thema stammt aus dem Jahre 1944: Kelsen, „The International Legal Status of Germany to be Established Immediately Upon Termination of the War”, in: *American Journal of International Law*, Bd. 38, 1944, S. 689-694. Siehe auch Menzel, „Zur völkerrechtlichen Lage Deutschlands“, S. 1009.

47 Diestelkamp, „Rechts- und verfassungsgeschichtliche Probleme zur Frühgeschichte der Bundesrepublik Deutschland“, in: *JuS*, 1980, Heft 7, S. 481.

48 Kelsen, Hans, „The Legal Status of Germany According to the Declaration of Berlin“, in: *The American Journal of International Law,* Bd. 39, Nr. 3, Juli 1945, S. 518-526, S. 519f.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Demokratie zu machen. (Dies zeigt deutlich, wie stark Kelsen aus der Sicht der westlichen Besatzungsmächte argumentierte.) Auch die Aufteilung des Landes in Besatzungszonen und die territorialen Veränderungen zugunsten von Drittstaaten wären dann nicht möglich gewesen.[49]

Für Kelsen kam die bedingungslose Kapitulation Deutschlands und die Zerstörung jeglicher deutschen Regierung[50] einem Souveränitätstransfer auf das Kondominium der Alliierten gleich.[51] Deshalb hielt er auch, juristisch gesehen, die Haager Landkriegsordnung für nicht auf Deutschland anwendbar, da keine „occupatio bellica“ stattgefunden habe.[52] Die Hoheitsgewalt sei tatsächlich durch die alliierte Machtübernahme ausgelöscht worden und könne erst durch die Alliierten wieder hergestellt werden. Auch ein Friedensvertrag könne in Anbetracht des Untergangs des Deutschen Reiches und seiner Regierung nicht geschlossen werden. Die Alliierten könnten lediglich eine einseitige offizielle Friedensdeklaration abgeben.[53] Jeder von einer künftigen deutschen Regierung unterzeichnete Friedensvertrag werde einen rein deklaratorischen Charakter haben, da die

---

49 Ebd., S. 519.

50 Die Regierung Dönitz wurde von den Alliierten nie anerkannt. Churchill hatte zunächst noch mit dem Gedanken gespielt, den vorhandenen Apparat als „nützliches Werkzeug“ zu benutzen, war dabei jedoch auf die Ablehnung der Amerikaner und der Russen gestoßen. Vgl. Diestelkamp, „Rechts- und verfassungsgeschichtliche Probleme zur Frühgeschichte der Bundesrepublik Deutschland“, in: *JuS,* 1980, Heft 6, S. 404. Die Inexistenz einer deutschen Regierung wurde auch in der Berliner Erklärung hervorgehoben: „Es gibt in Deutschland keine zentrale Regierung oder Behörde, die fähig wäre, die Verantwortung für die Aufrechterhaltung der Ordnung, für die Verwaltung des Landes und für die Ausführung der Forderungen der siegreichen Mächte zu übernehmen.“ in: „Berliner Erklärung“ vom 5. Juni 1945, verfügbar unter: Dokumentarchiv, http://www.documentarchiv.de/in/1945/niederlage-deutschlands_erkl.html, letzter Zugriff am 13. März 2012.

51 „The unconditional surrender signed by the representatives of the last legitimate Government of Germany may be interpreted as a transfer of Germany’s sovereignty to the victorious powers signatories to the surrender treaty. [...] The existence of an independent government is an essential element of a state in the eyes of international law. By abolishing the last Government of Germany the victorious powers have destroyed the existence of Germany as a sovereign state.“ in: Kelsen, „The Legal Status of Germany“, S. 518f.

52 „It means further that the legal status of Germany is not that of ‚belligerent occupation’ in accordance with the Articles 42 to 56 of the Regulations annexed to the Hague Convention respecting the Laws and Customs of the War on Land of 1907.“ in: Ebd.

53 Ebd., S. 524.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Regierung dadurch nur die Beschlüsse der vorhergegangenen alliierten Militärregierung werde bestätigen können.[54]

Die Annexionsverzichtsklausel stand für Kelsen im Widerspruch zur gängigen Theorie des Völkerrechts, in der „debellatio“ und Annexion miteinander einhergingen.[55] Doch er löste das Problem mit einer juristischen Pirouette: Eine Annexion bedeute mitnichten, dass der annektierende Staat den annektierten Staat auf immer zu einem Teil seines eigenen Territoriums machen wolle. Eine Annexion könne durchaus vorübergehend oder zugunsten eines Drittstaates erfolgen. Die Annexionsverzichtsklausel bedeute für die Anhänger der Diskonituitätsthese deshalb lediglich, der Besatzungszustand sei nicht als endgültig anzusehen; dies komme jedoch für sie keinem Weiterbestehen des deutschen Staates gleich. Für Kelsen war die Annexionsverzichtsklausel eine rein politische Deklaration: vom rechtlichen Standpunkt her änderte sie nichts an der Tatsache der Annexion.[56] Diese Interpretation lehnte Grewe ausdrücklich ab, da Kelsens Thesen sowohl zu den Grundsätzen des Völkerrechts als auch zu der Politik der Besatzungsmächte im Widerspruch stünden.[57]

Einige wenige deutsche Kollegen rezipierten Kelsens Argumente äußerst positiv und entwickelten sie sogar weiter. Eine solche – leicht abgeschwächte – Variante von Kelsens Theorie war die sogenannte „Subjugationstheorie“, die unter anderem von Jürgen von Kempski verfochten wurde.[58]

Wie Kelsen ging auch von Kempski davon aus, dass das Reich untergegangen sei[59] und die Alliierten die deutsche Staatsgewalt übernommen hätten: „Daß jemand die Staatsgewalt innehat, bedeutet, daß er bestimmte Kompetenzen hat. Wer diese Kompetenzen hat, ergibt sich aus dem angeführten Wortlaut der Deklaration vom 5. Juni 1945: es sind die vier

54 Ebd., S. 525.
55 Ebd., S. 519f. Siehe auch oben, S. 111f.
56 Kelsen, „The Legal Status of Germany“, S. 521.
57 Grewe, *Ein Besatzungsstatut für Deutschland*, S. 59.
58 Zu Grewes Auseinandersetzung mit von Kempskis Thesen, siehe unten, S. 126f.
59 „Für die Annahme des Unterganges des deutschen Staates scheinen mir vor allem folgende drei Umstände zu sprechen: Die Übernahme der gesamten Staatsgewalt durch die Besatzungsmacht, der nun seit der Kapitulation andauernde Mangel auch nur eines einzigen deutschen Organes, das für alle vier Zonen zuständig ist, und schließlich der Umstand, daß die zukünftige staatliche Ordnung Deutschlands noch vollkommen offen ist.“ in: Kempski, Jürgen von, „Deutschland als Völkerrechtsproblem“, in: *Merkur*, Jahrgang 1, 1947, Heft 2, S. 195.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

alliierten Regierungen.“[60] Doch wo Kelsen in der Besatzung eine de facto Annexion mit selbst auferlegter zeitlicher Beschränkung sah, führte von Kempski die Unterscheidung zwischen Annexion und Subjugation ein.[61] Dabei bediente er sich der altbekannten Unterscheidung der drei Elemente des Staates: Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt.[62] Während die Annexion das Staatsgebiet oder das Staatsvolk betreffe, betreffe die Subjugation die Staatsgewalt.

Der Begriff der Subjugation, wie von Kempski ihn definierte, existierte im traditionellen Völkerrecht nicht:

> „Wir haben hier, wie gar nicht so selten im Völkerrecht, den Fall, daß durch die Ereignisse eine völkerrechtliche Rechtsfigur aktuell wird, die bisher mehr oder weniger unbeachtet geblieben ist und daher das Maß an juristischer Durchdringung vermissen läßt, das wir an anderen Rechtsfiguren kennen und oft bewundern.“[63]

Von Kempski definierte die Subjugation als Übergangserscheinung: Zweck der Subjugation war für ihn die Wiederherstellung der Eigenstaatlichkeit. Dies schien ihm auch zu erklären, warum es den Alliierten nötig schien, in der Berliner Erklärung zu präzisieren, dass mit der Machtübernahme keine Annexion einhergehe. Im Gegensatz zur Annexion verschwinde das Recht auf Selbstregierung mit der Subjugation nicht völlig, sondern werde nur zeitweilig suspendiert. Die Haager Landkriegsordnung und die Genfer Konvention von 1929 könnten für einen subjugierten Staat gelten.

---

60 Ebd., S. 190.

61 „Aber der zentrale Irrtum liegt in der Interpretation von ‚subjugation’ als Annexion. Zwar ist diese Annexion die häufigste Form der ‚subjugation’ und daher auch im wechselseitigen Gebrauch bei Völkerrechtlern verständlich, aber sie ist der weitere Begriff. Jede Annexion ist zwar eine ‚subjugation’, aber eine ‚subjugation’ braucht noch nicht eine Annexion zu sein. ‚Subjugation’ bedeutet zunächst ‚to bring into subjection’, also ‚Unterwerfung’ und noch nicht ‚Einverleibung’, ‚Annexion’.“ in: Kempski, „Deutschland als Völkerrechtsproblem“, S. 191f.

62 Diese Unterscheidung geht zurück auf: Jellinek, Georg, *Allgemeine Staatslehre,* Verlag O. Häring, Berlin, 1900, 726 S. Eine kritische Auseinandersetzung mit diesen Elementen findet sich bei: Arndt, Adolf, „Der deutsche Staat als Rechtsproblem“, in: *Gesammelte juristische Schriften*, Verlag C.H. Beck, München, 1976, 457 S., S. 101-139, S. 113 ff.

63 Kempski, „Deutschland als Völkerrechtsproblem“, S. 192.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.1.4 Die Kontinuitätstheorie als theoretisches Fundament für Grewes Forderung eines Besatzungsstatuts

Kelsens Thesen blieben in Deutschland zunächst weitgehend unbekannt, da die deutschen Wissenschaftler kaum mehr Kontakte mit dem Rest der Welt hatten. Die meisten deutschen Völkerrechtler gingen zunächst spontan von einer Kontinuität des Reiches aus.[64] Doch sobald Kelsens Argumente 1947 breitflächig in Deutschland zur Kenntnis genommen wurden, polarisierten sie die deutsche Fachwelt. Auch Grewe setzte sich eingehend mit ihnen auseinander und versuchte, sie in seinem Werk *Ein Besatzungsstatut für Deutschland* zu widerlegen.

Entsprechend seinem Ziel, die Rechte der Deutschen zu sichern und aufgrund seines großen Gespürs für politische Konsequenzen juristischer Fragestellungen, sprach er sich, wie die Mehrheit der deutschen Völkerrechtler, darunter seine späteren Kollegen, Erich Kaufmann[65] und Gustav von Schmoller,[66] für die Kontinuität des Deutschen Reiches aus.[67] Dies erlaubte, die HLKO als auf den deutschen Fall anwendbar anzusehen und aus ihr Rechte für Deutschland herzuleiten. Die deutschen Völkerrechtslehrer erklärten im April 1947, die allgemeinen Sätze der Haager Landkriegsordnung gälten für das ganze Gebiet der Völkerrechtsgemein-

---

64 Siehe Menzel, Eberhard, „Zur völkerrechtlichen Lage Deutschlands“, in: *Europa-Archiv*, 2. Jahr, 6. Folge, Dezember 1947, S. 1009-1016. Menzel erwähnt auf S. 1010f. mehrere Gutachten deutscher Professoren, die diese These vertraten.

65 Vgl. Kaufmann, Erich, *Deutschlands Rechtslage unter der Besatzung*, K.F. Koehler Verlag, Stuttgart, 1948, 84 S.

66 Ein Schüler Carl Schmitts, damals enger Mitarbeiter von Carlo Schmid und Mitglied des Deutschen Büros für Friedensfragen und später Grewes Stellvertreter in der Delegation für die Ablösung des Besatzungsstatuts.

67 Andere Verfechter der Kontinuitätstheorie waren Rolf Stödter [Vgl. Stödter, Rolf, *Deutschlands Rechtslage*, Rechts- und Staatswissenschaftlicher Verlag, Hamburg, 1948, 291 S.], der Völkerrechtler Eberhard Menzel dessen Schriften zum Selbstbestimmungsrecht Grewe sammelte [Vgl. Menzel, Eberhard, „Zur völkerrechtlichen Lage Deutschlands“, in: *Europa-Archiv*, 2. Jahr, 6. Folge, Dezember 1947, S. 1009-1016, S. 1013] und der Staats- und Völkerrechtler und Rektor der Universität Hamburg, Rudolf Laun. Auch Adolf Arndt hielt Kelsens Thesen für „juristisch unhaltbar und politisch schädlich“. Vgl. Gosewinkel, *Adolf Arndt*, S. 145. Siehe auch: Diestelkamp, *Rechtsgeschichte als Zeitgeschichte*, S. 40-54. Ebenfalls: Diestelkamp, „Rechts- und verfassungsgeschichtliche Probleme zur Frühgeschichte der Bundesrepublik Deutschland“, in: *JuS,* 1980, Heft 6, S. 402.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

schaft und könnten nicht durch den partikularen Rechtswillen einzelner Staaten außer Kraft gesetzt werden.[68]

Es gab auf deutscher Seite einen engen Zusammenhang zwischen politischen Zielen und rechtlicher Theorie,[69] da man überzeugt war, mit der Fortbestandstheorie eine Lösung für die deutschen Probleme, vom Schicksal der deutschen Ostprovinzen über die Probleme der Demontagen und Reparationen bis hin zu Requisitionen und Besatzungskosten finden zu können.[70]

Bis zum Erlass der Frankfurter Dokumente von 1948, in denen die Alliierten die Westdeutschen mit dem Entwurf einer Verfassung beauftragten, hoffte man darüber hinaus, die Kontinuitätstheorie werde für eine gesamtdeutsche Lösung von Nutzen sein und bezeichnete deshalb Gesamtdeutschland als Nachfolger des Deutschen Reiches. Jürgen von Kempski fasste die Diskussion folgendermaßen zusammen: „[...] es ging bei der Begründung und Durchsetzung der Theorie von der Kontinuität des Reiches um die nationale Frage, die man mit Hilfe rechtlicher Kategorien fester in den Griff zu bekommen hoffte.“[71]

Es ist wohl auf diese politischen Überlegungen zurückzuführen, dass die These der Diskontinuität immer mehr aus der öffentlichen Diskussion verschwand. Es ist auch nicht unbedeutend, dass einige der Vertreter der Kontinuitätstheorie sich in den folgenden Jahren als Gleichgesinnte und

---

68 Text der Entschließung in: *Jahrbuch für internationales und ausländisches öffentliches Recht*, Rechts- und staatswissenschaftlicher Verlag, Hamburg, Bd. 1, 1948, S. 6. Siehe auch: Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 195.

69 Vgl. Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 197. Auch Adolf Arndt hob die politische Dimension dieser Rechtsdiskussion hervor: Arndt, Adolf, „Der deutsche Staat als Rechtsproblem“, in: *Gesammelte juristische Schriften*, Verlag C.H. Beck, München, 1976, 457 S., S. 101-139, S. 109.

70 Diestelkamp, *Rechtsgeschichte als Zeitgeschichte*, S. 54. Wie weit politische Gründe in die Diskussion mit hineinspielten, zeigt eine Äußerung Heinrich von Brentanos vom 22. November 1947: „Wenn wir heute diese Dinge real, wie sie nun einmal sind, ansehen und uns fragen, ob das zerrissene Deutschland, das von dem früheren Deutschland übrig geblieben ist, identisch mit seinem Rechtsvorgänger ist, so können sich staatsrechtlich erhebliche Zweifel ergeben. Doch schon aus politischen Gründen glaube ich, daß wir diese Frage unter allen Umständen zu bejahen haben. Entscheidungen dieser Art sollen auf der Ebene politischer Praxis fallen.“ in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, Nr. 25, 1977, S. 793 f., zitiert nach Diestelkamp, *Rechtsgeschichte als Zeitgeschichte*, S. 53.

71 Siehe Diestelkamp, „Rechts- und verfassungsgeschichtliche Probleme zur Frühgeschichte der Bundesrepublik“, in: *JuS,* 1980, Heft 7, S. 484.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Arbeitskollegen wieder in den Büros des Auswärtigen Amts trafen (vielleicht war diese oft politisch motivierte Argumentation auch ein Grund für ihre Berufung, da Adenauer nach Mitarbeitern mit politischem Gespür suchte). Noch lange lieferte die Kontinuitätstheorie dem Auswärtigen Amt den theoretischen Unterbau für Forderungen zur Verbesserung der Lage der Deutschen, insbesondere wenn es um Fragen der Souveränität und der Wiedervereinigung ging. Auch Grewe griff in den Verhandlungen für ein höheres Maß an Souveränität immer wieder auf sie zurück. Sie erlaubte es den Deutschen, auf juristischer Basis gegen das von den Alliierten erstrebte Ziel der Dismembration und später gegen die Teilung Deutschlands zu protestieren.

Auch im Grundgesetz fand man – wie das Bundesverfassungsgericht 1973 feststellen sollte – diese Auffassung wieder. Sie überbrückte sogar Parteigrenzen. Adolf Arndt schrieb 1960:

„Das Grundgesetz beruht auf der Rechtsbehauptung und verkörpert sie: das ganze Deutschland als der Staat aller deutschen Staatsangehörigen sei rechtlich und tatsächlich da und nur von außen her in seiner Handlungsfähigkeit durch die Besatzung gestört.“[72]

1.1.4.1 Grewes Thesen zur völkerrechtlichen Lage und zu den Grundrechten Deutschlands

Laut Grewe befand sich Deutschland trotz der bedingungslosen Kapitulation von 1945 nicht im Zustand der absoluten Rechtlosigkeit gegenüber den Besatzungsmächten.[73] Eine „bedingungslose“ Kapitulation kam für ihn, im Gegensatz zu Kelsen, noch lange keiner Selbstauslöschung des deutschen Staates gleich, da eine militärische Kapitulation die völkerrechtliche Existenz eines Staates nicht in Frage stellte.[74] Mit „bedingungsloser Kapitulation“ sei zunächst nur gemeint gewesen, dass Deutschland nicht schon bei der Kapitulation bestimmte „Friedensbedingungen“ zugesichert worden seien. „Damit ist der Sinn der ‚bedingungslosen‘ Kapitulation eindeutig klargestellt: sie bedeutet *militärische Kapitulation ohne vertragli-*

72 Arndt, Adolf, „Der deutsche Staat als Rechtsproblem“, S. 104.
73 Grewe, *Ein Besatzungsstatut für Deutschland*, S. 16.
74 Grewe, „Die Bonner Verträge von 1952“, in: *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit*, S. 48.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

che Zusicherung bestimmter politischer Bedingungen, nicht mehr und nicht weniger.“[75]

Überdies wies Grewe darauf hin, dass die deutschen Signatare der deutschen Kapitulation keine politischen Befugnisse hinsichtlich der Verfassung oder der Verwaltung des Landes gehabt hätten, sondern lediglich das deutsche Oberkommando vertreten hätten:[76] „[E]ine Übertragung politischer Machtbefugnisse oder gar der deutschen Staatsgewalt oder Souveränität schlechthin fand nicht statt.“[77] In völligem Gegensatz zu Kelsen folgerte er, der Kapitulationsakt sei ein rein militärischer Akt gewesen:[78]

> „Die daraus folgende beschränkte Tragweite der Kapitulationserklärung als eines rein militärischen Übergabeaktes, der nach Form und Inhalt sowie nach der Vollmacht der Unterhändler gar nicht mehr sein konnte als dieses, ist häufig verkannt und entstellt worden.“[79]

Mosleys Ansatz, Artikel 4 der militärischen Übergabeurkunden sei eine Art allgemeine Ermächtigungsklausel für die Alliierten, überzeugte Grewe somit nicht.

Konnte der kapitulierende Staat auch keine Zusicherungen über einen späteren Friedensvertrag verlangen, so hatte der Sieger dennoch gewisse allgemeine völkerrechtliche Pflichten, derer er durch eine bedingungslose

---

75 Grewe, *Ein Besatzungsstatut für Deutschland*, S. 20 [Hervorhebung von Grewe]. Zum Konzept der bedingungslosen Kapitulation hieß es im Pressekommuniqué im Anschluss an die Konferenz in Casablanca: „Unconditional surrender by them [Germany and Japan] means a reasonable assurance of world peace, for generations. Unconditional surrender means not the destruction of the German populace [...] but does mean the destruction of a philosophy in Germany [...] which is based on the conquest of other peoples.“ in: *FRUS, The Conferences at Washington, 1941-1942, and Casablanca, 1943*, S. 835.

76 Zur gleichen Schlussfolgerung kam auch Stödter. Vgl. Stödter, *Die Rechtslage Deutschlands*, S. 30f.

77 Grewe, *Ein Besatzungsstatut für Deutschland*, S. 21. Auch in diesem Punkt stimmte Stödter mit Grewe überein: Da er im Volk den Träger der Staatsgewalt sah, hing für ihn der Fortbestand des Staates vom Fortbestand des Volkes ab, nicht vom Fortbestand der Organe der Staatsgewalt oder deren Veränderung. Staat und Staatsapparat unterschieden sich dadurch, dass der Staat weiterexistieren konnte, wenn der Staatsapparat aufgelöst wurde.

78 Diese These vertraten unter anderen auch: Menzel, Eberhard, „Zur völkerrechtlichen Lage Deutschlands“. Ebenfalls: Geiler, Karl, *Die gegenwärtige völkerrechtliche Lage Deutschlands: Vortrag gehalten in der Wittheit zu Bremen am 28.3.1947*, Trüjen Verlag, Bremen, 1947, 22 S. Weiterhin: Stödter, *Deutschlands Rechtslage*.

79 Grewe, *Ein Besatzungsstatut für Deutschland*, S. 22.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Kapitulation nicht enthoben wurde. In Abwesenheit eines Waffenstillstandsvertrags, der das Verhältnis zwischen Siegern und Besiegten geregelt hätte, ergaben sich laut Grewe aus dem Völkerrecht gewisse Grundprinzipien, die „die Stellung des Siegers im besetzten feindlichen Land begrenzen und gewisse Mindestrechte der Bevölkerung dieses Landes gewährleisten."[80]

Natürlich war sich Grewe der Schwäche dieses Arguments angesichts des Verhaltens der Deutschen während des Krieges bewusst: „Es ist gewiß eine schwierige und peinliche Situation, sich auf Rechte berufen zu müssen, die Deutschland selbst, als es noch im Vollbesitz der Macht war, in schroffer Weise verleugnet hat. Gleichwohl können und dürfen diese Rechte nicht preisgegeben werden."[81] Die Missachtung des Völkerrechts durch NS-Deutschland war für ihn kein ausreichender Grund, nun Deutschland dieses Recht vorzuenthalten.[82] Schließlich war das erklärte Ziel der Alliierten die Demokratisierung und Umwandlung Deutschlands in einen Rechtsstaat. Dies konnte nur gelingen, wenn die Alliierten diese Prinzipien auch selbst vorlebten und gewisse Mindestregeln der Haager Landkriegsordnung beachteten.

Grewe ging als Jurist eines besiegten Landes, das den Krieg verschuldet hatte, erstaunlich weit in seiner Kritik der alliierten Militärregierungen und ihrer mangelnden rechtlichen Grundlage:[83]

> „Jede Rechtsordnung aber bringt für alle Beteiligten gleichzeitig Rechte und Pflichten mit sich. Eine Ordnung, die dem einen Partner unbegrenzte Machtbefugnisse, dem anderen keinerlei Rechtsschutz einräumen würde, wäre keine Ordnung des Rechts, sondern eine Herrschaft der Willkür."[84]

Aus dieser Forderung nach einer Ordnung des Rechtes leitete er auch die Notwendigkeit eines detaillierten Besatzungsstatuts – oder noch besser eines Besatzungsabkommens – ab, für das er zahlreiche Vorschläge ausarbeitete.

---

80 Ebd., S. 16.

81 Ebd., S. 111.

82 Im gleichen Sinne äußerten sich auch die Ministerpräsidenten am 8. Juni 1947: „Erklärungen und Entschließungen der deutschen Ministerpräsidentenkonferenz in München", in: Lehmann (Hrsg.), *Deutschland-Dokumentation 1945-2004* (DVD).

83 Trotz der Schärfe dieser Kritik entstand im Gegensatz zu den Äußerungen mancher Kollegen nie der Eindruck, dass seine Kritik aus Enttäuschung über das Kriegsende oder aus verletztem Nationalismus gespeist wurde. Seine Sprache blieb rein sachlich-akademisch.

84 Grewe, *Ein Besatzungsstatut für Deutschland*, S. 24.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Um die Fortbestandstheorie zu belegen führte Grewe im Wesentlichen zwei Argumente ins Feld. Im modernen Völkerrecht sei seit der Völkerbundsatzung und dem Kellogg-Pakt schon das Konzept der Annexion anfechtbar geworden[85] – insbesondere, wenn das besiegte Volk der Annexion nicht zugestimmt habe. Er berief sich auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker, das in einer demokratischen Welt so wichtig sei, und führte als abschreckendes Beispiel für Annexionen ohne Mitbestimmung der Völker die Annexionen des Dritten Reiches an. Das zweite Argument gegen eine „debellatio“ war konkreter als das erste: Grewe betonte das Fehlen einer formellen Annexionserklärung, die für jede Annexion notwendig sei. Wie viele andere Staatsrechtslehrer sah er in der Berliner Erklärung vom 5. Juni 1945 einen Beleg für seine These: „Die Übernahme der besagten Regierungsgewalt und Befugnis zu den vorstehend genannten Zwecken bewirkt nicht die Annektierung Deutschlands.“ Auch die Erklärungen von James Byrnes vom 6. September 1946 und Wjatscheslaw Molotow vom 10. Juli 1946 wiesen seiner Ansicht nach in diese Richtung.[86] Grewe griff auf die bereits erwähnte Völkerrechtstheorie zurück, die die Intention des Siegers in den Mittelpunkt der Auslegung rückte. Er unterstrich, es könne keine Annexion stattfinden – und sei es auch nur für eine Übergangszeit -, wenn der Sieger diese nicht wünsche. Auch Kelsens Theorie, es sei eine Annexion durch Kondominium erfolgt, halte deshalb der Prüfung nicht stand. Er warf Kelsen vor, verkannt zu haben, dass die Existenz eines Staates nicht unbedingt die Existenz einer unabhängigen Regierung voraussetze.

---

85 Dazu zitiert er Oppenheim-Lauterpacht: „In so far as these instruments [League of Nations Charter and Kellogg-Briand-Pact] prohibit war, they probably render invalid conquest on the part of the state which has resorted to war contrary to ist obligations.“ in: Oppenheim-Lauterpacht, *International Law, I,* 5. Auflage, 1937, S. 454, zitiert nach: Grewe, *Ein Besatzungsstatut für Deutschland*, S. 51.

86 Außenminister James Byrnes erklärte, dass die Alliierten vorübergehend die Aufgaben des deutschen Staates hätten übernehmen müssen, dass das deutsche Volk aber nach ausreichender Entmilitarisierung und Entnazifizierung seine eigenen Angelegenheiten auf demokratischer Grundlage wieder wahrnehmen solle. Molotow seinerseits verkündete, die Aufgabe der Alliierten bestehe nicht darin, Deutschland zu vernichten, sondern es in einen demokratischen Staat zu verwandeln. Vgl. Grewe, *Ein Besatzungsstatut für Deutschland,* S. 74f.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Grewe wandte sich auch gegen von Kempskis Thesen.[87] Er hielt ihm entgegen, neue Kategorien des Völkerrechts erfunden zu haben, was wissenschaftlich nicht überzeugend sei.[88] Ihm schien vom politischen Standpunkt her von Kempskis Konstruktion sogar noch gefährlicher als Kelsens Idee einer Annexion. Selbst eine Annexion gewähre dem Annektierten noch ein Mindestmaß an Rechten und gebe zumindest Auskunft über diese Rechte, während die per definitionem provisorische Subjugation überhaupt keinen Rechtsschutz biete.[89] Die größte Gefahr der Subjugation sah Grewe darin, dass sie unter Umständen ein ganzes Volk jahrelang seiner Rechte berauben könne – ein eindeutig politisches Argument, das juristisch verbrämt war.

1.1.4.2 Forderung eines Besatzungsstatuts

Hatten weder eine debellatio, noch eine Annexion stattgefunden, so mussten die Beziehungen zwischen Deutschen und Alliierten genauer geregelt werden.

Die Forderung nach einer schriftlichen Fixierung der Rechte und Pflichten der Alliierten stammte nicht von Grewe allein.[90] Sie lag seit 1947 gewissermaßen in der Luft, und er war einer unter vielen deutschen Intellektuellen, die versuchten, diese Idee zu konzeptualisieren.[91] (Sie war

87 Grewe und von Kempski kannten sich aus der Zeit des Dritten Reichs, während der sie gemeinsam im Völkerrechtsreferat der Deutschen Informationsstelle unter Berber gearbeitet hatten: Weber, „Rechtswissenschaft im Dienst der NS-Propaganda“, in: Gantzel, *Wissenschaftliche Verantwortung*, S. 282.

88 Grewe, *Ein Besatzungsstatut für Deutschland*, S. 65.

89 Ebd., S. 66.

90 Die Konferenz der deutschen Ministerpräsidenten in München hatte im Juni 1947 prinizpiell Carlo Schmids Forderung nach einer Regelung des Verhältnisses zu den Besatzungsmächten in „formulierten Rechtssätzen“ beigepflichtet. Vgl. Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 198f. Daraufhin wurde dieser Gedanke überall diskutiert, selten aber so präzise ausformuliert wie von Grewe.

91 In Grewes Nachlass im MPIER [insbesondere NL 7:4:4:12] ist eine Fülle von Abhandlungen von Zeitgenossen über die Rechtsstellung unter der Besatzung zu finden, die Grewe zweifellos als Anregungen für *Ein Besatzungsstatut* benutzt hat. Seine zahlreichen Unterstreichungen betreffen vor allem Argumente, die für den Fortbestand des Deutschen Reiches sprechen.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zum Beispiel von der SPD bereits 1946 entwickelt worden.)[92] Wie so oft im Laufe seiner Karriere war er derjenige, der eine noch recht vage Idee auf politischer Ebene aufgriff, sie juristisch unterfütterte und detailliert ausformulierte.

Obwohl er sich der potentiellen politischen Tragweite seiner Forderungen bewusst sein musste, begrenzte er sich auch hier auf rein rechtliche Argumentationen: Es finden sich zum Beispiel in keiner seiner Schriften aus dieser Zeit Hinweise auf die notleidende Bevölkerung, die durchaus als Druckmitel hätten benutzt werden können, um die Westalliierten zu rascherem Handeln zu bewegen. Wie bereits in der Zeit des Dritten Reichs hielt er sich präzise an seinen juristischen Denkrahmen.

Grewe sah als rechtliche Grundlage für ein Besatzungsstatut „jene geschriebenen und ungeschriebenen Rechtssätze, die im Völkerrecht die Stellung des Siegers und des Besiegten eines Krieges“ behandelten.

Der Akzent seiner Analyse lag – anders als bei seinen Kollegen – nicht auf der Aufzählung der Rechte der Alliierten und ihrer Grenzen, sondern auf der Ableitung der Rechte der Deutschen aus dieser Aufzählung. Es handelte sich hier nicht nur um einen semantischen Unterschied, sondern um einen für ihn charakteristischen Ansatz: proaktiv statt nur deskriptiv. Indem er die Rechte der Deutschen in den Vordergrund stellte, konnte er aus seiner Analyse auch Forderungen nach neuen Rechten ableiten.

Grewes Argumentation zeigt, wie eine geschickte Anwendung der Kontinuitätstheorie Deutschland rechtliche und politische Vorteile bringen konnte. Befürchteten auch manche seiner Kollegen, dass ein Besatzungsstatut für Deutschland ungünstig sei, weil es die Lage verhärte und so eine für Deutschland positive Entwicklung hemme, so sah er den großen Vorteil eines Statuts in der Kompetenzabgrenzung zwischen Deutschen und

92 Diese Idee wurde von Carlo Schmid 1947 während des Parteitags in Nürnberg erneut aufgegriffen, wie ein Hinweis von Schumacher zeigt: Rede des Parteivorsitzenden Schumacher am 20. April 1949, „Unverzichtbare Bedingungen für die Zustimmung zum Grundgesetzentwurf“, in: Schumacher, Rede in der gemeinsamen Sitzung der obersten Parteigremien, 20. April 1949, in: Albrecht, Willy (Hrsg.), *Kurt Schumacher. Reden, Schriften, Korrespondenzen, 1945-1952*, Dietz Verlag, Bonn, 1985, S. 634-663, S. 639. Siehe ebenfalls: „Sitzung des Parteivorstandes am 6. Mai 1948 in Springe“, Dok. 20, Anlage 2, in: Albrecht, Willy (Hrsg.), *Die SPD unter Kurt Schumacher und Erich Ollenhauer 1946 bis 1963.* Band 1: *1946-1948*, Verlag J.H.W. Dietz Nachfolger, Bonn, 2000, 555 S., S. 368f.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Alliierten und in der Festsetzung „elementarer Rechtsschutz- und Verfahrensgrundsätze“.[93]

Seine Vorschläge für ein Besatzungsstatut gingen von einer Kompetenzvermutung zugunsten Deutschlands aus, blieben jedoch, wie der Vergleich mit dem 1949 von den Alliierten verabschiedeten Besatzungsstatut zeigt, recht realistisch.[94]

Die Struktur von Grewes Argumentation beruhte auf einer geschickten rhetorischen Mischung aus praktisch anwendbaren und abstrakten Vorschlägen. Wie in späteren Verhandlungen unterbreitete er zunächst einen maximalistischen Vorschlag, um nach einer längeren Erörterung dieses Vorschlags den Leser von seinem eigentlich angestrebten – pragmatischeren und realistischeren – Ziel zu überzeugen. Obwohl er sich also der politischen Grenzen seiner Forderungen bewusst war, versuchte er stets, diese Grenzen durch geschicktes Argumentieren weiter hinauszuschieben. So stellte er seinen Vorschlägen zum Beispiel voran, es gebe einen Unterschied zwischen vereinbartem und auferlegtem Besatzungsrecht: Ein „Besatzungsabkommen“ sei ein zwischen Deutschland und den Alliierten vereinbartes Besatzungsrecht, während ein „Besatzungsstatut“ einseitig oktroyiert werde. Aufgrund der alliierten Reden vom Selbstbestimmungsrecht der Völker sei eigentlich ein Besatzungsabkommen die zu wählende politische Form. Grewe wusste jedoch sehr wohl, dass der Abschluss eines solchen Abkommens mit einer gesamtdeutschen Regierung kurzfristig aussichtslos war. Es gebe kein deutsches Organ, das die Verhandlungen übernehmen könne, und die Alliierten seien nicht fähig, die Ost-West-Spannungen zu überwinden. Trotzdem versuchte er bereits, Argumente für zukünftige Diskussionen einzubringen und wies darauf hin, dass ein bloßes Statut den Nachteil habe, nur die Signatare, also die vier alliierten Mächte untereinander zu binden. Als für Deutschland verbindlich erachtete er nur diejenigen Maßnahmen der Vier, die in den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts verwurzelt waren, nicht jedoch Maßnahmen, die sie nach ihrem freien Ermessen beschlossen.[95]

Aus Grewes Argumentation geht auch hervor, dass er das von ihm geforderte Besatzungsstatut als Übergangslösung bis zum Wiedererlangen Deutschlands eigener Staatsgewalt und Handlungsfähigkeit ansah. Der von ihm vorgeschlagene Inhalt des Besatzungsstatuts sollte bereits die

93 Grewe, *Ein Besatzungsstatut für Deutschland*, S. 30.
94 Siehe unten, S. 141ff.
95 Grewe, *Ein Besatzungsstatut für Deutschland*, S. 36f.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Weichen für dessen Aufhebung stellen, mit der er dann ab 1951 selbst beauftragt wurde.

1.1.4.3 Im Besatzungsstatut zu verankernde Rechte

1.1.4.3.1 Rechte aufgrund der Haager Landkriegsordnung

Da die Haager Landkriegsordnung Grewe insgesamt für Deutschland nicht von Vorteil schien, schrieb er, drei Jahre nach Kriegsende könne von einer „occupatio bellica“ nicht mehr die Rede sein,[96] weil der Besatzungszweck nicht mehr im Zusammenhang mit militärischen Operationen stehe. Insoweit stimmte er mit den Alliierten überein.[97]

Daraus leitete er die Meinung ab, die Haager Landkriegsordnung sei zwar teilweise anwendbar, jedoch für den deutschen Besatzungsfall nicht mehr ausreichend. Da nach 1945 keine Kriegseingriffsrechte der Besetzer mehr nötig gewesen seien, hätten die Besatzungsmächte in der deutschen Besatzungssituation teilweise enger gesteckte Rechte, als die Haager Regeln es vorsähen. Zum Teil erfodere die Situation aufgrund der tiefgreifenden Umgestaltung der politischen und wirtschaftlichen Struktur Deutschlands jedoch auch weitreichendere Rechte für die Allierten, als die in der Haager Landkriegsordnung niedergelegten.

Grewe kam zu dem Schluss, das gegenwärtige Besatzungsregime sei „vierschichtig“ und umfasse über eine „occupatio bellica“ hinaus eine „Interventionsbesetzung“[98] (mit dem Ziel der Errichtung einer Demokratie), eine „Sequestrationsbesetzung“[99] (mit der Übernahme der deutschen

96 Ebd., S. 117.

97 Siehe oben, S. 113f.

98 „Eine solche Einmischung in die Verfassungsverhältnisse eines durch kriegerische Überwältigung gefügig gemachten Staates nennt das Völkerrecht ‚*Intervention*’.“ in: Grewe, *Ein Besatzungsstatut für Deutschland*, S. 127.

99 „Sequestration im Sinne des Staats- und Völkerrechtes ist die Übernahme der Staatsgewalt [...] durch die obsiegende Macht zur vorübergehenden Ausübung im eigenen Namen, aber im Interesse des sequestrierten Staates.“ in: Ebd., S. 142. Für eine Definition von „Sequestration“, siehe: Schlochauer, Hans-Jürgen, Krüger, Herbert, Mosler, Hermann (Hrsg.), *Wörterbuch des Völkerrechts*, 2. Auflage, 4 Bände, de Gruyter, Berlin, 1962, Bd. 3, 901 S., Stichwort „Sequestration“, S. 261.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Staatsgewalt) und eine „Reparationsbesetzung“[100] (mit dem Ziel der Erfüllung der deutschen Reparationspflichten).[101] Von der Vierschichtigkeit der Besetzung ausgehend folgerte er, dass den Alliierten insgesamt weniger Rechte zustünden, als allgemein angenommen werde.

Indem er Begriffe wie „Sequestrationsbesetzung“ einführte, wandte er das gleiche Verfahren an, das er von Kempski vorgeworfen hatte: Er erfand neue Kategorien des Völkerrechtes.

1.1.4.3.2 Rechte aufgrund der Interventionsbesetzung

Im Rahmen der Interventionsgewalt sollten die Alliierten laut Grewe folgende Aufgabenbereiche übernehmen: Entmilitarisierung (Zerstörung militärischer Anlagen, Auflösung militärischer Verbände, Demontage der Kriegsindustrie, Kontrolle der Friedensindustrie), Entnazifizierung (Ausschaltung von Aktivisten, politische Säuberung), Bestrafung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Verfolgung von Straftaten gegen Angehörige von Feindmächten, Verfolgung von Straftaten gegen Leib, Leben oder Feiheit), Beseitigung von Diskriminierungen (Rückgängigmachung von Diskriminierungen, Aufhebung von Ausbürgerungen, Entschädigung für Amtsenthebungen, Aufhebung diskriminierender Gerichtsurteile, Entschädigung für Haft, Gesundheitsbeschädigung und Todesfall) und Demokratisierung.

Auf längere Sicht schien es Grewe jedoch wünschenswert, die Zuständigkeit für manche dieser Aufgaben, wie zum Beispiel die Verfolgung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die an Deutschen begangen wurden, wieder deutschen Stellen zu übertragen und dies auch bereits im Besatzungsstatut zu erwähnen.

Die Interventionsbesetzung entsprach einer neuen völkerrechtlichen Entwicklung, mit der das Prinzip der Nicht-Intervention in die Angelegenheiten eines anderen Staates umgestoßen wurde. Diese Tatsache wurde von Grewe mehrmals wiederholt, als wollte er hervorheben, dass diese Form der Besetzung nicht auf gefestigtem juristischen Grund stehe:

---

100 „[...] eine Besetzung zum Zwecke der Sicherung der Realisierung gewisser wirtschaftlicher und finanzieller Ansprüche [...]“ in: Grewe, *Ein Besatzungsstatut für Deutschland*, S. 155.

101 Vgl. Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 197.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

> „Ob dieses System von Interventionskrieg, Interventionsumsturz, Interventionsverfassung und Interventionsbesetzung, das dem klassischen Völkerrecht, wie es mindestens bis 1918 galt, nicht entspricht, auf Grund bestimmter Wandlungen und Entwicklungen des Völkerrechts heute als rechtmäßig zu erachten ist – diese Frage ist leider nicht leicht zu beantworten. [... Sie] wird im folgenden offen gelassen.“[102]

Es war ihm auch klar, dass die Frage der Interventionsbesatzung aufgrund des Ziels der Demokratisierung für die Alliierten und vor allem die Amerikaner vom politischen und ideologischen Standpunkt her so wichtig war, dass eine akademisch-theoretische Diskussion keinerlei Auswirkungen haben würde. Die Rechtmäßigkeit der Interventionsbesatzung preiszugeben hätte geheißen, das eigentliche Kriegsziel aufzugeben. Deshalb beschäftigte sich Grewe auch nicht weiter mit dieser Frage. Er zog es vor, die Vorteile der Interventionsbesetzung für Deutschland in den Vordergrund zu stellen, deren Ziel es war, ein neues politisches System in Deutschland aufzubauen, das auf den Prinzipien der Demokratie, Verfassungsautonomie und Selbstregierung beruhte und jede Annexion ausschloss (abermals ein Argument, um Kelsens Thesen zu widerlegen).[103] Grewe hielt den Alliierten ihre eigenen Argumente entgegen, indem er schrieb, sie dürften ihre Besatzungsrechte nicht so gebrauchen, dass sie Deutschland daran hinderten, sich aus eigener Kraft zu demokratisieren, seine eigene Verfassung zu entwerfen und zu verabschieden und rasch Regierungsorgane zu konstituieren. Die Besetzung sollte sich darauf beschränken, demokratische Rahmenbedingungen, wie zum Beispiel Achtung der Menschenrechte, Freiheit der Parteibildung, freie, gleiche Wahlen, parlamentarische Gesetzgebung, parlamentarische Regierungsbildung, Kompetenzabgrenzung zwischen Staat und Ländern sicherzustellen, ohne sich jedoch in das demokratische Verfahren selbst einzuschalten (zum Beispiel durch Einflussnahme auf die Berufung der Regierungsmitglieder). Die schrittweise Demokratisierung Deutschlands wäre zugleich der beste Beweis für die Effizienz der alliierten Interventionsbesetzung, die sich, wenn sie erflogreich verliefe, „selbst überflüssig“ mache.[104]

---

102 Grewe, *Ein Besatzungsstatut für Deutschland*, S. 132f.
103 Ähnlich äußerte sich auch Adolf Arndt. Vgl. Gosewinkel, *Adolf Arndt*, S. 143.
104 Ebd., S. 136.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.1.4.3.3 Rechte aufgrund der Sequestrationsbesetzung

Da durch die Interventionsbesetzung die ehemaligen Staatsorgane Deutschlands beseitigt wurden, mussten die Alliierten nach Meinung Grewes nach 1945 die deutsche Staatsgewalt sequestrieren.[105] Alle gesamtdeutschen Institutionen waren aufgelöst worden, es gab keine Regierung, keine Gesetzgebung, keine Verwaltung, keine Armee, keine Diplomatie mehr. Die Staatsgewalt, so seine These, bestand jedoch noch in ihrer Substanz, auch wenn sie keinen deutschen Träger mehr hatte. Deshalb musste die Ausübung der gesamten Regierungs-, Gesetzgebungs-, Justiz- und auswärtigen Gewalt auf die Besatzungsmächte übertragen werden. Die Übernahme der deutschen Staatsverwaltung durch die Alliierten ließ sich aus der im Völkerrecht verankerten Verantwortung des Siegers für den Besiegten ableiten.

Durch diese Sequestration hatten die Alliierten gleichzeitig die Verantwortung dafür übernommen, diese Staatsgewalt treuhänderisch im Interesse des deutschen Staates auszuüben.[106] Die Kontrollorgane übten eine doppelte Funktion aus: Sie repräsentierten einerseits die militärische Besatzungshoheit und andererseits die deutsche Staatshoheit. Sie mussten sowohl im eigenen Interesse als auch – und das war für Grewes Vorstellung eines Besatzungsstatuts prägend – im Sinne der deutschen Bevölkerung handeln.

> „Ein détournement de pouvoir, um diesen französischen Begriff der Rechtslehre zu verwenden, liegt bei einer treuhänderischen Sequestration der Staatsgewalt immer dann vor, wenn die Funktionen der sequestrierten Staatshoheit dazu benutzt werden, um die ökonomischen oder militärischen oder sonstige Machtinteressen der Besatzungsmächte auf Kosten des besetzten Landes zu befriedigen.“[107]

Im Sinne dieser Treuhandschaft über die deutsche Staatsgewalt verstießen die Alliierten laut Grewe gegen das Völkerrecht, wenn sie die Grundsubstanz der deutschen Ernährungswirtschaft, die Verkehrswege oder die deutschen Rohstoffe zerstörten. Sie hätten als Treuhänder „die Substanz

105 Ebd., S. 80 ff.
106 Ebd., S. 146.
107 Ebd., S. 152. Dieser Satz bezog sich insbesondere auf die sowjetische und – in geringerem Maße – auf die französische Deutschlandpolitik, die Grewes Meinung nach zu sehr die Interessen ihrer eigenen Länder durchsetzen wollten.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

des deutschen Lebens zu erhalten“.[108] Zu den Regierungsaufgaben der Alliierten gehörte unter anderem der Abschluss von Verträgen mit dem Ausland. Aus dieser Aufgabe leitete Grewe auch die treuhänderische Pflicht für die Alliierten ab, die deutschen Handelsbeziehungen mit dem Ausland zu verbessern, stets mit dem Hintergedanken, dass Deutschland so viel Freiraum wie möglich für seine Innen- und Außenpolitik gewinnen sollte.[109]

Schießlich behielt sich der alliierte Kontrollrat die Gesetzgebungsgewalt für ganz Deutschland vor, was zur Folge hatte, dass durch den Kontrollrat erlassene Gesetze Vorrang vor Ländergesetzen hatten. Als Träger der deutschen Justizhoheit oblag es den Alliierten nach Auffassung Grewes jedoch treuhänderisch auch, so schnell wie möglich wieder ein deutsches Bundesgericht einzurichten. Darüber hinaus schien ihm die Zuständigkeit im Falle von Zivilstreitigkeiten bei deutschen Gerichten zu liegen, auch wenn eine der Parteien einer anderen Nationalität angehöre. Die Unabhängigkeit der Richter wollte er dadurch gewährleistet sehen, dass sie von den Besatzungsmächten nur dann zur Rechenschaft gezogen werden könnten, wenn ihnen eine Rechtsbeugung zum Nachteil einer Besatzungsmacht vorgeworfen werden könne.

Das Ende der Intervention bedeute zugleich auch das Ende der Sequestration: sei der deutsche Staat erst einmal in der Lage, sich selbst demokratisch zu regieren, gebe es keinen Grund mehr für eine Sequestration.

1.1.4.3.4 Rechte aufgrund der Reparationsbesetzung

Der Zweck einer Reparationsbesetzung war für Grewe die „Sicherung der Realisierung gewisser wirtschaftlicher und finanzieller Ansprüche [...], welche die Alliierten Deutschland gegenüber geltend machen“.[110] Sowohl

108 Ebd., S. 90.

109 Weitere von Grewe erwähnte Zuständigkeitsbereiche betrafen die Arbeitsverwaltung, die Wirtschaftsverwaltung, die Verkehrsverwaltung, die Energiewirtschaft und das Finanzwesen. Auch die Kontrolle der deutschen Länderregierungen unterstand weiterhin den Alliierten, wobei ihnen jedoch Grewe jede weitere Sequestration der Landesverwaltung absprach. Hingegen waren die Alliierten nicht befugt, im Rahmen der Interventionsbesetzung ganze Verfassungs- und Verwaltungseinrichtungen auf Deutschland zu übertragen, da die Interventions- und Sequestrationsbesetzung keine Assimiliationspolitik zur Folge haben dürfe.

110 Grewe, *Ein Besatzungsstatut für Deutschland*, S. 155.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Reparationen (Wiedergutmachungsanspruch für alle Kriegsschäden) wie Restitutionen (Zurückerstattung von Vermögenswerten oder Objekten) waren von einer Reparationsbesetzung betroffen. Dieser Themenkomplex sollte während der Verhandlungen über das Londoner Schuldenabkommen von 1953, an denen Grewe allerdings nicht direkt beteiligt war, noch eine erhebliche Rolle spielen.

Die von den Besatzungsmächten durchgeführten Reparationsmaßnahmen mussten nach Ansicht Grewes als „Vorgriffe" interpretiert werden. Solche „Vorgriffe" waren in der Haager Landkriegsordnung nicht erlaubt, da die Landkriegsordnung von einer Regelung dieser Fragen im Friedensvertrag ausging. Auch ansonsten gab es im Völkerrecht keinerlei Rechtsanspruch auf solche Vorgriffe. Seit 1945 hatten diese Vorgriffe laut Grewe in „unangemessenem und unkontrollierbarem Umfang" stattgefunden, ohne Klarheit über Gutschrift dieser Leistungen.[111] „Schon diese Regellosigkeit des Verfahrens läßt seine Rechtmäßigkeit als zweifelhaft erscheinen", schrieb er in scharfer Kritik.[112] Deutschland habe ein Recht auf eine vertragliche Festlegung des Umfangs der Schuld und der Modalitäten der Erfüllung. Eine einseitige „Zwangseintreibung" der Reparationen in Form von Vorgriffen sei völkerrechtlich nicht zulässig. Angesichts der Schwierigkeiten, einen Friedensvertrag abzuschließen, schlug Grewe vor, im Rahmen des Besatzungsabkommens einen Vorvertrag über Reparationsleistungen zu unterzeichnen, in dem die Modalitäten der Erfüllung der Reparationszahlungen präzisiert werden könnten.

Drei Prinzipien sollten in diesem Vertrag beachtet werden: der Grundsatz der Substanzerhaltung, die Beschränkung der Entnahmen auf die laufende Produktion und der Grundsatz der vollen Wertanrechnung. Die alliierte Schadensersatzforderung sollte mit der deutschen Leistungsfähigkeit in Einklang gebracht werden: Es sei nicht zulässig, dass Reparationsvorgriffe Deutschland daran hinderten, den lebensnotwendigen Bedarf seiner Bevölkerung zu decken. Die Rohstoffbasis und die Produktionskapazität müssten erhalten bleiben. Die Reparationen dürften nicht so hoch sein, dass dadurch das Existenzminimum an Nahrung und Rohstoffen der deutschen Bevölkerung und die Grundsubstanz der deutschen Wirtschaft gefährdet würden. Listig bemerkte Grewe, im Hinblick auf die Zahlung künftiger Reparationen liege es auch im Interesse der Alliierten, deutsche

111 Ebd., S. 159.
112 Ebd., S. 160.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Patente zu sichern und die Demontage auf reine Kriegsindustrien zu beschränken. Das Prinzip der vollen Wertanrechnung wiederum sollte garantieren, dass alle Vorgriffe auf Reparationen auf einem Reparationskonto gutgeschrieben und die Vorleistungen der vergangenen Jahre in die Buchung aufgenommen würden. Als oberste Instanz schlug Grewe eine typische Juristenlösung vor: einen paritätischen Reparationsausschuß, der im Streitfalle das letzte Wort haben sollte.

Da jede Besatzungsmacht die ihr zustehenden Reparationen aus ihrer eigenen Zone entnahm, betrafen all diese Aspekte in erster Linie die sowjetische Zone, in der die Reparationen und die juristische Demontage der Industrie (durch Umwandlung deutscher Unternehmen in sowjetische Aktiengesellschaften) die deutsche Wirtschaft am härtesten trafen. Doch auch im Westen sah Grewe viel Grund zur Unzufriedenheit.

Bei den Restitutionen verlangte er, dass Vermögenswerte, die von ihren deutschen Eigentümern ordnungsgemäß auf vertraglichem Wege erworben worden waren, nicht zurückgefordert werden könnten. Für nicht stichhaltig hielt er auch Ansprüche, die sich darauf beriefen, daß die Objekte in Reichsmark bezahlt worden seien, da es sich damals um ein gesetzliches Zahlungsmittel gehandelt habe. Grewe verlangte deshalb eine Klärung des Restitutionsbegriffes im Besatzungsstatut. Konfiskationen schloss er vollständig aus. Auch das während eines Krieges gültige Beuterecht dürfe seit Einstellung der kriegerischen Auseinandersetzungen nicht mehr in Anspruch genommen werden.

Grewes Analyse der Reparationsbesetzung ist ein gutes Beispiel für seine sachliche, emotionslose Argumentationsweise: Auch wenn er sich der wirtschaftlichen Tragweite dieser Fragen für das Wohlergehen der Bevölkerung und den Wiederaufbau bewusst war, kleidete er seine Forderungen geschickt in ein rechtliches Gewand, so dass der Eindruck von wissenschaftlicher Distanzierung erhalten blieb.

1.1.4.3.5 Schutz von Freiheit und Rechtssicherheit der Bevölkerung

Nach Meinung Grewes hatte die Bevölkerung eines besetzten Landes unantastbare Grundrechte, an die auch die Besatzungmacht gebunden war, unabhängig vom Fortbestand des besiegten Staates. Dass Hitler-Deutschland diese Rechte nicht respektiert habe, sei kein ausreichender Grund für zivilisierte Staaten, den Deutschen diese Rechte vorzuenthalten. Es handle sich dabei um die allgemeinen Menschenrechte, die laut den Erklärungen

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

von San Francisco und Nürnberg allen Menschen zustünden. (Interessanterweise berief er sich hier auf die Nürnberger Prozesse, deren Rechtsgrundlagen er noch ein Jahr zuvor scharf kritisiert hatte.) Dazu zählten das Recht auf Leben, Schutz der persönlichen Freiheit, Gewissensfreiheit, freie Meinungsäußerung, Schutz des Eigentums, Anerkennung der Privatsphäre und Gewährleistung einer unabhängigen Justiz.

Von diesen Grundrechten der Bevölkerung ausgehend, empfahl Grewe eine Reihe konkreter Maßnahmen, die sicherstellen sollten, dass die Bevölkerung über gewisse Rechte verfügte, falls sie mit der Jurisdiktion der Besatzungsmächte in Kontakt kommen sollte. Verhaftungen durch die Besatzungsmächte sollten nur im Falle von Verdacht auf Vergehen gegen die Besatzungsmacht möglich sein. Binnen 24 Stunden sollte eine Vernehmung stattfinden. Die Jurisdiktion der Besatzungsmächte sollte sich nur auf Kriegsverbrechen oder auf Vergehen gegen die Besatzungsbehörden erstrecken. Alle anderen Fälle hingegen sollten unter die Zuständigkeit deutscher Gerichte fallen. Schließlich sollten die Unabhängigkeit der Besatzungsjustiz und das Verbot rückwirkender Strafgesetze gewährleistet sein – ein Kernpunkt für Grewe, den er bereits in *Nürnberg als Rechtsfrage* erörtert hatte.[113]

1.1.4.3.6 Beschränkung der alliierten Vorbehaltsbefugnisse

Für den Inhalt eines Besatzungsstatuts schlug Grewe vor, eine Reihe von Vorbehaltsrechten für die Besetzer aus der Haager Landkriegsordnung zu übernehmen. Bei diesem höchst komplizierten Themenkomplex äußerte er sich erstaunlich präzise, so dass Hallstein sich 1951, als das Thema in den Verhandlungen mit den Alliierten große Bedeutung erlangte, des politisch gewieften Professors erinnerte und ihm die heiklen Verhandlungen übertrug.

Als Vorbehaltsrechte bezeichnete Grewe jene Rechte, die mit „militärischen Notwendigkeiten“ der Besetzung zu tun hatten: die Wahrung der Sicherheit der Besatzungstruppen, die Befriedigung der Besatzungsbedürfnisse und die Sorge für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung.[114]

---

113 Grewe, Wilhem, *Nürnberg als Rechtsfrage. Eine Diskussion,* Referent: Wilhelm Grewe, Koreferent: Otto Küster, Klett Verlag, Stuttgart, 1947, 111 S.

114 Zur Diskussion über die alliierten Vorbehaltsrechte, insbesondere die Notstandsklausel, siehe z.B. unten, S. 417ff.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Unter Sicherheit der Besatzungstruppen verstand er die Abwehr unmittelbarer Angriffe auf die Besatzungsmacht oder einzelne ihrer Angehörigen sowie Abwehr wahrheitswidriger Kritik und Beleidigungen. Für ihn ausgeschlossen – da rechtlich nicht zu vertreten – waren Maßnahmen wie Kollektivstrafen, Plünderungen oder Konfiskationen. Die Besatzungsbedürfnisse umfassten für Grewe die Unterbringung, den Unterhalt und die Kosten der in Deutschland stationierten Truppen, Offiziere und Beamten, sowie die Unterbringung der Besatzungsbehörden. Nicht inbegriffen waren für ihn hingegen die Familien der Besatzungstruppen. Er begründete diese Einschränkung damit, dass das Existenzminimum der deutschen Bevölkerung gewahrt bleiben müsse und dass die Besatzungsbedürfnisse in einem angemessenen Verhältnis zur verfügbaren deutschen Produktion stehen müssten. Dabei verwies er auf Nürnberg, wo die Alliierten Deutsche als Kriegsverbrecher verurteilt hatten, weil sie dieses Existenzminimum für andere nicht beachtet hatten.[115] Die von Deutschland zu tragenden Besatzungskosten sollten im Einvernehmen mit den deutschen Stellen jedes Jahr im Voraus festgesetzt werden.[116]

Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung schließlich umfasste Maßnahmen gegen Massendemonstrationen, Ausschreitungen und Naturkatastrophen. Im Falle der Proklamation des Notstands sollte die zivile Gewalt der deutschen Regierung auf die alliierten Befehlshaber übergehen und die Grundrechte des einzelnen außer Kraft gesetzt werden können. Hierin zeigte sich wieder Grewes gesunder Pragmatismus, da ihm klar war, dass Deutschland noch keineswegs in der Lage war, eine Notstandssituation ganz alleine zu meistern.

1.1.4.3.7 Fortbestand der deutschen Staatseinheit

Als man 1947 begann, über ein Besatzungsstatut zu diskutieren, dachte man dabei noch an ein Besatzungsstatut für ganz Deutschland. Grewe

115 In diesem Kontext empfahl er auch, die alliierten Truppen sollten nur ehemaliges Wehrmachtgelände nutzen und nicht für die Existenz der deutschen Bevölkerung wichtiges Agrar- und Forstland. Verkehrs- und Nachrichtenmittel sollten der Besatzungsmacht hingegen zur Verfügung stehen.

116 Diese Lösung schloss auch direkte Requisitionen aus; Requisitionen sollten nunmehr nur noch über Requisitionsämter laufen. Dies würde es den Deutschen erlauben, zu überprüfen, ob diese Requisitionen mit der Leistung der deutschen Wirtschaft vereinbar seien.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

hatte sich noch nicht völlig von dieser Vorstellung gelöst, als er Ende 1947 und im Frühjahr 1948 an seinem Text arbeitete. Für ihn war Deutschland (und Deutschland hieß für ihn damals noch das Deutschland innerhalb der Grenzen vom 31.12.1937)[117] trotz der Aufteilung in Besatzungszonen noch ein einheitlicher Staat. Es habe zwar eine Verfassungsvernichtung, doch keine Staatsvernichtung stattgefunden, da zumindest Staatsgebiet und Staatsvolk weiterhin existierten. Selbst die Verfassungsvernichtung von 1945 interpretierte er als nur partielle Vernichtung, da die Teile der Verfassung ohne nationalsozialistische oder militaristische Elemente überlebt hatten. Dabei handelte es sich vor allem um politisch neutrale Institutionen und Normen, wie z.B. Kommunalverwaltungen, die das Kriegsende überdauert hatten und für ihn die Kontinuität des Staates bewiesen. Belegt wurde die Einheit Deutschlands durch die verschiedenen alliierten Deklarationen, in denen Gesamtdeutschland erwähnt wurde und durch die (von den Alliierten gebilligten) Landesverfassungen, die die deutschen Länder meist als Glieder eines noch bestehenden deutschen Gesamtstaates bezeichneten.

Aus dieser zumindest theoretisch noch bestehenden Einheit leitete Grewe die Forderung nach einem Besatzungssystem für ganz Deutschland ab,[118] sowie nach einer Wirtschafts-, Währungs- und Verkehrseinheit und

---

117 Er interpretierte Artikel IX) b) des Potsdamer Abkommens dahingehend, dass die ostdeutschen Gebiete zwar unter polnischer Verwaltung stehen sollten, dass sie aber bis zu einem Friedensvertrag Teil Deutschlands bleiben sollten. Bis 1951 vertrat er diesen Standpunkt. In einer Aufzeichnung vom 17. November 1951 hieß es: „Der Begriff ‚Deutschland als Ganzes' ist nirgends genau definiert worden. Er muß jedoch zweifellos auf das deutsche Gebiet nach dem Stande vom 31.12.1937 bezogen werden. Da die Westalliierten weder in Potsdam noch später der Einverleibung der deutschen Ostgebiete jenseits der Oder-Neiße-Linie durch Polen zugestimmt haben, müssen sich auch ihre Vorbehaltsrechte in bezug auf Deutschland als Ganzes auf diese Gebiete mit erstrecken." in: „Wiedervereinigung und Oder-Neisse-Linie", 17. November 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 16. Er berief sich dabei auch auf die Rede von Außenminister Byrnes in Stuttgart am 6. September 1946. Vgl. U.S. Diplomatic Mission to Germany, „Speech by J. F. Byrnes", 6. September 1946, http://usa.usembassy.de/etexts/ga4-460906.htm, Zugriff am 3. Januar 2012. Siehe auch: Lehmann (Hrsg.), *Deutschland-Dokumentation 1945-2004* (DVD).

118 „Deutschland steht, wie eingangs festgestellt, unter einem Besatzungsregime, das rechtlich eine Einheit bildet. Die Grundsätze des Besatzungsrechtes finden gleichermaßen auf alle Zonen Anwendung." in: Grewe, *Ein Besatzungsstatut für Deutschland*, S. 31.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

einer Einheit des Postwesens. [119] Er vertrat den Standpunkt, durch eine Einzonenregelung werde die Frage der künftigen staatlichen Einheit Deutschlands präjudiziert.

Auch die unter polnischer und sowjetischer Verwaltung stehenden Gebiete und das Saarland sollten im Geltungsbereich des zukünftigen Besatzungsstatuts liegen, da sie bis zum Abschluss eines Friedensvertrags und einer endgültigen Bestimmung der Grenzen nach wie vor zum besetzten Deutschland gehörten.[120]

Zur größten Sorge Grewes hatte der Kontrollrat de facto bereits seit dem 20. März 1948 seine Arbeit eingestellt.[121] Dies gefährdete die Zukunft Gesamtdeutschlands, falls der Kontrollrat weiterhin gelähmt bleiben und die Zonenbefehlshaber seine Aufgaben usurpieren sollten. Für Grewe war die Aufgabe der Zonenbefehlshaber klar derjenigen des Kontrollrates untergeordnet. Als Treuhänder der deutschen Staatsgewalt sei der Kontrollrat auch dafür verantwortlich, „die für die deutsche Rechtseinheit verhängnisvolle zentrifugale Entwicklung“ zu vermeiden.[122] Jede gesamtdeutsche Gesetzgebung, zum Beispiel, solle vom Kontrollrat ausgehen, da er dank Sequestration gesamtdeutsche Regierungs- und Gesetzgebungsgewalt habe.[123] Dabei hatte für Grewe gesamtdeutsches Recht Vorrang vor Landesrecht und Zonenrecht. Er stritt den Zonenbefehlshabern das Recht zur Gesetzgebung ab, wodurch auch ein weiteres Auseinanderdriften der Zonen vermieden werden sollte. (Aus diesem Grund kritisierte er auch den Befehl Nr. 110 des Obersten Chefs der Sowjetischen Militäradministration, SMAD, der den Ländern und Provinzen die Gesetzgebungskompetenz übertrug, besonders scharf.)[124] Aufgrund seiner Ausführungen über die Sequestrationsgewalt konnte er auch fordern, dass die gesetzgebende Gewalt mit Zusammenkunft einer verfassungsgebenden

119 Ebd., S. 190.

120 Ebd., S. 26. Hier berief sich Grewe vor allem auf Art. IX) b) des Potsdamer Abkommens. Für eine Übersicht über die Frage der deutschen Grenzen, siehe: Cahn, „La question des frontières allemandes“, S. 59-72.

121 Siehe unten, S. 150.

122 Grewe, *Ein Besatzungsstatut für Deutschland*, S. 100.

123 Grewe lag hier auf derselben Linie wie die drei westlichen alliierten Mächte, die noch im Frühjahr 1948 am Kontrollrat festhalten wollten. Vgl. Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 193, Anm. 18 mit weiteren Verweisen.

124 SMAD-Befehl Nr. 110: „Gesetzgebungskompetenz an Länder- und Provinzverwaltung“, 22. Oktober 1945.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Versammlung an Deutschland zurückfiel. Grewe gestand dem Kontrollrat danach lediglich noch ein Vetorecht zu.

Als Realist sah Grewe jedoch auch, dass die internationale Lage für eine Vierzonenregelung nicht die günstigste war und schlug daher als zweitbeste Lösung eine Dreizonenlösung mit einem Rumpfkontrollrat vor. Dabei schätzte er die Lage besser ein als viele seiner Zeitgenossen. Während die Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder noch auf juristische Finessen wie den Begriff „Grundgesetz" zurückgriffen, um den provisorischen Charakter der westdeutschen Verfassung zu verdeutlichen, schlug Grewe eine Lösung vor, die bereits eine der Hauptideen der „Hallstein-Doktrin" ankündigte: Sollte der Rumpfkontrollrat die Regierungsgewalt an eine westdeutsche Regierung zurückgeben, so würde diese als Repräsentantin des ganzen deutschen Volkes zu gelten haben. In einer Wertung, die bereits seine Verhandlungslinie von 1951 in Bezug auf Berlin und Gesamtdeutschland vorausahnen ließ, schrieb er:

> „Die verhängnisvollsten Entscheidungen von Potsdam und Jalta sind vollzogene Tatsachen, an denen in absehbarer Zeit nichts zu ändern ist. Umso wesentlicher wäre es, die vom deutschen Standpunkt aus günstigen Entscheidungen dieser Beschlüsse am Leben zu erhalten."[125]

1.1.4.4 Die Frage der „debellatio" in späteren Jahren

Für Grewe blieb der Themenkomplex der „debellatio" auch während seiner späteren Verhandlungen mit den Alliierten über die Stellung Deutschlands von großer Bedeutung. Die Argumente, die er vor 1949 erarbeitet hatte, zogen sich deshalb wie ein roter Faden durch all seine Stellungnahmen.

Auch nach Abschluss des Deutschlandvertrags, der noch im einzelnen zu betrachten sein wird, flammte die Diskussion um die „debellatio" des Deutschen Reiches im Kontext der Hallstein-Doktrin erneut auf. Wie konnte das Nebeneinander zweier Regierungen in Deutschland mit der fortdauernden Existenz des Reiches vereinbart werden?[126]

---

125 Grewe, *Ein Besatzungsstatut für Deutschland*, S. 34.

126 Für einen Überblick über die verschiedenen rechtswissenschaftlichen Theorien zu diesem Thema, siehe: Bieberstein, Walther von, *Zum Problem der völkerrechtlichen Anerkennung der beiden deutschen Regierungen. Ein Beitrag zur Diskus-*

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Erst nachdem die Debatte um die „debellatio“ des Deutschen Reichs 1973, anlässlich des Grundlagenvertrages mit der DDR, autoritativ vom Bundesverfassungsgericht entschieden worden war, befasste sich Grewe vorerst nicht mehr mit dieser Frage, da ihn die rein juristisch-theoretische Diskussion nicht mehr interessierte. Das Gericht hatte am 31. Juli 1973 hervorgehoben, dass nicht nur eine These der Völker- oder Staatsrechtslehre, sondern das Grundgesetz selbst von einem Fortbestand des Deutschen Reichs nach 1945 ausgehe.[127]

In den Jahren 1989-1990 griff Grewe zum letzten Mal in die Auseinandersetzung um die „debellatio“ ein, als es darum ging, die völkerrechtliche Stellung Deutschlands und der Alliierten im Falle einer Wiedervereinigung und die Auswirkungen auf eine Friedenskonferenz zu analysieren, indem er an die Argumente der ausgehenden Vierziger Jahre erinnerte und ihre Tragweite erläuterte.[128]

1.1.5 Vergleich der Vorschläge Grewes mit dem alliierten Besatzungsstatut von 1949

1948 waren Grewe und seine Kollegen über die Überlegungen der Alliierten noch kaum informiert. Sie hatten auf den Universitäten zwar Zugang zur internationalen Presse, doch die verschiedenen politischen und

---

sion über die Rechtslage Deutschlands, Duncker & Humblot Verlag, Berlin, 1959, 232 S., insbesondere zweites Kapitel.

127 „Es wird daran festgehalten [...], daß das Deutsche Reich den Zusammenbruch 1945 überdauert hat und weder mit der Kapitulation noch durch Ausübung fremder Staatsgewalt in Deutschland durch die Alliierten noch später untergegangen ist; es besitzt nach wie vor Rechtsfähigkeit, ist allerdings als Gesamtstaat mangels Organisation nicht handlungsfähig. Die BRD ist nicht ‚Rechtsnachfolger’ des Deutschen Reiches, sondern als Staat identisch mit dem Staat ‚Deutsches Reich’ – in bezug auf seine räumliche Ausdehnung allerdings teilidentisch.“ in: Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Juli 1973 zum Grundlagenvertrag zwischen der BRD und der DDR, 2 BvF 1/73, Volltext auf „De Jure.org, Juristischer Informationsdienst“, http://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=BVerfG&Datum=31.7.1973&Aktenzeichen=2%20BvF%201%2F73, letzter Zugriff am 23. Dezember 2014. Siehe auch: Diestelkamp, *Rechtsgeschichte als Zeitgeschichte*, S. 26 und Diestelkamp, „Rechts- und verfassungsgeschichtliche Probleme zur Frühgeschichte der Bundesrepublik Deutschland“, in: *JuS*, 1980, S. 402.

128 MPIER, NL 7:4:4:13, Mappe 1/2.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

juristischen Modelle, die die Alliierten während dieser Zeit für Deutschland entwarfen, blieben weitgehend unbekannt. Interessanterweise zielten viele Vorschläge Grewes in die gleiche Richtung wie diejenigen der Alliierten, wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung der deutschen Befugnisse. Das war auch darauf zurückzuführen, dass die Alliierten einen Pradigmenwechsel vollzogen, der den Deutschen durchaus entgegenkam.

1.1.5.1 Veränderung der alliierten Ziele für Deutschland vom Kriegsende bis zu den Frankfurter Dokumenten (Mai 1945-Juli 1948)

Kurzfristig war 1945 das Hauptziel der Alliierten gewesen, die deutsche Gefahr zu bannen und durch vollständige Kontrolle Deutschlands ein Wiedererstarken des ehemaligen Feindes zu verhindern.[129] Die juristische Qualifikation der Situation Deutschlands als „debellatio“ schien deshalb durchaus angebracht. Dabei hatte man jedoch vor allem kurzfristig-strategisch gedacht.[130] Eine dauerhafte Übernahme der Regierungsgewalt in Deutschland über militärische Zwecke hinaus hatte man nicht ernsthaft ins Auge gefasst.

Angesichts der schnellen Verschiebung der weltpolitischen Konstellationen nach 1945 sahen die Westalliierten in der Sowjetunion mehr und mehr einen Gefahrenfaktor.[131] Diese Veränderung der Beziehungen zur UdSSR und der sicherheitspolitischen Analyse der Westmächte hatte auch für die Diskussion über die Rechtsstellung Deutschlands im Verhältnis zu

---

129 Miard-Delacroix, Hélène, „Les relations entre les Alliés occidentaux et l'Allemagne 1948-1955“, in: Cahn, Poloni, Schneilin (Hrsg.), *L'Allemagne des recommandations de Londres à la souveraineté (1948-1955),* S. 158.

130 „Our aim at Potsdam […] was to provide for the occupation of Germany during the initial period of Alliied control and reconstruction.“ in: The Secretary of State for Foreign Affairs, Anthony Eden, 31. Juli 1952, in: *Parliamentary Debates, House of Commons*, Bd. 504, Nr. 142, 31. Juli 1952, S. 1706, in: MPIER, NL 7:4:4:10.

131 Winston Churchill in einer Rede in Fulton, Missouri, am 5. März 1946, und in zwei Telegrammen vom 12. Mai und vom 4. Juni 1945 an den neu gewählten amerikanischen Präsidenten Truman. Siehe auch: Larres, Klaus, *Politik der Illusionen. Churchill, Eisenhower und die deutsche Frage 1945-1955*, Veröffentlichungen des deutschen historischen Instituts London, Band 35, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1995, 335 S., S. 42.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

den Alliierten und den Wiederaufbau staatlicher Strukturen in den Westzonen wichtige Konsequenzen.[132]

Es soll deshalb ein kurzer Überblick über die Ereignisse gegeben werden, die schließlich zum Erlass des von Grewe und vielen seiner Kollegen geforderten Besatzungsstatuts führten.

Schon damals drehten sich die Überlegungen der Westalliierten darum, wie viel der Obersten Gewalt man den deutschen Behörden bereits rückübertragen, und welcher Grad an Zentralisierung angestrebt werden solle.[133] Sie mussten zwischen potentieller Gefahr und potentiellem Nutzen Westdeutschlands abwägen.

Kurz nach Kriegsende vertraten die Alliierten Deutschland gegenüber äußerst unterschiedliche politische Ansätze, wodurch die Entwicklung eines neuen einheitlichen Konzepts für die Zukunft Deutschlands erschwert wurde. In allen Ländern zeigten sich die Politiker Deutschland gegenüber unnachgiebiger gesinnt als die Experten, die vorausschauender waren und keine Rücksicht auf die öffentliche Meinung zu nehmen hatten.

In Amerika, das weniger unter Deutschland gelitten hatte, dachte man bereits über gesamtdeutsche Lösungen nach, als in Frankreich noch in weiten Kreisen die Idee einer Teilung Deutschlands vorherrschte.[134] Noch 1946 forderte Frankreich einen Sonderstatus für das Ruhrgebiet, das Rheinland und das Saarland[135] und sprach sich zumindest für eine

---

132 Miard-Delacroix, „Les relations entre les Alliés occidentaux et l’Allemagne 1948-1955“, S. 166.

133 Vogelsang, Thilo, „Die Bemühungen um eine deutsche Zentralverwaltung 1945-46“, in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, 18. Jahrgang, Heft 4, Oktober 1970, S. 510-528.

134 Für eine nuancierte Analyse der französischen Deutschlandpolitik, siehe zum Beispiel: Poidevin, Raymond, *Péripéties franco-allemandes. Du milieu du XIXe siècle aux années 1950*, Verlag Peter Lang, Bern, Berlin, Fft./M., New York, Paris, Wien, 1995, 412 S., sowie: Hudemann, „Revanche ou partenariat? A propos des nouvelles orientations de la recherche sur la politique française à l’égard de l’Allemagne après 1945“, S. 127-152.

135 „Déclaration faite au Conseil des ministres des Affaires étrangères par le ministre des Affaires étrangères du gouvernement provisoire de la République française“, 10. Juli 1946, in: *Documents français relatifs à l’Allemagne, Août 1945-Février 1947*, Imprimerie Nationale, Paris, 1947, S. 29-30, in: MPIER, NL 7:4:4:20. Für einen Überblick über die Diskussion in Frankreich, siehe: Lappenküper, *Die deutsch-französischen Beziehungen 1949-1963,* Bd. 1, S. 36ff.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

starke Dezentralisierung des Landes aus.[136] Eine Zentralregierung mit den entsprechenden Rechten schien den Franzosen zunächst (und noch bis Ende 1947)[137] ausgeschlossen:

> „Il ne peut être question pour le moment de songer à un Gouvernement central allemand. [...] Le Gouvernement central pourra venir plus tard, mais seulement lorsque les différents Etats auront trouvé une assise solide, et nous pensons qu'il devra être beaucoup plus le Gouvernement d'un Etat confédéré que celui d'un Etat fédéral."[138]

Großbritannien nahm in dieser Diskussion – wie auch später noch oft – eine Mittelposition ein.

Schon am 6. September 1946 forderte der amerikanische Außenminister Byrnes in Stuttgart den wirtschaftlichen Zusammenschluss Deutschlands, eine Währungsreform, die Konstituierung eines „Deutschen Nationalrates" und Vorarbeiten für eine Verfassung.[139] Bereits in dieser Rede

---

136 „[…] le Gouvernement français fait entièrement sien le principe posé à Potsdam de la décentralisation et du développement de l'autonomie locale" in: „Déclaration faite au Conseil des ministres des Affaires étrangères par le ministre des Affaires étrangères du gouvernement provisoire de la République française", 10. Juli 1946, in: *Documents français relatifs à l'Allemagne, Août 1945-Février 1947*, S. 30.

137 „Die französische Delegation hat […] entschieden den Standpunkt vertreten, dass keine zentrale deutsche Organisation aufgebaut werden darf, bevor eine grundlegende Einigung über die Struktur und die Rolle einer solchen Organisation zwischen den Alliierten zustande gekommen ist." in: Bidault vor dem Außenpolitischen Ausschuss der Nationalversammlung am 20. Dezember 1947, in: Lehmann (Hrsg.), *Deutschland-Dokumentation 1945-2004* (DVD). Ähnlich hatte sich bereits im Juli 1945 die provisorische Regierung der Republik Frankreich geäußert: „Die gemeinsame Kontrolle [der Vier Mächte] darf nicht in die Wiederherstellung einer zentralen deutschen Autorität in Deutschland abgleiten." zitiert nach: Hudemann, Rainer, „Lehren aus dem Krieg. Neue Dimensionen in den deutsch-französischen Beziehungen nach 1945", in: Hohls, Rüdiger, Schröder, Iris, Siegrist, Hannes (Hrsg.), *Europa und die Europäer: Quellen und Essais zur modernen europäischen Geschichte. Festschrift für Hartmut Kaelble zum 65. Geburtstag*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 2005, 490 S., S. 428-435.

138 „Déclaration faite au Conseil des ministres des Affaires étrangères par le ministre des Affaires étrangères du gouvernement provisoire de la République française", 10. Juli 1946, in: *Documents français relatifs à l'Allemagne, Août 1945-Février 1947*, S. 30, in: MPIER, NL 7:4:4:20. Für die Entwicklung dieser Haltung, siehe: Lappenküper, *Die deutsch-französischen Beziehungen 1949-1963,* Bd. 1, S. 37f. Siehe auch: Schwarz, *Vom Reich zur Bundesrepublik*, S. 127.

139 „We favor the economic unification of Germany. […] The German National Council should also be charged with the preparation of a draft of a federal consti-

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

hieß es, Ziel sei es nicht, Deutschland zu unterdrücken, sondern es zu einem freien, eigenständig regierten und florierenden Land zu machen. Grewe hatte also durchaus Recht mit seiner Behauptung, die Rede Byrnes' deute darauf hin, dass die Alliierten keine Annexionsabsichten gehegt hätten. Er leitete hieraus seine Widerlegung der Theorie der „debellatio“ her, woran Byrnes in seiner Rede wahrscheinlich nicht gedacht hatte!

Die amerikanisch-britische „Bi-Zone“, die am 2. Dezember 1946 gegründet wurde, war ein erstes Zeichen dieses neuen Denkansatzes. Sie sollte nicht die Teilung Deutschlands, sondern im Gegenteil die Einigung Deutschlands einleiten: „The economic fusion was in January, 1947. But that was not a decision to divide Germany. On the contrary, it provided a basis on which Germany could be brought into greater unity by stages…”[140]

Interessanterweise interpretierte die Sowjetunion die Gründung der Bi-Zone als ersten Schritt hin zu einer endgültigen Zerstückelung Deutschlands: „Der Sinn dieser Veränderungen kann nur darin liegen, Deutschland aus einem einheitlichen nationalen Staat zu einer gewissen Anzahl verhältnismäßig kleiner und daher auch schwacher deutscher Staaten zu

---

tution for Germany which, among other things, should insure the democratic character of the new Germany and the human rights and fundamental freedoms of all its inhabitants. After approval in principle by the Allied Control Council, the proposed constitution should be submitted to an elected convention for final drafting and then submitted to the German people for ratification.” in: U.S. Diplomatic Mission to Germany, „Speech by J. F. Byrnes“, 6. September 1946, http://usa.usembassy.de/etexts/ga4-460906.htm, letzter Zugriff am 3. Januar 2012. Siehe auch: Lehmann (Hrsg.), *Deutschland-Dokumentation 1945-2004* (DVD), sowie: St Martin's University, Washington, http://homepages.stmartin.edu/Fac_Staff/rlangill/PLS%20310/Berlin%201948%20Isaac.htm, letzter Zugriff am 2. März 2010. Siehe auch: Möller, „Les changements de la politique d'occupation en Allemagne de 1945 à 1949“, S. 119. Ebenfalls: Gimbel, John, „Byrnes' Stuttgarter Rede und die amerikanische Nachkriegspolitik in Deutschland“, in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte,* 20. Jahrgang, Heft 1, Januar 1972, S. 39-62. Siehe auch: Kreikamp, Hans-Dieter, „Die amerikanische Deutschlandpolitik im Herbst 1946 und die Byrnes-Rede in Stuttgart“, in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, 29. Jahrgang, Heft 2, April 1981, S. 269-285, mit weiteren Verweisen.

140 The Secretary of State for Foreign Affairs, Anthony Eden, 31. Juli 1952, in: *Parliamentary Debates, House of Commons*, Bd. 504, Nr. 142, 31. Juli 1952, S. 1706, in: MPIER, NL 7:4:4:10.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

machen."[141] Dieser Hinweis auf die Gefahr der Teilung Deutschlands durch das Handeln der Westalliierten wurde zu einer Konstanten der sowjetischen Propaganda und sollte auch Grewe bei seinen späteren Verhandlungen noch ständig begegnen.

Der britische Außenminister Ernest Bevin übernahm Byrnes' Vorschläge und unterbreitete am 31. März 1947 dem Rat der Außenminister in Moskau einen Plan für die Schaffung einer Zentralregierung und einer Wirtschaftseinheit für Deutschland. Der „Bevin-Plan" legte das Hauptgewicht nach wie vor auf die Länder und sah für die Zentralregierung lediglich die für die Gewährleistung der Einheit des Landes erforderlichen Kompetenzen vor. Die Aufsicht des Kontrollrates sollte selbstverständlich bestehen bleiben.[142]

Die unterschiedlichen Auffassungen über die Möglichkeit und Notwendigkeit einer weiteren Zusammenarbeit der vier Siegermächte – die immerhin gemeinsam die Oberste Gewalt in Deutschland übernommen hatten – und die zunächst noch bestehende Hoffnung mancher Experten auf eine gesamtdeutsche Lösung zögerten nach Kriegsende möglicherweise auch die Suche nach einer getrennten Regelung für Westdeutschland hinaus. Noch am 10. August 1946 hoben die französischen Behörden die Bedeutung einer Viermächtezusammenarbeit hervor: „Mais il apparaît au gouvernement français qu'un autre principe non moins essentiel de la politique d'occupation en Allemagne est le maintien d'une action coordonnée des quatre puissances occupantes."[143] Für Frankreich war die Zusammenarbeit mit der Sowjetunion auch insofern wichtig, als die beiden Länder zunächst eine ähnlich unnachgiebige Politik gegenüber Deutschland verfolgen wollten.[144]

---

141 Siehe hierzu: „Erklärung des obersten Chefs der sowjetischen Militäradministration in Deutschland, Sokolowski, vor dem Alliierten Kontrollrat zur Bildung der Bi-Zone am 25. Febrauar 1947" in: Lehmann (Hrsg.), *Deutschland-Dokumentation 1945-2004* (DVD).

142 Siehe hierzu: „Ergänzende Richtlinien für die Behandlung Deutschlands (Bevin-Plan)", 31. März 1947, in: Lehmann (Hrsg.), *Deutschland-Dokumentation 1945-2004* (DVD).

143 „Déclaration faite au Conseil de contrôle allié par le Général Commandant en chef français en Allemagne", 10. August 1946, in: *Documents français relatifs à l'Allemagne, Août 1945-Février 1947*, S. 36, in: MPIER, NL 7:4:4:20.

144 Seit dem französisch-sowjetischen Bündnisvertrag unter de Gaulle (Dezember 1944) war die UdSSR Teil des französischen Sicherheitskonzepts gegen Deutschland. Vgl. Lappenküper, *Die deutsch-französischen Beziehungen 1949-1963,*

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Spätestens beim Treffen der Vier im März und April 1947 in Moskau stellte sich jedoch heraus, dass eine weitere Kooperation mit der Sowjetunion nicht möglich sein würde:[145] Die UdSSR verfolgte eine Politik der Stärke, forderte die Errichtung einer zentralen Verwaltung in Deutschland und beharrte auf zusätzlichen 10 Milliarden Dollar Reparationszahlungen aus den Westzonen und einer Beteiligung an der Ruhrverwaltung. Damit protestierte sie unter anderem auch gegen die Gründung der Bi-Zone, von der sie fürchtete, dass sie für die Sowjetunion einen Verlust an politischem Einfluß und an Reparationszahlungen bedeuten würde.[146]

Gerade diese wirtschaftlichen Forderungen lösten bei den Westalliierten Unmut aus, da die finanzielle Unterstützung ihrer Zonen sie stark belastete. Bereits am 22. Oktober 1946 hatte Bevin vor dem Britischen Unterhaus gesagt:

> „the basic provision of the [Potsdam] Agreement ist that Germany shall be treated as an econnomic unit. [...] We and the Americans have had to buy food and other goods to send into Western Germany while the Russians are taking similar goods from Eastern Germany into Russia. This is a situation which cannot go on.“[147]

Die Gründung der Bi-Zone, die den Russen ein Dorn im Auge war, wurde rückblickend von den Briten mit demselben Argument erklärt:

> „That was a measure which was forced upon the then government – I admit it at once – by economic difficulties, mainly created by Soviet policy. These were causing great distress in Germany. They were also, incidentally, placing a heavy burden on the British taxpayer, because we had to replace the goods

---

Bd. 1, S. 35f. Für de Gaulles Beziehungen zur UdSSR, siehe auch: Fondation Charles de Gaulle, Charles-de-Gaulle.org, „De Gaulle à Moscou – Décembre 1944“, http://www.charles-de-gaulle.org/pages/l-homme/dossiers-thematiques/de-gaulle-et-le-monde/de-gaulle-et-lrsquourss/analyses/de-gaulle-a-moscou--decembre-1944.php, letzter Zugriff am 4. April 2012.

145 Auch Frankreich erkannte, dass eine Annäherung an die Position der angelsächsischen Mächte erforderlich war. Vgl. Lappenküper, *Die deutsch-französischen Beziehungen 1949-1963,* Bd. 1, S. 42. Zur Moskauer Konferenz, siehe: Schwarz, *Vom Reich zur Bundesrepublik*, S. 119f.

146 Siehe hierzu: „Erklärung des obersten Chefs der sowjetischen Militäradministration in Deutschland, Sokolowski, vor dem Alliierten Kontrollrat zur Bildung der Bi-Zone am 25. Febrauar 1947“ in: Lehmann (Hrsg.), *Deutschland-Dokumentation 1945-2004* (DVD).

147 The Secretary of State for Foreign Affairs, Anthony Eden, 31. Juli 1952, in: *Parliamentary Debates, House of Commons*, Bd. 504, Nr. 142, 31. Juli 1952, S. 1706, in: MPIER, NL 7:4:4:10.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

which the Russians were constantly removing from the Eastern zone of Germany."[148]

Durch die Ankündigung des Marshall-Plans wurden die Diskussionen noch weiter erschwert, und auch auf der Londoner Außenministerkonferenz vom 25. November bis 15. Dezember 1947 konnte keine Einigung erzielt werden. (Es war wohl unter dem Eindruck dieser Schwierigkeiten bei der Londoner Konferenz, die genau in die Zeit der Niederschrift von *Ein Besatzungsstatut für Deutschland* fiel, dass Grewe davon abrückte, ein Besatzungsstatut für die vier Zonen zu fordern, und sich mit dem Gedanken einer provisorischen Dreizonen-Lösung anfreundete.)[149]

Auch die Gespräche über einen möglichen Friedensvertrag mit Deutschland schlugen fehl. Der amerikanische Staatssekretär Marshall fasste das Ergebnis der Ministerkonferenz folgendermaßen zusammen: „We cannot look forward to a reunified Germany at this time. We must do our best in the area where our influence can be felt."[150]

Was „das Beste" war, wurde jedoch von den Westalliierten noch sehr unterschiedlich eingeschätzt. Während die Amerikaner bereits über eine Währungsreform und eine westdeutsche Regierung nachdachten und sich auch schon vor der gescheiterten Außenministerkonferenz vom November-Dezember 1947 mit der Errichtung eines westdeutschen Staates beschäftigt hatten,[151] fürchtete Frankreich nach wie vor ein Wiedererstarken Deutschlands.[152] Obwohl es sich im Herbst 1947 schließlich bereit

148 Ebd.

149 Siehe oben, S. 140f.

150 Saint Martin's University, Washington, Homepage, http://homepages.stmartin.edu/Fac_Staff/rlangill/PLS%20310/Berlin%201948-%20Isaac.htm, letzter Zugriff am 2. März 2010. Unter dem Eindruck dieser Schwierigkeiten schlug Grewe in *Ein Besatzungsstatut für Deutschland* eine Dreizonenlösung vor. Siehe oben, S. 140.

151 Blank, Bettina, *Die westdeutschen Länder und die Entstehung der Bundesrepublik: zur Auseinandersetzung um die Frankfurter Dokumente vom Juli 1948*, Oldenbourg, München, 1995, 375 S.

152 „Aber wir wollen kein zentralistisches, militaristisches und verpreußtes Reich; wir wollen ein Deutschland, das entsprechend seinem Genius und in seinem eigenen Interesse auf einer weitgehend föderalistischen Grundlage aufgebaut wird..." in: Bidault vor dem Außenpolitischen Ausschuss der Nationalversammlung am 20. Dezember 1947, in: Lehmann (Hrsg.), *Deutschland-Dokumentation 1945-2004* (DVD). Ebenfalls: Poidevin, *Robert Schuman,* S. 107. Siehe auch: Saint Martin's University, Washington, Homepage, http://homepages.stmartin.ed

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

erklärt hatte, einer Fusion der drei Zonen zur „Trizone“ zuzustimmen,[153] war Deutschland für Frankreich nur als lockerer Staatenbund, in dem das Hauptgewicht bei den Ländern liegen sollte, annehmbar. Die Gefahrenanalyse fiel in Washington ganz anders aus als in Paris.[154]

Nachdem es den Vier Mächten auf der Londoner Außenministerkonferenz vom November-Dezember 1947 nicht gelungen war, zu einem Ergebnis zu kommen,[155] entschlossen sich die Westalliierten, eine Konferenz ohne Beteiligung der Sowjetunion zu veranstalten. Der politische, wirtschaftliche und juristische Aufbau in den Westzonen sollte nun Vorrang vor der Einheit Deutschlands haben. Vom 23. Februar 1948 an tagte die Londoner Sechsmächtekonferenz, bei der Vertreter der USA, Großbritanniens, Frankreichs, Belgiens, Luxemburgs und der Niederlande zugegen waren, und die über eine Teillösung der deutschen Frage entscheiden sollte. Um die UdSSR nicht unnötig zu provozieren, tagte die Konferenz formal auf Botschafterebene.

---

u/Fac_Staff/rlangill/PLS%20310/Berlin%201948-%20Isaac.htm, letzter Zugriff am 2. März 2010.

153 Krämer, Jörg, „Gesamtstaatliche Aspekte der Rittersturzkonferenz 1948”, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Fachbereich WD I: Geschichte, Zeitgeschichte und Politik, 11. April 2008, S. 5, http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2008/rittersturzkonferenz.pdf, letzter Zugriff am 17. April 2010.

154 „In January 1948 the British cabinet discussed the situation. Bevin presented a paper that argued for slow movement towards a West German government, and for action on currency reform to undercut the rampant blackmarket. Bevin thought of Britain as an intermediary between the French, who were still fearful of German recovery, and the Americans, who were increasingly frustrated by what they saw as French obstructionism. For the United States, questions of national security were beginning to focus almost exclusively upon the Soviet Union. The French were haunted by an ancient rivalry with Germany and bitter memories of recent defeat and occupation.“ in: Saint Martin’s University, Washington, Homepage, http://homepages.stmartin.edu/Fac_Staff/rlangill/PLS%20310/Berlin%201948-%20Isaac.htm, letzter Zugriff am 18. April 2010.

155 Einer der Gründe für das Scheitern der Londoner Außenministerkonferenz lag in den unterschiedlichen Ansätzen Frankreichs und der Sowjetunion in Blick auf eine künftige deutsche Staatsform. „Die grundlegende Einigung kam nicht zustande, weil die sowjetische Delegation sie von einer Einigung über die Reparationen sowie über die Einsetzung von zentralen deutschen Verwaltungsstellen abhängig machte.“ in: Bidault vor dem Außenpolitischen Ausschuss der Nationalversammlung am 20. Dezember 1947, in: Lehmann (Hrsg.), *Deutschland-Dokumentation 1945-2004* (DVD).

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Konferenz spielte sich in zwei Verhandlungsphasen ab: zunächst vom 23. Februar bis 6. März 1948, dann vom 20. April bis 2. Juni 1948. Spione im Foreign Office informierten Molotow und Sokolowski über die westlichen Pläne.[156] Sokolowski verlangte daraufhin am 20. März 1948 im Kontrollrat Erklärungen über die Londoner Verhandlungen. Als Clay sich weigerte, ihm Auskunft zu geben, verließ die sowjetische Delegation geschlossen den Kontrollrat.

Angesichts der Unnachgiebigkeit der sowjetischen Diplomaten bei den Außenministerverhandlungen und der festgefahrenen Situation im Kontrollrat, wurde es aus Sicht der Westalliierten immer wichtiger, Deutschland gewisse Befugnisse zurückzugeben, die es dem Land ermöglichen würden, Teile seiner Regierung wieder selbst zu übernehmen und wirtschaftlich zum europäischen Wiederaufschwung beizutragen. Die Demontageaktionen wurden immer mehr eingeschränkt, und man dachte verstärkt über Lösungen für eine begrenzte politische Selbstverwaltung nach.

Bei den Westalliierten setzte sich die Überzeugung durch, dass es von Vorteil sein könnte, die Situation in Westdeutschland durch Verkündung eines Besatzungsstatuts zu normieren und zu „normalisieren". Eine solche juristische Klarstellung würde von der westdeutschen öffentlichen Meinung als Zugeständnis und Fortschritt gewertet werden. Schließlich würde die Rückgabe mancher Aufgaben an die Deutschen den Alliierten zugleich helfen, personelle und finanzielle Mittel einzusparen.

Während der Monate, in denen die Diskussionen der Westalliierten über ein Besatzungsstatut stattfanden, nahmen die Schwierigkeiten mit der UdSSR immer mehr zu.[157] Für Westdeutschland brachte dieser angespannte internationale Kontext den einen Vorteil, dass die Verhandlungen, die ab 20. April 1948 in London fortgesetzt wurden, nunmehr eifriger vorangetrieben wurden, und sich die Perspektive einer westdeutschen Lösung mit Besatzungsstatut immer deutlicher abzeichnete. Diesmal gaben auch Frankreich und die Benelux-Staaten nach: Westdeutschland würde in die

156 Saint Martin's University, Washington, Homepage, http://homepages.stmartin.edu/Fac_Staff/rlangill/PLS%20310/Berlin%201948-%20Isaac.htm, letzter Zugriff am 2. März 2010.

157 Vgl. Truman Library, Education, Online Documents, „The Berlin Crisis. A report on the Moscow Discussions", http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/berlin_airlift/documents/PDFs/4-2.pdf#zoom=100, letzter Zugriff am 2. März 2010.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

westeuropäische Staatengemeinschaft und das mit Marshall-Plan-Mitteln stabilisierte westeuropäische Wirtschaftssystem integriert werden.[158]

Die Überlegungen der Alliierten zum künftigen Status Deutschlands fanden zum ersten Mal offiziell im Kommuniqué der Londoner Konferenz vom 7. Juni 1948 ihren Niederschlag.[159] Auf der Basis der Londoner Beschlüsse entstanden die Dokumente, die die drei Militärgouverneure am 1. Juli 1948 in Frankfurt der damals höchsten deutschen Autorität, den deutschen Ministerpräsidenten der Westzonen, übergaben. Sie enthielten Richtlinien für die Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung zur Schaffung einer Verfassung föderalen Typs (Dokument 1), sowie Richtlinien für die Überprüfung der Ländergrenzen (Dokument 2) und für die Formulierung eines Besatzungsstatuts, das die zukünftigen Beziehungen zwischen den Besatzungsbehörden und der deutschen Regierung definieren sollte (Dokument 3). Die Deutschen wurden ermächtigt, auf der Basis ihrer neuen, demokratischen Verfassung eine vorläufige Regierung zu errichten. Die Alliierten waren allerdings keineswegs bereit, so schnell wie Grewe es gewünscht hatte, die Souveränität auf Deutschland rückzuübertragen: Die Verfassung sollte dem zu erlassenden Besatzungsstatut untergeordnet sein.

Die Wahrung des Viermächtestatus für Deutschland wurde dabei immer wieder hervorgehoben, wie auch in den kommenden Jahren, als die Fronten des Kalten Krieges sich in Deutschland noch stärker verhärtet hatten (auch noch während der Verhandlungen über den Generalvertrag sperrten sich die Alliierten gegen jede Infragestellung des Viermächtestatus):[160]

> „Ich will betonen, daß dieses gemeinsame Programm keinesfalls unsere internationalen Verpflichtungen in Bezug auf Deutschland verleugnet, welche in dem Potsdamer Protokoll und anderen Vereinbarungen enthalten sind. Es stellt im Gegenteil einen aufrichtigen Versuch dar, mit den bestehenden Wirklichkeiten fertig zu werden, und zwar im Geiste des ursprünglichen alliierten Vertrages über Deutschland.“[161]

---

158 Vgl. Lappenküper, *Die deutsch-französischen Beziehungen 1949-1963,* Bd. 1, S. 43ff.

159 „Communiqué of the London Conference on Germany, Released to the Press on June, 7, 1948“, in: *FRUS, 1948*, Bd. 2, S. 313.

160 Siehe z.B. unten, S. 323, S. 326, S. 407, S. 651.

161 Rede Dean Achesons vor dem amerikanischen Zeitungsverleger-Verband, 29. April 1949, offizielle Übersetzung des Amerikadienstes, S. 5 in: ACDP, CDU Bundespartei, 07–001–3006.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Auf der Londoner Konferenz wurde auch die Zusammenlegung der drei Westzonen und die praktische Aufhebung der Zonengrenzen, sowie die Gründung einer internationalen Ruhrbehörde beschlossen. Wirtschaftlich sollte der neue westdeutsche Staat Teil Westeuropas werden. Die Truppen der Westalliierten sollten solange in Westdeutschland verbleiben, bis der Friede in Europa gewährleistet war.

Während dieser Jahre gingen die Alliierten noch davon aus, dass sie ihre Truppen in nicht allzu ferner Zukunft wieder aus Deutschland abziehen würden. Nicht das „ob" war die Frage, sondern das „wann". Doch solange Westdeutschland außerstande war, dem Druck der Sowjetunion zu widerstehen, war an einen Abzug der Truppen nicht zu denken. Das Risiko, dass Westdeutschland an den kommunistischen Block angeschlossen würde, war zu groß.[162]

Die Londoner Beschlüsse und das Besatzungsstatut waren also zugleich als Schutz vor und für Westdeutschland, aber auch für ganz Westeuropa gedacht. Wurde die Besatzung beibehalten, so standen der Sowjetunion als Gesprächspartner nach wie vor die Westalliierten gegenüber und nicht eine noch schwache westdeutsche Regierung, die Stalin bestimmt nicht respektiert hätte.

Die Westmächte gaben zu verstehen, dass sie diesen Reformkurs ungeachtet etwaiger sowjetischer Reaktionen verfolgen würden.

Inzwischen hatte sich die Situation in Berlin immer mehr zugespitzt. In dieser bereits explosiven Lage verkündeten die West-Alliiierten am 18. Juni 1948 die Währungsreform für die Westzonen (mit Ausnahme West-Berlins). Eine neue Währung sollte dem florierenden Schwarzmarkt ein Ende bereiten und die nicht mehr zu stabilisierende alte Reichsmark ersetzen. Vor allem sollte die neue Währung die wirtschaftliche Einbindung in den Westen erleichtern. Millionen neuer Banknoten wurden in den Vereinigten Staaten gedruckt und geheim nach Westdeutschland geliefert.

Nachdem für Berlin keine Viersektorenlösung in der Währungsfrage gefunden werden konnte, ordneten die sowjetischen Machthaber am 22. Juni 1948 die Einführung einer Ost-Währung an, die in allen vier Sektoren Berlins gelten sollte. Daraufhin informierten die Westalliierten die Sowjetunion darüber, dass sie die neue Deutsche Mark auch in den Westsektoren Berlins einführen würden.

---

162 „Memorandum by the Director of the Policy Planning Staff [George Kennan] to the Secretary of State and the Under Secretary of State", 12. August 1948, in: *FRUS, 1948,* Bd. 2, S. 1287-1297.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Am 23. Juni 1948 begann die Berliner Blockade, die bis zum 12. Mai 1949 andauerte. Sie machte auch der ausländischen Öffentlichkeit deutlich, dass auf die Sowjetunion nicht mehr zu zählen war. Gleichzeitig gewann der bisher eher theoretisch scheinende Rechtsanspruch der Westalliierten auf West-Berlin mit der Berliner Blockade für über 2 Millionen Menschen lebenswichtige Bedeutung. Angesichts des unbeugsamen Verhaltens der UdSSR rückten nun aus ideologischen, wirtschaftlichen, strategischen und militärischen Gründen Westdeutschland und Berlin ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Den Rechtsanspruch auf Berlin aufzugeben wäre einer Niederlage gleichgekommen und wäre weltweit als Zeichen von Schwäche gedeutet worden.

Die Berlinfrage belastete die weiteren Verhandlungen über den Rechtsstatus Deutschlands und überschattete auch Grewes Verhandlungen über die Vorbehaltsrechte der Alliierten in Berlin.[163]

Je wichtiger Deutschland im Rahmen des sich verschärfenden Ost-West-Konfliktes wurde, desto weniger wollten die Alliierten die oberste Staatsgewalt in Deutschland aufgeben. Es ging nun nicht mehr nur darum, Deutschland zu kontrollieren, sondern auch die Stellung in Deutschland gegenüber der Sowjetunion zu wahren.

Deshalb war es so wichtig, immer wieder die Machtstellung der Alliierten in Deutschland hervorzuheben. Für die Deutschen, die auf eine Ausweitung ihrer Zuständigkeiten und schließlich auf eine Wiedererlangung ihrer Souveränität gehofft hatten, war diese Haltung allerdings enttäuschend.

1.1.5.2 Grewes Beurteilung der Frankfurter Dokumente

Grewe gehörte zu denjenigen, die sich von den Frankfurter Dokumenten mehr erhofft hatten, als die Alliierten schließlich bereit waren zuzugestehen.[164] Insgesamt gingen seiner Meinung nach die Dokumente nicht weit

---

163 Siehe unten, S. 426ff.

164 Siehe hierzu: Grewe, „Das Besatzungsstatut“, in: *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit*, S. 37-45. Ursprünglich veröffentlicht als: „Neue Perspektiven des Besatzungsregimes“, in: *Die Gegenwart*, Nr. 83, 1949. Ebenfalls: Grewe, *Ein Besatzungsstatut für Deutschland*, S. 225-233. *Ein Besatzungsstatut für Deutschland,* das er im Frühjahr 1948 schrieb, befand sich zur Zeit der Veröffentlichung der Frankfurter Dokumente bereits in Drucklegung. Er widmete ihnen jedoch ein paar kurze Seiten am Ende seines Werkes.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

genug und waren rechtlich gesehen deutlich weniger bindend, als er es sich gewünscht hatte: Am Prinzip der Obersten Gewalt der Alliierten wurde nicht gerührt.

Als Realist konnte er sich allerdings kaum viel mehr erwartet haben, so dass seine lautstarke Enttäuschung vermutlich eher eine taktische Finte darstellte, um die Diskussion voranzutreiben.

Zu Dokument 3 (Besatzungsstatut) schrieb er:

> „Das Frankfurter Dokument Nr. 3 skizzierte in knappen, weitmaschigen und in ihrer Tragweite schwer zu überblickenden Formulierungen eine Konzeption des Besatzungsstatuts, welche die deutschen Erwartungen, die sich an den Erlaß eines solchen Instruments geknüpft hatten, enttäuschen mußte.“[165]

Zunächst bedauerte Grewe, dass es sich entgegen der alliierten Äußerungen zum Selbstbestimmungsrecht der Völker um ein einseitig oktroyiertes Statut und nicht um ein Abkommen handele.[166] Darüber hinaus empörte ihn, dass die deutsche Bevölkerung ihre zukünftige Verfassung „im Rahmen des Besatzungsstatuts“ annehmen sollte: Durch die Annahme der Verfassung sollten die Deutschen somit auch einem Besatzungsstatut zustimmen, an dessen Ausarbeitung sie nicht beteiligt gewesen waren. Das Ende der Sequestration wurde nirgends konkret erwähnt, es hieß lediglich, die Alliierten würden „den deutschen Regierungen Befugnisse der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Rechtssprechung *gewähren*“.[167] Die Abgrenzung der Kompetenzen schien Grewe äußerst unzufriedenstellend, da die Zuständigkeitsvermutung aufgrund der Aufrechterhaltung der Obersten Gewalt weiterhin zugunsten der Besatzungsbehörden sprach. Ferner waren die respektiven Befugnisse nicht genügend detailliert abgesteckt worden.[168] Eine Anpassung des Besatzungsregimes an rechtsstaatli-

165 Grewe, „Das Besatzungsstatut“, in: *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit*, S. 38.

166 An dieser Idee sollten die Alliierten noch länger festhalten: „Relations between the Germans and the Allies should, therefore, continue to be governed by a Statute of an imposed, and not negociated, character. The occupation cannot be based on a contractual basis.” in: „Intergovernmental Study Group on Germany, Report to the Foreign Ministers”, IGG (50) 127 Final, 4. September 1950 in: NARA, RG 43, International Conferences, Lot M-88, Box 159.

167 *Frankfurter Dokumente*, http://www.documentarchiv.de/brd/frftdok.html, Zugriff am 19. April 2010. [Hervorhebung durch die Autorin].

168 „[...] eine klare und in ihrer Tragweite übersehbare Abgrenzung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen alliierten und deutschen Behörden ist

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

che Grundsätze, wie es den Deutschen versprochen worden war, ließen die Frankfurter Dokumente seines Erachtens ebenfalls vermissen.[169]

Auch die Formulierung der alliierten Vorbehaltsrechte als Konsequenz des Fortbestands der Obersten Gewalt blieb hinter seinen Vorschlägen zurück: Während er lediglich die „militärischen Notwendigkeiten der Besetzung“ als Vorbehaltsrechte zugestehen wollte, war die alliierte Liste sehr viel länger und vager. Das Notstandsrecht gab den Alliierten de facto das Recht, alle Entscheidungen je nach ihrer Einschätzung der Lage an sich zu ziehen. Er selbst hatte zwar ein Notstandsrecht für Naturkatastrophen oder Aufstände vorgesehen, doch seine Interpretation des Notstandes war sehr viel enger als die weite Auslegung, die die Frankfurter Dokumente zuließen.

Neben diesen grundsätzlichen Kommentaren zur Ausübung der Obersten Gewalt, erläuterte Grewe auch einige Detailpunkte. Er bemängelte beispielsweise, dass nichts über die Wiederherstellung der deutschen Gerichtsbarkeit gesagt werde. Es war zwar die Rede von Gewährung von Befugnissen der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtssprechung, jedoch ohne nähere Erläuterung. Grewes Hoffnung, dass Zivilstreitigkeiten schnell wieder auf deutsche Gerichte übertragen werden würden, wurden in den Frankfurter Dokumenten enttäuscht.

Deutschlands auswärtige Beziehungen wurden, wie auch von Grewe vorgeschlagen, von den Alliierten wahrgenommen; aber es gab keinerlei Hinweis auf eine progressive Übertragung dieser Aufgabe auf die Deutschen. Die Militärgouverneure waren für den deutschen Außenhandel zuständig, was sich mit Grewes Vorschlag deckte. Es wurde jedoch keine Ausweitung dieses Handels in Aussicht gestellt, wie Grewe es sich erhofft hatte, sondern es wurde lediglich auf die Verpflichtung hingewiesen, die für Deutschland verfügbar gemachten Mittel „zweckmäßig zu benutzen“. Auch „innenpolitische Richtlinien und Maßnahmen, die den Außenhandel nachteilig beeinflussen könnten“, sollten der alliierten Kontrolle unterliegen: Potentiell konnten die Alliierten damit weit mehr innenpolitischen Einfluss ausüben, als den Vorstellungen Grewes entsprach.

Die Reparationszahlungen sollten weiterhin von den Militärgouverneuren und nicht von einer paritätisch besetzten Reparationsbehörde, wie

---

durch die Formulierung des Dok. No. 3 noch nicht erfüllt.“ in: Grewe, *Ein Besatzungsstatut für Deutschland*, S. 233.

169 Grewe, „Das Besatzungsstatut“, in: *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit*, S. 38.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Grewe es angeregt hatte, kontrolliert werden. Auch die Frage der „Vorgriffe“, die Grewe auf einem Reparationskonto vermerkt sehen wollte, wurde in den Frankfurter Dokumenten nicht erwähnt.

Ein Vergleich seiner eigenen Forderungen mit den Vorschlägen der Alliierten zeigt jedoch, dass es in vielen Punkten durchaus Überschneidungen gab, wenn er auch in seinen Kommentaren aus strategischen Gründen weniger die Gemeinsamkeiten zwischen seinem Text und den Frankfurter Dokumenten als die Unterschiede hervorhob.

Eine wichtige gemeinsame Forderung lautete, dass die Militärgouverneure die Einhaltung der neuen deutschen Verfassung schützen sollten. Auch die Rückgabe der Gesetzgebungsbefugnis an die Deutschen, selbst wenn sie noch der Kontrolle der Alliierten unterlag, musste von Grewe positiv bewertet werden.

In den Frankfurter Dokumenten fand sich zur Verabschiedung von Gesetzen derselbe Ansatz wie in Grewes Text: Deutsche Gesetzesentwürfe sollten binnen 21 Tagen in Kraft treten, wenn die Militärgouverneure nicht beschlössen, diese Gesetze zu verwerfen. Diese Veto-Befugnisse in der Gesetzgebung, schrieb Grewe, dürften jedoch nicht dazu führen, dass die Besatzungsmächte auf die konkrete Ausarbeitung der Gesetze (oder, im weiteren Sinne, der Verfassung) direkt Einfluss nähmen. Auch die Schaffung einer „verfassungsmäßigen deutschen Regierung“ entsprach in den Grundzügen Grewes Forderung nach Selbstverwaltung.

Er war realistisch genug gewesen, in seinem Vorschlag die Entmilitarisierung, einschließlich der Demontage der Kriegsindustrie den Alliierten zu übertragen. Auch sollten sie die für die Sicherheit ihrer eigenen Streitkräfte erforderlichen Maßnahmen ergreifen dürfen. So war es auch keine Überraschung, dass die Alliierten sich die Kontrolle über Abrüstung und Entmilitarisierung vorbehielten, ohne den Deutschen irgendwelche Befugnisse auf diesem Gebiet einzuräumen. Allerdings hatte Grewe gehofft, dass sich die alliierte Kontrolle auf die Kriegsindustrie beschränken würde und sich nicht auf den gesamten „Stand der Industrie“ sowie auf die Dekartellisierung erstrecken würde, wie es die Frankfurter Dokumente vorsahen.

Obwohl er von den vorhergegangenen Überlegungen der Alliierten nichts oder nur wenig wissen konnte, waren seine Vorschläge durchaus realistisch und an die internationale Situation angepasst. Der maßgebliche Unterschied zwischen seinen Ideen und den Vorstellungen der Alliierten lag in der grundsätzlichen Kompetenzvermutung: Für Grewe lag die Kompetenz im Zweifelsfalle stets bei den Deutschen, und er wünschte sich eine

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

deutsche Eigenstaatlichkeit – wenn auch unter bedingter alliierter Kontrolle – während die Alliierten noch davon ausgingen, alle Kompetenz liege bei ihnen und sie übertrügen lediglich Teile dieser Kompetenzen auf die deutsche Verwaltung – was allerdings nicht ausschloss, dass sie intern bereits überlegten, wie man Deutschland umfassendere Kompetenzen übertragen könnte.[170]

Trotz der Unzulänglichkeiten der Frankfurter Dokumenten sah Grewe in ihnen einen prinzipiell positiven Aspekt: Sie zeugten vom Wunsch, den deutschen Behörden mehr Befugnisse zuzugestehen und ließen Spielraum für eine Ausweitung der deutschen Rechte.

Es ist bezeichnend, dass er in seinen Kommentaren zu den Frankfurter Dokumenten überhaupt nicht darauf einging, welche Konsequenzen die für die westlichen Besatzungszonen positive Entwicklung für die Spaltung Deutschlands haben würde. Dies beruhte jedoch weder auf einem Versäumnis, noch auf mangelndem Interesse, sondern darauf, dass diese Frage seinen Argumentationsrahmen gesprengt hätte. Sein Ziel war nicht ein Plädoyer für die nationale Einheit, sondern ein präziser juristischer Vergleich zwischen seinen Forderungen und dem in den Frankfurter Dokumenten Erreichten. Dieser streng auf ein genau umrissenenes Thema konzentrierte Ansatz zog sich wie ein roter Faden durch seine Arbeitsweise.

1.1.5.3 Der Weg zu den Dokumenten von Washington (April 1949)

1.1.5.3.1 Reaktionen in Deutschland

Während der Monate nach der Übergabe der Frankfurter Dokumente, wurde von deutscher Seite her versucht, durch eine Reihe von Gegenvorschlägen die Rechte der Deutschen zu erweitern. Die Alliierten hatten die deutschen Ministerpräsidenten aufgefordert, „sich zu den vorstehenden Grundsätzen [den Frankfurter Dokumenten] zu äußern“.[171] Man hoffte deshalb auf deutscher Seite, noch auf das zukünftige Besatzungsstatut einwirken zu können – eine Hoffnung, die sich angesichts der grundsätzli-

170 „Memorandum of Conversation between the Secretary and Mr. Bevin“, 31. März 1949, in: NARA, RG 59, State Department, Conference Files, Box 001.

171 *Frankfurter Dokumente*, http://www.documentarchiv.de/brd/frftdok.html, letzter Zugriff am 19. April 2010.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

chen Haltung der Alliierten allerdings als unbegründet erwies. Das Besatzungsstatut war ein einseitiger Akt der Siegermächte, nicht etwa ein mit Deutschland abgestimmter Text oder gar eine Regelung auf vertraglicher Grundlage:

> „The four Allies are the custodians of German sovereignty, as a result of the conquest and subjugation of Germany. They can turn over, whenever they want and to whom they want, the total of, or any part of, that sovereignty. There is no need for any compact with the Germans."[172]

Für die deutschen Politiker war die Diskussion mit den Westalliierten auch insofern eine Gratwanderung, als zu dieser Zeit der Berlin-Konflikt seinen Höhepunkt erreicht hatte und sie vermeiden wollten, die Westalliierten zu verärgern.

In dieser Situation waren laut Grewe die Koblenzer Beschlüsse der Ministerpräsidenten von größter Bedeutung. Da die Tagung im Koblenzer Hotel Rittersturz stattfand, sprach man auch von der „Rittersturz-Konferenz".[173] Sie gab nicht nur den Ministerpräsidenten der Länder Gelegenheit zu einem Gedankenaustausch über die Zukunft des deutschen Staates, sondern auch den Vertretern der wichtigsten Parteien. Viele der bedeutendsten Persönlichkeiten der Fünfziger Jahre fanden sich dort bereits ein.

In den Koblenzer Beschlüssen erklärten die Ministerpräsidenten die Entgegennahme der Frankfurter Dokumente, wandten sich jedoch sowohl gegen das Besatzungsstatut als auch gegen die Gründung eines West-Staates, die die Trennung beider Teile Deutschlands verfestigen würde.[174] Die Delegierten waren sich nicht einig, wie man mit dieser Spaltung umgehen solle: Während Konrad Adenauer sich bereits 1948 für die Errichtung eines westdeutschen Bundesstaates aussprach,[175] zögerten vor allem viele SPD-Mitglieder noch, die de facto Trennung der verschiedenen Zonen auch von deutscher Seite her zu zementieren.

---

172 „Memorandum by the Director of the Policy Planning Staff [George Kennan] to the Secretary of State and the Under Secretary of State", 12. August 1948, in: *FRUS, 1948,* Bd. 2, S., S. 1290.

173 Dokument Nr. 3 der Stellungnahme der Ministerpräsidenten der deutschen Länder der westlichen Besatzungszonen vom 7. Juli 1948, in: *Archiv des Völkerrechts*, S. 217 ff.

174 Vgl. Möller, „Les changements de la politique d'occupation en Allemagne de 1945 à 1949", S. 122. Ebenfalls: Conze, *Die Suche nach Sicherheit*, S. 40.

175 Görtemaker, Manfred, „Der Weg nach Westen", in: *Spiegel Special*, *Die Fünfziger Jahre*, Nr. 1/2006, 21. Februar 2006, in: http://www.spiegel.de/spiegel/spiegelspecial/d-45964830.html, letzter Zugriff am 17. April 2010.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Dieses Anliegen der Deutschen wurde bereits bei der Organisation der Konferenz deutlich: Man wählte das in der französischen Zone gelegene Koblenz als Tagungsort, um den Anspruch der Länder dieser Zone auf feste Zugehörigkeit zu Westdeutschland und zur Bi-Zone zum Ausdruck zu bringen.[176] Zugleich verzichteten die Ministerpräsidenten nach den schlechten Erfahrungen des Vorjahres jedoch darauf, Repräsentanten aus der Ost-Zone einzuladen (obwohl die Alliierten dies grundsätzlich erlaubt hatten), was entgegen den offiziellen Äußerungen einer de facto Akzeptanz der Teilung gleichkam.[177]

Um die Einwände gegenüber der Spaltung Deutschlands zum Ausdruck zu bringen und hervorzuheben, dass man die alliierten Vorschläge lediglich als provisorische Lösung betrachte, wurde eine ganz neue juristische Terminolgie geschaffen. In den Koblenzer Beschlüssen tauchten staatsrechtlich bislang unbekannte Begriffe auf, wie „Parlamentarischer Rat“ (in den Frankfurter Dokumenten war von einer „Verfassungsgebenden Versammlung“ die Rede) und „Grundgesetz“ (statt „Verfassung“). Carlo Schmid, damals SPD-Landesvorsitzender in Württemberg-Hohenzollern, beschrieb das Grundgesetz als Text, der für die „einheitliche *Verwaltung* des Besatzungsgebietes der Westmächte“ entworfen worden sei,[178] eine Überzeugung, die er auch in seiner Eröffnungsrede beim Parlamentarischen Rat noch einmal zum Ausdruck brachte.[179] In Koblenz kam auch

---

176 Krämer, Jörg, „Gesamtstaatliche Aspekte der Rittersturzkonferenz 1948”, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Fachbereich WD I: Geschichte, Zeitgeschichte und Politik, 11. April 2008, S. 2, http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2008/rittersturzkonferenz.pdf, letzter Zugriff am 17. April 2010.

177 Zur Konferenz der Ministerpräsidenten von 1947, siehe: Möller, Horst, „Les changements de la politique d’occupation en Allemagne de 1945 à 1949“, in: Krebs, Gilbert, Schneilin, Gérard (Hrsg.), *L’Allemagne 1945-1955. De la capitulation à la division,* Publications de l’Institut d’allemand d’Asnières, Nr. 22, PU Sorbonne Nouvelle, Asnières, 1996, 319 S., S. 120.

178 Krämer, Jörg, „Gesamtstaatliche Aspekte der Rittersturzkonferenz 1948”, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Fachbereich WD I: Geschichte, Zeitgeschichte und Politik, 11. April 2008, S. 11, http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2008/rittersturzkonferenz.pdf, letzter Zugriff am 10. März 2012.

179 „... wo das Volk sich lediglich in Funktion des Willens einer fremden übergeordneten Gewalt organisiert, sogar unter dem Zwang, gewisse Direktiven dabei verfolgen zu müssen, und mit der Auflage, sich sein Werk genehmigen zu lassen, entsteht lediglich ein Organismus mehr oder minder administrativen Gepräges.“ Rede von Carlo Schmid (SPD) am 8. September 1948 vor dem Plenum des Parla-

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zum ersten Mal die Idee einer Präambel zur Sprache, die den provisorischen Charakter des Grundgesetzes hervorheben sollte.

Aufgrund der prinzipiellen Einwände der deutschen Seite wurde auch die Annahme der neuen Verfassung durch Volksentscheid verworfen. Die Frankfurter Dokumente sahen vor: „Die Ratifizierung in jedem beteiligten Land erfolgt durch ein Referendum, das eine einfache Mehrheit der Abstimmenden in jedem Land erfordert...“[180] Diese Lösung überzeugte die Deutschen ganz und gar nicht. Ein Volksentscheid hätte dem Grundgesetz ein Gewicht verliehen, das nach Meinung der Ministerpräsidenten nur einer endgültigen Verfassung zustand.

Die späteren Entscheidungen des Parlamentarischen Rates zeigten ein gewisses Einlenken auf Seiten der Deutschen und brachten die Vorbehalte gegenüber einer Teilung Deutschlands weniger deutlich zum Ausdruck als die Koblenzer Beschlüsse.

Bemerkenswert war, dass die Beschlüsse der Koblenzer Konferenz de facto einen deutschen Gegenvorschlag zu den Frankfurter Dokumenten darstellten. Auf juristischer Ebene versuchte man, unter allen Umständen eine traditionelle Staatsgründung zu vermeiden und die Frankfurter Dokumente eher als Genehmigung zur Schaffung eines Verwaltungsapparats statt als Erlaubnis zur Errichtung eines Staatsapparats zu interpretieren. Da auch das Dokument III bei den Ministerpräsidenten keine Zustimmung fand (es ging ihnen nicht weit genug), reagierten die Militärgouverneure der Westmächte verärgert auf die Koblenzer Beschlüsse. General Clay sah in ihnen „a catastrophic disregard of the seriousness of the total European situation“.[181]

---

mentarischen Rates, in: Lehmann (Hrsg.), *Deutschland-Dokumentation 1945-2004* (DVD).

180 *Frankfurter Dokumente*, http://www.documentarchiv.de/brd/frftdok.html, letzter Zugriff am 10. März 2012.

181 Krämer, Jörg, „Gesamtstaatliche Aspekte der Rittersturzkonferenz 1948”, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Fachbereich WD I: Geschichte, Zeitgeschichte und Politik, 11. April 2008, S. 14, http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2008/rittersturzkonferenz.pdf, letzter Zugriff am 10. März 2012.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.1.5.3.2 Reaktionen der Alliierten

Doch die Deutschen waren nicht die einzigen, die zögerten, den von den Frankfurter Dokumenten vorgeschlagenen Weg einzuschlagen: Anläßlich eines Treffens der Westalliierten Botschafter in Moskau mit Stalin, am 2. August 1948, wurden auch von den Westmächten die Richtlinien der Londoner Konferenz noch einmal hinterfragt.

Stalin stellte bei dieser Begegnung die Berliner Blockade als Reaktion auf die Währungsreform in West-Berlin und das Projekt der Schaffung einer westdeutschen Regierung dar.[182] Da für Berlin noch lange keine Lösung in Sicht war, brachten die Westmächte wiederholt zum Ausdruck, sie seien jederzeit für eine gesamtdeutsche Lösung offen. Als Stalin durchblicken ließ, an einer gesamtdeutschen Lösung interessiert zu sein, zögerte man, die Londoner Richtlinien zügig umzusetzen, und betonte ihm gegenüber, dass die Ergebnisse der Vorberatungen für den Parlamentarischen Rat, der ab 1. September 1948 in Bonn tagen sollte, für die Vier absolut nicht bindend seien.[183]

Gleichzeitig dachte man über Alternativlösungen nach. Ein Projekt des State Department sah zum Beispiel nach dem Abzug der alliierten Truppen eine Rückübertragung der Staatsgewalt auf Gesamtdeutschland vor. Man hoffte, dieser Plan würde eine Spaltung Europas in zwei Blöcke und die Gründung eines ostdeutschen Staates vemeiden, die sowjetischen Truppen zum Abzug zwingen und die amerikanischen Besatzungskosten verringern. Unter dem Eindruck der unbewältigten Berlin-Krise schien

---

182 Harry S. Truman Library, The Berlin Airlift Documents, „Airbridge to Berlin – The Berlin Crisis of 1948, ist Origins and Aftermath“, http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/BERLIN_A/PAGE_22.HTM, letzter Zugriff am 10. März 2012.

183 „September 1 does not represent the date of formal establishment of such a governmental organization. It is rather the date on which representatives from the German states will begin the exploratory study of the problems involved in the setting up of the common organization. It is certainly not intended that any conclusions that they reach shall preclude or contravene any agreement arrived at by the four powers on a government for all Germany.“, in: Harry S. Truman Library, The Berlin Airlift, Documents, „The Berlin Crisis: Report on the Moscow Discussions 1948“, September 1948, http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/-study_collections/berlin_airlift/documents/PDFs/4-2.pdf#zoom=100, letzter Zugriff am 10. März 2012. Siehe auch: Möller, Horst, „Parteien in der Bundesrepublik Deutschland 1945/1948 bis 1955“, in: Cahn, Poloni, Schneilin (Hrsg.), *L’Allemagne des recommandations de Londres à la souveraineté*, S. 42ff.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

den Amerikanern eine Abzugsmöglichkeit aus Berlin ohne Prestigeverlust durchaus erstrebenswert. Kennan, zum Beispiel, sprach sich vor den Verhandlungen mit der UdSSR im August für diese Option aus.[184]

Insgesamt überwogen jedoch die Gegenargumente: Man wollte kein großes Deutschland mehr in der Mitte Europas. Westeuropäische Union und European Recovery Program sollten nicht durch Verhandlungen über die deutsche Wiedervereinigung aufgehalten werden und man wollte der Sowjetunion keine Gelegenheit geben, ihre Polizeikräfte weiter nach Mitteleuropa vorzuschieben.

1.1.5.3.3 Schwierigkeiten der Alliierten bei der Ausarbeitung des Besatzungsstatuts

Nachdem die Verhandlungen mit Moskau erneut gescheitert waren, da Moskau die westliche Präsenz in Berlin in Frage stellte und sich weigerte, alle Behinderungen des Verkehrs zwischen Berlin und Westdeutschland aufzuheben, mussten die Westalliierten sich damit abfinden, dass der Kontrollrat nun de facto völlig ausgeschaltet war. Die Londoner Richtlinien blieben der einzig praktikable und überzeugende Weg:

> „But because of the obstructiveness and recalcitrance of the USSR, the Alliied Control Authority has now reached a stage of virtual paralysis. Our present objective is, together with the UK and France, to reconstitute western Germany as a political entity capable of participating in and contributing to the reconstruction of Europe in respect to economic life and the general security, pending the time when a comprehensive settlement of the German problem becomes a possibility."[185]

Unterdessen gaben die deutschen wissenschaftlichen und politischen Kreise ihre Forderung nach einer rechtlichen Grundlage für die alliierte Machtstellung nicht auf. Seit September 1949 tagte der Parlamentarische Rat und stieß sich immer wieder an der Schwierigkeit, dass die Formulierung des Grundgesetzes von der Bekanntgabe des endgültigen Textes für

184 „Memorandum by the Director of the Policy Planning Staff [George Kennan] to the Secretary of State and the Under Secretary of State", 12. August 1948, in: *FRUS, 1948,* Bd. 2, S. 1295f.

185 „Department of State Policy Statement", 26. August 1948, in: *FRUS, 1948*, Bd. 2, S. 1298.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ein Besatzungsstatut abhängig war.[186] So wurde auch aus praktischen Gründen der Ruf nach klaren rechtlichen Verhältnissen laut.

Zunächst beabsichtigten die Alliierten, ein präzises und ausführliches Dokument zu verabschieden, stellten jedoch bald fest, dass es ihnen schwer fallen würde, sich über die Details zu einigen. Mit jeder Arbeitsgruppe wurde das Statut länger, verworrener und unübersichtlicher.

> „The resulting document, still partially incomplete, having been worked on seperately by different groups, and representing repeated compromises, has become somewhat lengthy, rigid, complicated, and difficult to follow and interpret. It is an accretion of successive additions rather than a well-rounded concept design to achieve a clearcut occupational objective.”[187]

Die Zielsetzungen waren in jenen Monaten noch sehr unterschiedlich: Auf amerikanischer Seite wurde bereits vorgeschlagen, die Militärgouverneure anzuweisen: „...to adopt a sympathetic and flexible attitude to German views of the draft Statute which are to be obtained from the Parliamentary Council...“[188] Man war sich auch der Bedeutung der deutschen öffentlichen Meinung stärker bewusst und fürchtete eine Radikalisierung gegen die Alliierten:

> „My fear is that the legalistic document that is being developed for imposition on the Germans as an occupation statute will become a future rallying point for nationalist elements from whom I do not exclude the Social Democrats. […] The greater the discrimination they [the occupation statute and the Ruhr statute] manifest against the German people, the better opportunity for the future demagog to expand on injustice and *Diktat*.“[189]

Die amerikanische Regierung hoffte, die Deutschen durch Entgegenkommen der Alliierten für sich zu gewinnen und versuchte, auch durch finanzielle Mittel Druck auf die Europäer auszuüben.

> „The US is spending vast sums of money in an effort to promote European recovery and time had come when France, in his [Clay’s] opinion, should take the lead in bringing Western Germany into Western European system. Ger-

---

186 Grewe, „Das Besatzungsstatut“, in: *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit*, S. 38.

187 „Memorandum by Mr. Ware Adams of the Policy Planning Staff to the Director of the Policy Planning Staff (Kennan)”, 7. März 1949, in: *FRUS, 1949,* Bd. 3, S. 47.

188 „The acting Secretary of State (Lovett) to the Embassy in the United Kingdom“, 13. Januar 1949, in: *FRUS, 1949,* Bd. 3, S. 3.

189 „The United States Political Advisor for Germany (Murphy) to the Embassy in the United Kingdom“, 21. Januar 1949, in: *FRUS, 1949,* Bd. 3, S. 17.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

> mans should not be kicked in face at very time they were struggling to execute what had been decided in London. He hoped that France would make friendly gesture toward Germans who must be given some encouragement and hope for future. In view of Communist danger, it is tragic that since last June three democratic governments of France, UK and US were exposed to Germans as governments which could not agree upon their German policy."[190]

Auch die Gefahr einer weiteren Ausbreitung des Kommunismus infolge der Enttäuschung der Deutschen über mangelnde alliierte Koordination wurde von den Amerikanern beschworen.[191]

Frankreich war jedoch, wie von seinen amerikanischen Partnern hervorgehoben wurde, noch nicht zu so viel Entgegenkommen bereit:

> „The language as suggested by the French is unacceptable since it would permit the Occupation Authorities to exercise any controls whatsoever by simply agreeing to do so. This is contrary to the basic conept of the Occupation Statute according to which the powers of the Occupation Authorities were to be limited so that provisional German Government could function."[192]

Je länger die Experten der drei Länder diskutierten, desto komplizierter und schwerer überschaubar wurde der Wortlaut des Statuts. Hätte Grewe die Zwischenfassungen des Textes gekannt, so hätte er als Jurist vermutlich ihre größere Präzision gegenüber dem Endergebnis geschätzt. Viele der Aspekte, mit denen er sich in *Ein Besatzungsstatut für Deutschland* befasst hatte, erschienen in den alliierten Entwürfen von Anfang 1949 ebenfalls.[193]

Doch je präziser die Diskussion wurde, desto weniger konnten die Alliierten sich einigen. Erst die Minister kamen schließlich zu einem gemeinsamen Ergebnis: Wirkliche Fortschritte wurden erzielt, als Robert Schuman sich zu Zugeständnissen bereit zeigte. Bei einer Unterhaltung mit General Clay wurde deutlich, dass Schuman einen pragmatischeren Ansatz hatte als viele seiner Kollegen: „General Clay characterized the conversation as being the most satisfactory which he had ever had on Ger-

190 „The Ambassador in France (Caffery) to the Secretary of State", 22. März 1949, in: *FRUS, 1949,* Bd. 3, S. 115.

191 „The acting United States Political Advisor for Germany (Riddleberger) to the Secretary of State", 2. April 1949, in: *FRUS, 1949,* Bd. 3, S. 235.

192 „The acting Secretary of State (Lovett) to the Embassy in the United Kingdom", 13. Januar 1949, in: *FRUS, 1949,* Bd. 3, S. 5.

193 „The Ambassador in the United Kingdom (Douglas) to the Secretary of State", 2. April 1949, in: *FRUS, 1949*, Bd. 3, S. 62-73.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

many with any French official.“[194] Dies sollte sich während der letzten Wochen der Diskussionen in Washington bestätigen. Man beschloss, grundsätzlich von direkter alliierter Verantwortlichkeit auf eine Phase alliierter Kontrolle überzugehen und Westdeutschland mehr Handlungsspielraum zu überlassen, ohne jedoch auf alliierte Rechte zu verzichten.[195]

Das von den Ministern ausgehandelte Statut war notgedrungen ein relativ vager Kompromiss – und damit genau das Gegenteil dessen, was die Alliierten zunächst angestrebt hatten. Das Besatzungsstatut formulierte hauptsächlich allgemeine Absichten, regelte jedoch keine Details. So entfiel zum Beispiel mangels Einigung die Klausel über ein Schiedsgericht, die Grewe so sehr am Herzen lag und die er in *Ein Besatzungsstatut für Deutschland* des Längeren erörtert hatte.

Das endgültige Statut wurde im Anschluss an die Unterzeichnung des NATO-Vertrags in Washington vom 6. bis 8. April 1949 erarbeitet. Die Alliierten entwarfen während dieser kurzen Zeitspanne die sogenannten acht „Dokumente von Washington“. Sie umfassten unter anderem den Text des Besatzungsstatuts („Dokument I“), das am 10. April 1949 durch die Verbindungsoffiziere dem Parlamentarischen Rat mit einem Begleitschreiben der Militärgouverneure übergeben wurde und am 21. September 1949 nach Konstituierung der Bundesrepublik in Kraft trat, ein Abkommen über eine Dreimächtekontrolle („Dokument II“) und ein Abkommen über verbotene und beschränkte Industrien („Dokument VII“).[196]

---

194 „The Ambassador in France (Caffery) to the Secretary of State“, 22. März 1949, in: *FRUS, 1949,* Bd. 3, S. 118.

195 „The Germans should be allowed to take initiative under Allied control. In theory, we would reserve all powers but we would notify the Germans of the limited and specified fields in which we would take direct action. Many difficulties, such as predominant US financial control, might be removed by this new approach. Mr. Schuman agreed in principle. It was time to proceed from the first stage of direct Allied responsibility to the second stage of Allied control. We should give the Germans maximum responsibility, at the same time maintaining the right to intervene in such matters as security, denazification, etc.” in: „Memorandum of Conversation, by the Secretary of State“, 1. April 1949, in: *FRUS, 1949,* Bd. 3, S. 158. Am 6. April lautete die Zielvorgabe der Alliierten: „[...] to retain sovereignty in Germany as well as a legal status of our occupation“, in: „Tripartite Discussions on Germany“, 6. April 1949, in: NARA, RG 59, State Department, Conference Files, Box 001.

196 Weitere Dokumente waren eine Botschaft der Außenminister an die Militärgouverneure, ein Protokoll über eine Volksabstimmung in Württemberg-Baden, ein Abkommen über Kehl, eine Erklärung über Reparationen, ein Abkommen über

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Der Kontext in Deutschland zur Zeit der Übergabe der Washingtoner Dokumente hatte sich gegenüber Juli 1948 insofern verändert, als der Parlamentarische Rat die Ausarbeitung des Grundgesetzes beinahe beendet hatte (es sollte einen knappen Monat später, am 8. Mai 1949, vom Parlamentarischen Rat endgültig beschlossen werden und am 12. Mai 1949 von den Militärgouverneuren der drei Westzonen genehmigt werden). Daher hatten die Alliierten beschlossen, die Staatsgewalt soweit als mit der Besatzung vereinbar auf die deutschen Staatsorganismen rückzuübertragen.

1.1.5.4 Vergleich der Vorschläge Grewes mit den „Dokumenten von Washington“

Rückblickend schrieb Grewe über seine Ideen im Vergleich zu den Washingtoner Dokumenten: „Ich entwickelte einige konkrete Vorschläge, wie ein solches Besatzungsstatut aussehen konnte. Als sich die Besatzungsmächte schließlich zum Erlaß eines Besatzungsstatuts veranlasst sahen, sah es natürlich ganz anders aus.“[197]

Den besten Überblick über Grewes Kritik an den Dokumenten von Washington liefert sein Artikel „Das Besatzungsstatut“ von 1949.[198] Seine Einwände entsprachen im Kern den Punkten, die er bereits nach Erlass der Londoner Richtlinien angesprochen hatte. Er hatte bereits 1948 gut eingeschätzt, wie diese Richtlinien in die Tat umgesetzt werden würden. Deshalb zielten seine neuen Stellungnahmen auch hauptsächlich darauf hin, die Öffentlichkeit über den Inhalt der Dokumente aufzuklären. Zugleich erhoffte er sich wohl auch eine Fortsetzung der Diskussion um das Besatzungsstatut und dadurch auf Dauer eine Verbesserung dieses Textes.

Was Grewe bereits bei den Londoner Richtlinien kritisiert hatte, galt auch für das Besatzungsstatut; es wurde von den Westmächten „in Aus-

---

verbotene oder beschränkte Industrien und ein Entwurf des Übereinkommens für die Schaffung einer internationalen Kontrolle der Ruhr.

197 Grewe, Vortrag, „Wiesbaden (Walluf, Hotel Schwan), 28. Oktober 1983“, in: MPIER, NL 7:1:7:5.

198 Grewe, „Das Besatzungsstatut“, in: *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit*, S. 37-45. Ursprünglich veröffentlicht als: „Neue Perspektiven des Besatzungsregimes“, in: *Die Gegenwart*, Nr. 83, 1949.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

übung der obersten Gewalt [...] erlassen“ und nicht mit den Deutschen vereinbart.[199]

Er hatte also mit seiner Annahme Recht behalten, dass die Deutschen kein Mitspracherecht bekommen würden und sich an der Rechtslage Deutschlands nichts ändern werde.[200] Erstaunt war er wohl nicht darüber, aber allemal enttäuscht: „Daß uns politische Geschenke gemacht würden, konnte nicht erwartet werden.“[201]

Die Sequestration der deutschen Staatsgewalt durch die Alliierten blieb bestehen und Grewes Vorschlag, die Alliierten sollten sich auf eine Aufsichtsfunktion beschränken und alle anderen Funktionen offiziell den verfassungsmäßig gebildeten deutschen Staatsorganen übergeben, wurde nicht befolgt:

> „...es [das Statut] ist nichts mehr als eine vorläufige, äußerlich in gewisse Rechtsformen gekleidete Selbstbeschränkung und Selbstbindung der Besatzungsmächte, die je nach Lage der Sache wieder aufgehoben und rückgängig gemacht werden kann. In drastischer Weise wird damit bestätigt, daß die Sequestration der deutschen Staatsgewalt noch nicht beendigt ist.“[202]

Besonders heftig kritisierte er die seiner Meinung nach viel zu weit gehende Fassung der in Artikel 2 enthaltenen Vorbehalte (die sogenannte „Marshall-Plan-Klausel“ des Artikels 2, Absatz h, zum Beispiel, hätte bei extensiver Auslegung die Kontrolle der gesamten deutschen Wirtschaft ermöglicht).[203] Dies zeigte, dass die Alliierten noch nicht bereit waren, sich verbindliche Selbstbeschränkungen aufzuerlegen, wie er es gefordert

---

199 Haus der Geschichte, „Entstehung zweier deutscher Staaten: Besatzungsstatut“, *Lebendiges virtuelles Museum Online*, http://www.hdg.de/lemo/html/Nachkriegsjahre/EntstehungZweierDeutscherStaaten/besatzungsstatut.html, letzter Zugriff am 2. April 2012.

200 Grewe, „Das Besatzungsstatut“, in: *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit*, S. 39.

201 Ebd., S. 45.

202 Ebd., S. 43.

203 „Kontrolle über innenpolitische Maßnahmen, jedoch nur in dem Mindestmaße, das notwendig ist, um eine Verwendung von Geldern, Nahrungsmitteln und anderen Gütern in der Weise zu gewährleisten, daß die Notwendigkeit ausländischer Unterstützung für Deutschland auf ein Mindestmaß herabgesetzt wird [...]“ in: Artikel 2, Absatz h des Besatzungsstatuts in: Haus der Geschichte, „Entstehung zweier deutscher Staaten: Besatzungsstatut“, *Lebendiges virtuelles Museum Online*, http://www.hdg.de/lemo/html/Nachkriegsjahre/EntstehungZweierDeutscherStaaten/besatzungsstatut.html, letzter Zugriff am 2. April 2012. Zur Interpretation dieser Klausel, siehe auch: Bundesarchiv, *Die Kabinettsprotokolle der Bun-*

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

hatte. De facto, hob er hervor, hatten sie sich auf allen Gebieten theoretisch ein Einwirkungsrecht vorbehalten: „Andererseits haben die Zuständigkeitsvorbehalte ebenso wenig die Bedeutung, daß sich die Besatzungsmächte auf allen anderen Gebieten jeder Einwirkungsmöglichkeit und Kontrolle begeben hätten.“[204]

Als Vorbehaltsrechte enthielt das Besatzungsstatut, wie Grewe bereits in *Ein Besatzungsstatut für Deutschland* vorgesehen hatte, insbesondere Abrüstung und Entmilitarisierung, Ruhrkontrolle, Restitutionen, Reparationen, auswärtige Angelegenheiten, Aufnahme von Flüchtlingen, Versorgung und Sicherheit der alliierten Truppen, Außenhandel, Kontrolle der Einhaltung des Grundgesetzes und Inhaftierung von durch Besatzungsgerichte verurteilten Personen. Einige Vorbehaltsrechte, wie dasjenige über den Schutz der alliierten Streitkräfte, hatte Grewe mit Sinn für Realpolitik in seinem Entwurf ganz ähnlich vorgesehen, doch die meisten schienen ihm über den Rahmen des Nötigen hinauszugehen.

Im Gegensatz zu Grewes Vorschlägen sah das Besatzungsstatut von 1949 keine zeitliche Befristung dieser Vorbehaltsrechte vor. „Es bleibt ein schwer zu verschmerzender Mangel des neuen Statuts, daß es zum Beispiel bezüglich der Restitutionen, Reparationen, der sogenannten Dekartellierung, der Besatzungskosten, der Außenhandels- und Devisenkontrolle keinerlei verfahrensmäßigen oder materiell-rechtliche Garantien geschaffen hat.“[205] Auch die Kontrolle innenpolitischer Maßnahmen ging in ihrem potentiellen Umfang weit über das von Grewe Gewünschte hinaus.

Im Bereich der Gesetzgebung trat das grundsätzliche Einspruchsrecht der Alliierten besonders deutlich zu Tage, sowohl bei der klassischen Gesetzgebung (Einspruchsrecht der Besetzungsbehörden gegen jedes von den deutschen Behörden verabschiedete Gesetz binnen 21 Tagen), wie auch beim Notstandsrecht. Dieses Vorbehaltsrecht wurde schließlich jedoch viel seltener angewandt, als man hätte befürchten können: Von September 1949 bis März 1951 lagen der Hohen Kommission 259 Bundesgesetze und Verordnungen vor, von denen lediglich drei Gesetze keine

---

desregierung, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0001/k/k1949k/kap1_1/para2_3.html, letzter Zugriff am 10. März 2012.

204 Grewe, „Das Besatzungsstatut“, in: *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit*, S. 42.

205 Ebd., S. 41.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Genehmigung fanden.[206] Das Notstandsrecht wiederum schockierte Grewe weniger als manche seiner Kollegen, da er selbst, äußerst pragmatisch, angesichts der Situation in Deutschland, den Alliierten in seinem Entwurf ein Notstandsrecht zugestanden hatte. Dennoch empfand auch er das Notstandsrecht auf längere Sicht als Einmischung in die deutschen Angelegenheiten.

Kritisch beurteilte er auch die eingeschränkten Rechtsschutzgarantien für die deutsche Bevölkerung. Er bemängelte, dass hauptsächlich die persönliche Freiheit, nicht aber die anderen von der Vollversammlung der Vereinten Nationen verkündeten Menschenrechte im Besatzungsstatut enthalten seien. „Es ist für die Wirksamkeit solcher Erklärungen kein hoffnungsvolles Zeichen, daß man sie in Washington unbeachtet gelassen hat.“[207] Immerhin fand sich die in seinem Text geforderte Gewährung der Grundrechte der Bürger in Artikel 6 des Besatzungsstatuts wieder, was ihm jedoch nicht weit genug ging:

> „Das *Besatzungsstatut* vom 10.4.1949 befaßt sich nur in einem einzigen Punkte mit dem rechtlichen Schutze der individuellen Freiheitssphäre. Dieser Punkt (Nr. 6) [...] verwirklicht nur einen Bruchteil dessen, was die Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder in ihren Koblenzer Leitsätzen vom 7.7.1949 [sic!, eigentlich: 1948] vorgeschlagen hatten. Nicht die ‚allgemeinen Menschenrechte sowie die bürgerlichen Rechte und Freiheiten’, wie es diesem Vorschlag (Ziff.13) entsprochen hätte, wurden gewährleistet, sondern lediglich die Habeas corpus-Rechte und die mit ihnen unmittelbar verknüpften Rechtsschutzgarantien, und diese noch unter dem Vorbehalt der Sicherheit der Besatzungsmächte.“[208]

---

206 Enders, Ulrich, Reiser, Konrad, „Einleitung: Kommentar zu den Beziehungen zur Alliierten Hohen Kommission und zu den Verfassungsorganen“, in: Bundesarchiv, *Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, 1949,* Online-Edition, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1949k/kap1_1/para2_7.html, letzter Zugriff am 2. April 2012.

207 Grewe, „Das Besatzungsstatut“, in: *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit*, S. 42f.

208 Grewe, „Der Schutz der Menschenrechte in Deutschland“, Sonderdruck aus den Deutschen Landesreferaten zum III. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung in London 1950, S. 324-325, in: MPIER NL 7:2:21:2. [Hervorhebung durch den Autor].

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Ziffer 8 des Besatzungsstatuts[209] konnte unterschiedlich ausgelegt werden und schlimmstenfalls als Generalklausel für eine uneingeschränkte Handlungsfreiheit der Alliierten herangezogen werden, wenn diese sich nur untereinander einig wurden. Mit der für ihn typischen Methode versuchte Grewe jedoch sofort – mit Verweis auf General Lucius Clay – diese Klausel einschränkend, im für Deutschland günstigsten Sinne, als reine Verfahrensvorschrift zu interpretieren, die besagte, dass Entscheidungen der Besatzungsmächte nur dann wirksam werden könnten, wenn sie von den drei Alliierten, in einem noch zu definierenden Verfahren, gemeinsam vereinbart würden.[210]

Als positiv hob Grewe die Verständigung der drei Besatzungsmächte auf einen gemeinsamen Text hervor, nachdem, wie er wusste, mehrere Fassungen verworfen worden waren.[211] Dass den drei Westmächten die Einigung nicht leicht gefallen war, las er auch daraus ab, dass der vorgelegte Text um einiges kürzer war als vorherige Entwürfe, und dass alle strittigen Einzelfragen beiseite geschoben worden waren. Obwohl Grewe keinerlei Möglichkeit hatte, sich einen Einblick in die Einzelheiten der Diskussion zu verschaffen, deckte sich hierin seine Analyse mit der des amerikanischen Außenministers Acheson[212] und kam mit politischer Intuition der Realität der Verhandlungen sehr nahe.[213]

---

209 „Jede Maßnahme ist als ein Akt der Besatzungsbehörden gemäß den hier vorbehaltenen Befugnissen anzusehen und ist als solcher gemäß diesem Besatzungsstatut wirksam, falls sie in irgend einer durch Vereinbarung zwischen ihnen vorgesehenen Form getroffen oder verlautbart worden ist. Die Besatzungsbehörden können nach ihrem Ermessen ihre Entscheidungen entweder unmittelbar oder durch Weisungen an die zuständigen deutschen Behörden bewirken.“ in: Verfassungen der Welt, Besatzungsstatut von 1949, http://www.verfassungen.de/de/de49/besatzungsstatut49.htm, letzter Zugriff am 10. März 2012.

210 Grewe, „Das Besatzungsstatut“, in: *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit*, S. 43.

211 Ebd., S. 38.

212 Vgl. hierzu Rede Dean Achesons vor dem amerikanischen Zeitungsverleger-Verband, 29. April 1949, offizielle Übersetzung des Amerikadienstes, S. 8f. in: ACDP, CDU Bundespartei, 07 – 001 – 3006.

213 „...die nach langen fruchtlosen Verhandlungen und mehrfachen Rückschlägen überraschend schnell zustande gekommene Einigung der Westmächte über das Besatzungsregime in Deutschland...“ in: Grewe, „Das Besatzungsstatut“, in: *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit*, S. 37.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Das Ergebnis, so sein Fazit, war deshalb eher ein politisches als ein juristisches Dokument.[214] Grewe erkannte sofort, dass gerade die zunächst enttäuschende mangelnde juristische Genauigkeit des Textes, seine „juristisch poröse“ Form,[215] in der praktischen Politik Möglichkeiten für eine weite Auslegung zugunsten der Freiheiten und Befugnisse der deutschen Regierung eröffnete.[216] Wenn auch der Schwerpunkt immer noch auf der teilweisen Übertragung von Rechten auf die Deutschen lag, und nicht etwa auf der klaren Begrenzung der Rechte der Alliierten, so erlaubte der Text dennoch die juristische Schlussfolgerung, dass die deutsche Staatsgewalt zwar weiterhin in den Händen der Alliierten liege, jedoch im Einzelfall an deutsche Behörden delegiert werden könne. Den Umfang dieser Delegation interpretierte Grewe wiederum im für Deutschland günstigsten Sinne: Die Besatzungsmächte sollten sich auf die im Besatzungsstatut ausdrücklich ausgesprochenen Vorbehaltsrechte beschränken und alles andere an die deutsche Regierung delegieren.

> „Die rechtliche Konstruktion des künftigen Besatzungsregimes hätte demnach davon auszugehen, daß die deutsche Staatsgewalt auch in Zukunft noch kraft Sequestration in den Händen der Besatzungsmächte liegt, daß sie jedoch hinsichtlich ihrer praktischen Ausübung in weitem Umfang an deutsche Organe delegiert ist. Für den Umfang dieser Delegation ist besonders wichtig, daß sich die Besatzungsmächte auf die im Statut ausdrücklich bezeichneten Vorbehaltsrechte beschränken.“[217]

Immerhin empfand er es als Fortschritt, dass die Vorbehaltsrechte im Besatzungsstatut insgesamt klarer formuliert worden waren, als noch im Dokument III der Frankfurter Dokumente. Er betonte auch bezüglich der Vorbehaltsrechte, dass die Aufnahme eines Sachgebietes in diese Liste nicht bedeute, dass Deutschland auf diesem Gebiet kein Mitspracherecht mehr habe. Die deutschen Behörden müssten zwar die Besatzungsmächte über ihr Handeln auf diesen Gebieten unterrichten, doch schließe dies noch lange kein deutsches Handeln aus.[218]

Letztendlich würde viel von der „loyalen und sinnvollen“ Auslegung und Weiterentwicklung des Statuts abhängen, sowie von der Bereitschaft

214 Ebd., S. 38.
215 Ebd., S. 39.
216 Ebd.
217 Ebd., S. 39f.
218 Ebd., S. 42.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zu einer produktiven Zusammenarbeit zwischen Deutschen und Alliierten.[219]

Mit dieser Hoffnung sollte Grewe Recht behalten: Die Alliierten waren durchaus bereit, das Statut im Laufe der Zeit zu lockern und flexibel zu handhaben, da ihnen viel daran gelegen war, vom deutschen Volk als offen und für Verbesserungsvorschläge zugänglich angesehen zu werden.[220]

Ziffer 9 des Besatzungsstatuts bot ausdrücklich die Möglichkeit einer Revision nach zwölf oder achtzehn Monaten, und zwar „im Hinblick auf eine Erweiterung der Zuständigkeit der deutschen Stellen..." Selbstverständlich erspähte Grewe unverzüglich diese Revisionsklausel und hob sie positiv hervor: „Fraglos wird diese Klausel das ihrige dazu beitragen, um den Enttäuschungen und Einwendungen, die das Statut zwangsläufig hervorrufen wird, einen Teil ihres Gewichts zu nehmen."[221]

Weiterhin unterstrich er eine maßgebliche Verbesserung im Vergleich zu Punkt C des Frankfurter Dokuments Nummer III. Punkt C sah die „Beobachtung, Unterstützung und Beratung der Bundes- und Länderregierungen bezüglich der Demokratisierung des politischen Lebens, der sozialen Beziehungen und der Erziehung" vor. Den Verzicht auf diesen Punkt interpretierte er richtigerweise dahingehend, dass die Alliierten sich von nun an nur noch über ihr legislatives Veto in diese Angelegenheiten einmischen könnten. Auch eine direkte Einwirkung auf die deutsche Verwaltung oder Justiz über das legislative Veto hinaus war den Alliierten nunmehr verboten, was Grewe besonders wichtig erschien.[222]

Er bemerkte auch lobend, dass in Ziffer 3 des Dreimächte-Kontrollabkommens finanzielle Erleichterungen für Deutschland vorgesehen waren wie zum Beispiel die Verminderung der Personalkosten des künftigen alliierten Kontrollapparates.[223]

Das mit dem Besatzungsstatut eng verbundene „Abkommen über die Dreimächtekontrolle" (Dokument II der Washingtoner Beschlüsse) wurde von Grewe als großer Fortschritt gewertet, da die Militärregierungen

---

219 Ebd., S. 41.

220 „Memorandum by the Acting Special Assistant in the Office of German and Austrian Affairs (Beam) to the Acting Director (Murphy)", 29. März 1949, in: *FRUS, 1949,* Bd. 3, S. 138.

221 Grewe, „Das Besatzungsstatut", in: *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit*, S. 44.

222 Ebd., S. 42.

223 Ebd., S. 41.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

durch eine alliierte Hohe Kommission abgelöst werden sollten. Auch bei diesem Dokument konnte er es sich jedoch nicht verkneifen, die mangelnde juristische Präzision zu beanstanden: „Dennoch lässt auch dieser Text viele Zweifelsfragen offen.“[224]

Die Trennung von militärischen und politischen Aufgaben durch Auflösung der Militärregierungen und Gründung der Hohen Kommission im „Abkommen über die Dreimächtekontrolle“ zeigte auch, dass es sich bei der Besatzung, wie auch Grewe es interpretiert hatte, nicht mehr um eine reine „occupatio bellica“ handelte. Darüber hinaus trug die durch das Abkommen geregelte Entscheidungsfindung innerhalb der Hohen Kommission bis zu einem gewissen Grad Grewes Forderung nach Verhinderung eines weiteren Auseinanderdriftens der Zonen und nach Vorrang von gesamtdeutschen Entscheidungen vor Zonenentscheidungen Rechnung.

Das von den Militärgouverneuren am 13. April 1949 unterzeichnete „Abkommen über beschränkte und verbotene Industrien“, das ebenfalls in den Washingtoner Dokumenten enthalten war, kam Grewes Vorstellungen insofern nahe, als es eine Revision des bisherigen Demontageprogramms, eine Lockerung der Produktionsbeschränkungen und eine allgemeine Hebung des Industrieniveaus vorsah, wenn auch die Zielsetzung nicht die gleiche wie bei Grewe war: Den Alliierten ging es in erster Linie darum, die wirtschaftlichen Kapazitäten für den Wiederaufbau Europas zu nutzen, während es Grewe um die Erhaltung der deutschen Industrie und die Sicherung des Existenzminimums der deutschen Bevölkerung ging.

Nachdem der Parlamentarische Rat am 8. Mai 1949 das Grundgesetz, das mit dem Besatzungsstatut gekoppelt war, verabschiedet hatte, sah er keinen Sinn mehr darin, sich grundsätzlich gegen das Besatzungsstatut zu sträuben. Er empfahl stattdessen, die Chancen zu nutzen, die die neue Rechtsordnung bot. 1987 wertete er rückblickend: „Der Inhalt des Statuts konnte die deutschen Erwartungen nicht befriedigen, aber es war, wie man heute in solchen Situationen zu sagen pflegt, ein ‚Schritt in der richtigen Richtung’, der durch das *Petersburger Abkommen* (22.11.49) und die *Revision des Besatzungsstatuts* (6.3.51) fortgesetzt wurde.“[225]

---

224 Ebd., S. 44.

225 Grewe, „Der Übergang vom Besatzungsregime zu den Verträgen von Bonn und Paris“, in: *Deutschlandvertrag, westliches Bündnis und Wiedervereinigung*, S. 11. [Hervorhebungen durch den Autor].

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.2 Grewes Beurteilung der neuen staatsrechtlichen Form der Bundesrepublik

Gleichzeitig mit dem Besatzungsstatut trat auch das Grundgesetz in Kraft. Die Gründung der Bundesrepublik vollzog sich unter strenger Aufsicht der Besatzungsmächte. Trotz erster Schritte in Richtung politischer Autonomie in Form eines Verfassungskonvents der Länder, der im Auftrag der Ministerpräsidenten vom 10.-23. August 1948 in Herrenchiemsee tagte, um einen Verfassungsvorschlag für den Parlamentarischen Rat auszuarbeiten, waren die Alliierten ständig präsent. Wie gut sie über die Arbeit des Parlamentarischen Rates informiert waren, beweist beispielsweise die Tatsache, dass am Genehmigungsschreiben für das Grundgesetz bereits gefeilt wurde, bevor noch der Text den Alliierten vorgelegt worden war.[226] Selten, hob Grewe damals hervor, sei eine Staatsgründung in der Geschichte so stark von außen beeinflusst worden. Nur Japan und die DDR seien nach 1945 noch stärker von ihren Besatzungsmächten kontrolliert worden.

Der Einfluss der Westalliierten war auch insofern deutlich zu spüren, als die Verfassung nur Westdeutschland betraf. Dies veranlasste einige SPD-Politiker, darunter Carlo Schmid, zu der Frage, ob man überhaupt eine solche Verfassung erarbeiten dürfe, oder ob dies einer Anerkennung der staatlichen Teilung Deutschlands gleichkäme.[227] Schmid sagte deshalb auch am 8. September 1948 bei einer Sitzung des Parlamentarischen Rates:

> „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 errichten.“[228]

Grewe war an der Ausarbeitung des Grundgesetzes nicht direkt beteiligt. Dies hinderte ihn nicht daran, in der Hoffnung auf indirekte Einflussnahme Kommentare zu seinem Inhalt abzugeben, die uns Aufschluss über

---

226 „Memorandum of Conversation, Tripartite discussions on Germany, Mr. Acheson, Mr. Bevin and Mr. Schuman“, 6. April 1949, in: NARA, RG 59, State Department, Conference Files, Box 001.

227 Diestelkamp, *Rechtsgeschichte als Zeitgeschichte*, S. 56f.

228 Carlo Schmid vor dem Plenum des Parlamentarischen Rates, 8. September 1948, http://www.derhistoriker.de/deutsch/04+Rede_Parlamentarischer_Rat_von_Carlo_Schmid_08-09-48.pdf, S. 2, letzter Zugriff am 10. März 2012.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

seine damalige Wertung der staatsrechtlichen Form der Bundesrepublik geben.

1949-50 bildete das Grundgesetz auch den Schwerpunkt seiner Vorlesungen in Freiburg.[229]

Gerade bei einem künftigen Vertreter der Bundesrepublik ist es interessant, zu analysieren wie er als früher elitär und konservativ Gesinnter, nur vier Jahre nach Kriegsende, die neugeschaffenen demokratischen, föderalistischen Institutionen beurteilte, und welche Kritikpunkte zum Staatsaufbau er vorbrachte.

1.2.1 Allgemeine Wertung des Grundgesetzes

Die Ausarbeitung und Annahme des Grundgesetzes erfolgte unter geringer öffentlicher Anteilnahme. Grewe bedauerte immer wieder „die Interesselosigkeit der breiten Massen an dieser Geburt einer neuen staatsrechtlichen Ordnung".[230]

Seiner Meinung nach hatten die Deutschen nach den Erfahrungen des Dritten Reiches ihr Selbstvertrauen verloren, zugleich aber noch recht geringes Vertrauen zu den Alliierten entwickelt. Die juristischen Diskussionen über das Grundgesetz und seine rechtlichen und politischen Folgen waren außerdem für die breite Bevölkerung viel zu technisch, als dass sie sich eingehend damit hätte befassen wollen. Nach seiner Einschätzung waren die meisten Deutschen 1949 nicht einmal fähig zu definieren, was eine Verfassung sei.[231]

Grewe selbst hingegen hielt sich ständig auf dem Laufenden. Seine Bemerkungen zum Grundgesetz nach 1949 zeugten erneut von seinem politischen Pragmatismus: War das Grundgesetz auch keine Ideallösung, so würde es immerhin für gesellschaftliche Stabilität sorgen. Auch schien ihm das Entstehen einer deutschen Zentralgewalt einer weiteren Zerstückelung Deutschlands entgegenzuwirken.

---

229 Grewe, „Völkerrecht und Außenpolitik im Grundgesetz", o.D., in: MPIER, Nachlass Grewe, NL 7:2:32.

230 Grewe, „Über Verfassungswesen in unserer Zeit" in: *Machtprojektionen und Rechtsschranken*, S. 39.

231 Ebd.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Positiv beurteilte er auch, dass das Grundgesetz vom Fortbestand des deutschen Reiches ausging,[232] so dass die Kontinuitätstheorie verfassungsrechtlich verbindlich wurde. Die mit diesem Ansatz verbundene Hoffnung auf Wiedervereinigung wurde in der Verfassung als politisches Ziel des neuen westdeutschen Teilstaates verankert. Interessanteranterweise erhob auch die DDR ihrerseits Anspruch auf Kontinuität mit dem deutschen Reich: Erst 1951 ging sie zur „Untergangsthese" über.[233] Diese im Grundgesetz festgeschriebene Kontinuitätstheorie steckte auch die Grenzen für Grewes Verhandlungsspielraum in den kommenden Jahren ab und erschwerte ihm teilweise die Diskussionen mit den Alliierten, da er stets die nationale Frage und das Wiedervereinigungsgebot in der Verfassung im Auge behalten musste.

Als begrüßenswert erschien Grewe auch das Zustandekommen einer Bundesregierung als neuem zonenübergreifenden Machtfaktor. Gab es erst einmal eine solche Instanz, würde sie nach und nach mehr Macht erhalten, was für Deutschland längerfristig zu größerer Autonomie führen würde.[234]

Seine Kritik des Grundgesetzes setzte sich sowohl mit der staatsrechtlichen als auch mit der völkerrechtlichen Ebene auseinander.

Staatsrechtlich gesehen schienen ihm mehrere Punkte unzufriedenstellend, darunter vor allem die unzulänglich definierte Rolle der Parteien und ein überspitzter Föderalismus. Negativ wertete er auch die de facto Teilung Deutschlands, der man zwar durch die Präambel und verschiedene Artikel entgegenzuwirken trachtete, die jedoch durch das Verabschieden des Grundgesetzes nur vertieft werden konnte.

Vom völkerrechtlichen Standpunkt her sah Grewe vor allem in der Beziehung zu den Alliierten Grund zur Kritik. Der ausländische Einfluss, der zum Beispiel in den Richtlinien der Alliierten zum Föderalismus zu erkennen war, schien ihm viel zu stark. (Diese Meinung sollte er in späteren Artikeln relativieren, da die konkrete Handhabung dieser Einflussmöglichkeiten durch die Alliierten sehr zurückhaltend ausfiel. In einer Analyse

232 Diestelkamp, *Rechtsgeschichte als Zeitgeschichte*, S. 58. Siehe auch: Urteil zum Grundlagenvertrag, BVerfGE, Bd. 36, S. 78.

233 Zur Untergangsthese, siehe oben S. 113ff.

234 Grewe, „Über Verfassungswesen in unserer Zeit", in: *Machtprojektionen und Rechtsschranken*, S. 53.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

des Grundgesetzes von 1985 hob er sogar hervor, wie gering der ausländische Einfluss auf das Grundgesetz schlussendlich gewesen sei.)[235]

1.2.2 Hauptkritikpunkte

1.2.2.1 Staatsrechtliche Kritik

Insgesamt meinte Grewe, habe man beim staatsrechtlichen Aufbau der Bundesrepublik nicht immer die beste juristische Lösung gewählt. Zwei Faktoren erschienen ihm während der Jahre 1948-49 besonders wichtig: Föderalismus und Parteien.

1.2.2.1.1 Kritik des Föderalismus

Bereits im Februar, April und Mai 1947 beteiligte sich Grewe mit Vorträgen in Göttingen, Celle und Tübingen an der Diskussion über eine föderative Organisation des Staates. Sein Aufsatz *Antinomien des Föderalismus* von 1948 baute auf diesen Vorträgen auf; lange vor Fertigstellung des Grundgesetzes wies er auf die Schwächen eines föderalistischen Systems hin, zu einer Zeit, als er noch hoffte, mit seinen Schriften Denkanstöße für die künftige Staatsform geben zu können. Da er sich nach Verabschiedung des föderalistischen Grundgesetzes nicht mehr weiter mit dieser Frage befasste – es lag nicht in seiner Natur, unnötige Energie an ein fait accompli zu verschwenden – ist es wichtig, in einer kurzen „Rückblende“ diesen etwas früher geschriebenen Text zu betrachten, um Aufschluss über seine Meinung zu diesem Thema zu gewinnen.

Nach seiner Ansicht herrschte in breiten Kreisen völlige Unkenntnis darüber, was der Begriff einer „föderativen Verfassung“ eigentlich beinhalte. Daher wollte er „versuchen, den grundsätzlichen Bedeutungsgehalt des umstrittenen Begriffes zu ermitteln.“[236]

Die Rolle des Erklärers rechtswissenschaftlicher Diskussionen für ein breites Publikum lag Grewe als Professor des Rechts sehr am Herzen.

---

235 Grewe, „Wessen Handschrift trägt das Grundgesetz?“, in: *Machtprojektionen und Rechtsschranken*, S. 54-62.

236 Grewe, „Antinomien des Föderalimus“, in: *Machtprojektionen und Rechtsschranken,* S. 16.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Ohne ausreichende Kenntnis der Materie sei keine Urteilsbildung möglich: Diese Mantra kehrte auch in späteren Jahren in seinen Argumentationen häufig wieder. Dementsprechend widmete er in jeder Etappe seiner Karriere dem Unterrichten und Erläutern einen nicht unerheblichen Teil seiner Zeit, sei es in Artikeln oder bei Konferenzen und Seminaren. Es war für ihn ebenso wichtig, Informationen zu relevanten Themen zusammenzustellen und der Öffentlichkeit zu präsentieren, wie sich mit juristischen Feinheiten zu befassen.[237]

Die in den *Antinomien* gewählte Arbeitsmethode war typisch für Grewe: Er begann mit einer etymologischen Klärung des Schlüsselbegriffs seiner Abhandlung, „Föderalimus", die ihm angesichts der unterschiedlichen Bedeutungen, die diesem Begriff unterlegt wurden, notwendig schien.

> „Das besondere Element des bündischen Zusammenschlusses, das der Begriff Föderalismus zum Ausdruck bringen will, liegt darin, daß die ursprüngliche Freiheit und Selbständigkeit der Teile mit der Verbindung zu einem höheren Ganzen nicht vollständig verloren geht, sondern soweit gewahrt bleibt, als es der Zweck des Zusammenschlusses noch gerade erlaubt."[238]

Nach theoretischen Abhandlungen zum aktuellen Sprachgebrauch und zur Geschichte des Konzepts des Föderalismus (mit kurzen Abrissen der Interpretationen Pierre-Joseph Proudhons, Emil Brunners, Franz Oppenheimers, und einer kurzen Erörterung des Subsidiaritätsprinzips) ging Grewe näher auf den alliierten Beschluss ein, Deutschland zu dezentralisieren. Er hob zunächst den unterschiedlichen Ansatz der verschiedenen Siegermächte hervor: Während die Sowjetunion durchaus einen deutschen Einheitsstaat im Sinn zu haben schien,[239] und auch die Richtlinien der britischen Militärregierung eher in Richtung eines dezentralisierten Einheitsstaates gingen, hatten die USA in den Ländern ihrer Besatzungszone bereits eigene Regierungen eingeführt, für Frankreich dagegen schien ein lockerer Staatenbund die einzig akzeptable Lösung zu sein.[240] Es ist inter-

237 Siehe zum Beispiel seine zahlreichen Artikel im *Bulletin* des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung.

238 Grewe, „Antinomien des Föderalismus", in: *Machtprojektionen und Rechtsschranken*, S. 16 f.

239 Zu den sowjetischen Plänen, siehe oben, S. 147. Vgl. auch: Lappenküper, *Die deutsch-französischen Beziehungen 1949-1963,* Bd. 1, S. 42.

240 Ebd., S. 20 f. Siehe auch: Lappenküper, *Die deutsch-französischen Beziehungen 1949-1963,* Bd. 1, S. 44.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

essant zu sehen, wie gut er bereits 1948 die Zielsetzungen und psychologischen Motivationen der verschiedenen alliierten Regierungen einzuschätzen wusste[241] – was ihm auch in seinen späteren Verhandlungen zugute kommen sollte.

Wie in seinen früheren Werken, war Grewe in den *Antinomien* noch sehr darauf bedacht, sich mit seiner Meinung nicht zu weit vorzuwagen (erst mit zunehmendem Alter und Selbstbewusstsein gab er diese Zurückhaltung auf). Deshalb nahm er nur indirekt zu dem von ihm beschriebenen Rechtsphänomen Stellung:

> „[...] möchte ich hier davon ausgehen, daß es nicht meine Aufgabe ist, für die eine oder andere verfassungspolitische Konzeption, etwa für den Unitarismus oder für einen gemäßigten oder radikalen Föderalismus zu optieren und für das eine oder andere Programm zu werben. Wir streben hier nach einer sachlichen Begriffserklärung, die die Unterlagen für eine selbständige politische Urteilsbildung abgeben soll.“[242]

Indem er auf vier „Antinomien des Föderalismus“ hinwies und dabei die Schwierigkeiten dieser Staatsform genau beschrieb, gab er jedoch zu verstehen, dass er in ihr nicht das von ihm bevorzugte staatsrechtliche System für Deutschland sehe. Im Nachhinein begründete er dies auch mit seiner Abneigung gegen einen Begriff, der ein von den Siegermächten „aus rein eigensüchtigen machtpolitischen Motiven propagiertes Schlagwort“ sei, dem er habe entgegenwirken wollen.[243]

In seiner gewohnt realistischen Denkweise schrieb er jedoch, dass es sich angesichts der politischen Umstände nicht lohne, sich theoretische Gedanken über einen deutschen Einheitsstaat zu machen, den die Alliierten ohnehin nicht zulassen würden. Es sei wichtiger, den Föderalismus so zu interpretieren und zu gestalten, dass er für Deutschland akzeptabel sei.[244] Man könnte zum Beispiel die Form eines dezentralisierten Einheitsstaates wählen,[245] in dem die Funktion der einzelnen Glieder sich

---

241 Siehe oben, S. 142ff.

242 Grewe, „Antinomien des Föderalismus“, in: *Machtprojektionen und Rechtsschranken*, S. 19.

243 Grewe, Brief an Klaus Schlichtmann vom 28. November 1990, in: MPIER, NL 7:3:19. Diese Meinung teilte er im Übrigen mit seinem Doktorvater, Ernst Forsthoff: Meinel, *Der Jurist in der industriellen Gesellschaft*, S. 341ff.

244 Grewe, „Antinomien des Föderalismus“, in: *Machtprojektionen und Rechtsschranken,* S. 36.

245 Ebd., S. 19.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

lediglich auf das „Verwalten“, aber nicht, wie im Föderalismus, auch auf das „Regieren“ erstrecke.

Sollte dennoch, infolge der Vorgaben der Alliierten, die Option des Föderalismus unausweichlich werden, seien einige „Antinomien“ zu überwinden oder zu vermeiden.

Ein erster Widerspruch schien ihm darin zu liegen, dass die Systeme, nach deren Vorbild Deutschland föderalistisch aufgebaut werden konnte, wie zum Beispiel dasjenige der Schweiz, sich aus praktischen Gründen immer mehr in Richtung eines Einheitsstaates entwickelten. Die Gründung eines föderalistischen deutschen Staates sei somit in gewisser Weise anachronistisch, umso mehr, als – und darin bestand für ihn eine weitere Antinomie – die Situation in Deutschland „von mächtigen antiföderativen Zwangsläufigkeiten beherrscht“ werde.[246] Eine einheitliche Wirtschafts- und Sozialpolitik schien ihm vom praktischen Gesichtspunkt besonders wichtig für einen Staat, der Reparationszahlungen leisten sollte und ein nationales Flüchtlingsproblem zu bewältigen hatte. Er plädierte deshalb für einen „gemäßigten“ Föderalismus. Wie auch später in den Verhandlungen mit den Alliierten benutzte er deren eigene Argumente und kehrte sie zum Vorteil Deutschlands um. (So zog er zum Beispiel den Schluss, dass Reparationen, wenn sie verlässlich bei den Alliierten eingehen sollten, zentral kontrolliert werden müssten.) Ein weiteres Beispiel für dieses Vorgehen betraf die Versorgung Deutschlands. Je weniger lebensnotwendiger Bedarf Deutschland von den Alliierten zugeteilt werde, desto straffer und zentralistischer müsse die Verteilung organisiert werden. Nur eine ausreichende Versorgung der einzelnen Gegenden würde eine dezentralisierte Kontrolle des Bedarfs ohne zentralistische Umverteilung erlauben. Um den Erfolg des Föderalismus zu garantieren, müssten also entsprechend mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Ein weiteres Spannungsverhältnis sah Grewe zwischen den Konzepten Demokratie und Föderalismus. Diese Antinomie war für ihn vor allem praktisch-politischer Natur: Eine Demokratie mit ihrem Konstitutionalismus setzte einen zentralisierten Parteiapparat voraus (eine Partei vertrete inhaltliche, nicht aber regional bedingte Interessen). Dies barg seiner Ansicht nach die Gefahr einer Unterhöhlung der Macht der Länder.

> „Würde sich in Deutschland mit Hilfe des problematischen Verhältniswahlrechts wieder eine Herrschaft der zentralen Parteibürokratien etablieren und

246 Ebd., S. 29.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

> der intolerante Geist des parteipolitischen Interessensstandpunktes und Ausschließlichkeitsanspruches wieder in alter Frische erwachen, so wäre die Hoffnung, den Gefahren jenes pseudo-Föderalismus begegnen zu können, allerdings gering.“[247]

Schließlich verwies Grewe auf die Gefahr, der Föderalismus könnte als nur von Frankreich gewünschte sicherheitspolitische Lösung gedeutet werden:[248] Sollte Deutschland sich mit Demokratie und Föderalismus identifizieren, so müsse es in ein umfassenderes europäisches föderalistisches System eingebettet werden, in dem es eine positive Rolle spielen könne. Diese letzte Antinomie führte ihn zu einem besonders interessanten und progressiven Vorschlag im Sinne einer Einbindung Deutschlands in eine größere europäische Föderation, wie sie Churchill schon 1946 angeregt hatte. Es ist erstaunlich, dass Grewe diese Idee bereits zwei Jahre nach Kriegsende verfocht. Ihm ging es dabei vorrangig um die Auflösung des „unseligen deutsch-französischen Antagonismus“, und im Gegensatz zu vielen seiner Zeitgenossen erschien ihm Churchills Idee nicht als bloße Utopie.

> „Vieles spricht dafür, daß Frankreich eine europäische Union nur mit einem föderalisierten Deutschland eingehen wird. Ist der Wille zum europäischen Zusammenschluß bei den beteiligten Nationen ernst und aufrichtig, so sollten wir in jener Bedingung keinen Hinderungsgrund sehen. Es geht heute um mehr als um die nationalstaatliche Behauptung im alten Stile. Jenseits der deutschen Grenzen aber sollte man sich nicht der Einsicht verschließen, daß die föderalistische Idee in Deutschland keine Anziehungskraft haben wird, wenn sie nur auf ein Mosaik isolierter Kleinstaaten abzielt. Nur in jenem weiteren Zusammenhang einer europäischen Vereinigung wird sie werbende und überzeugende Kraft erlangen können. In dieser gegenseitigen Bedingtheit liegt die Auflösung unserer vierten und letzten Antinomie.“[249]

Für die Auflösung dieser Antinomie sollte er sich persönlich in den kommenden Jahren einsetzen, indem er unermüdlich an Deutschlands Eingliederung in das westliche Staatensystem und einer Versöhnung mit Frankreich durch EVG und Deutschlandvertrag arbeitete.

---

247 Ebd., S. 25.

248 „Ein Föderalismus also, der nur eine polizeiliche Sicherungsmaßnahme anderer Völker wäre, mag diese Sicherungsmaßnahme noch so erklärlich oder gar berechtigt sein, würde dieser Gerechtigkeitsidee nicht genügen.“ in: Ebd., S. 36. Zu den französischen Dezentralisierungsvorstellungen, siehe oben, S. 144. Siehe auch: Lappenküper, *Die deutsch-französischen Beziehungen 1949-1963,* Bd. 1, S. 44.

249 Ebd., S. 38.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1.2.2.1.2 Kommentar zur Rolle der Parteien und Gewerkschaften

Auch die Rolle der Parteien, so wie sie im Grundgesetz vorgesehen war, stieß bei Grewe auf Kritik.

Er interpretierte die ausdrückliche Erwähnung der Parteien im Grundgesetz als Symbol für den Übergang von der parlamentarischen Demokratie zum „Parteienstaat".[250] Dass diese Entwicklung nicht in seinem Sinne lag, lässt sich aus einigen Nebenbemerkungen herauslesen: So sei eben dieser Ansatz in den USA und in Frankreich zwar ins Auge gefasst, dann jedoch wieder verworfen worden.[251]

Nachdem die Parteien in Artikel 21 GG[252] zum ersten Mal in Deutschland zu einem intergrierenden Bestandteil der Verfassung und damit des Staatsgefüges erhoben worden waren,[253] setzte sich auch Grewe ausführlich mit ihrer Rolle auseinander. Die Regelung des Grundgesetzes hielt er für unzureichend. Das Grundgesetz habe „keinen Begriff der politischen Partei geprägt",[254] was zu zahlreichen Unklarheiten führe. Seine Überlegungen zu diesem Thema trug er zum ersten Mal in einem Seminar über „Parteien laut Artikel 21 GG"[255] vor, das er im Wintersemester 1949/50 in Freiburg hielt. Von seinen Unterrichtsnotizen ausgehend, verfasste er 1950

250 Den Parteienstaat definierte er als ein „Staatswesen, dessen politisches und konstitutionelles Leben in maßgeblicher Weise durch die Existenz und die beherrschende und bestimmende Rolle politischer Parteien geprägt ist." in: Grewe, „Zum Begriff der politischen Partei" in: *Um Recht und Gerechtigkeit*, S. 65.

251 Ebd., S. 75.

252 Artikel 21: (1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben. (2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht. (3) Das Nähere regeln Bundesgesetze.

253 „Die Aufnahme von Rechtssätzen über die politischen Parteien in das Grundgesetz ist für das deutsche Verfassungsrecht neu" in: Maunz, Dürig, *Grundgesetz Kommentar*, Band 2, Artikel 21, S. 3.

254 Maunz, Dürig, *Grundgesetz Kommentar*, Band 2, Artikel 21, S. 4.

255 Vgl. seine Unterrichtsnotizen in: MPIER, NL 7:5:2:2.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

einen Artikel über die „politischen Parteien", der in einer Festschrift für seinen späteren Kollegen Erich Kaufmann veröffentlicht wurde.[256]

Aus seinen Notizen geht klar sein Misstrauen gegenüber Parteien und Fraktionspolitik hervor, das noch von seinen Erlebnissen der Weimarer Zeit herrührte: „Ich erinnere mich sehr genau wie wir – ich ebenso wie meine Altersgenossen – mit wachsender Enttäuschung das Versagen eines parlamentarisch-demokratischen Systems beobachteten, in dem keine regierungsfähigen Mehrheiten mehr zustande kamen..."[257] Nach seiner negativen Erfahrung mit der politischen Willensbildung und dem politischen System in der Weimarer Republik schien ihm Fraktionspolitik nicht mit wahrer Demokratie kompatibel zu sein: „Die Berichterstatter von Herrenchiemsee haben betont, man wolle ein echtes Parlament schaffen. Wenn man das für möglich hielt und wollte, hätte man wirksame Vorkehrungen treffen müssen, um den Fraktionszwang der Parteien zu brechen."[258]

Wenn Parteien nach Fraktionen abstimmten, werde das Gewissen der Abgeordneten in den Hintergrund gedrängt, schrieb er in seinen Notizen. Die Parteien erschienen ihm in „ihr[em] Aufbau und ihre[r] Verfassung durchweg höchst undemokratisch",[259] da die Parteivorstände fast wie Oligarchen handelten und den einzelnen Abgeordneten sehr wenig Freiheit ließen.

Dem Fraktionszwang der Parteien stellte Grewe sein Ideal einer echten Interessensvertretung des Volkes und des Gemeininteresses der Nation gegenüber. Idealerweise sollten die Parteien das ganze Volk mit seiner Vielzahl von Meinungen vertreten und im Interesse der Allgemeinheit handeln. Doch in Wirklichkeit schien ihm eher eine geringe Repräsentativität die Regel zu sein. In einem Parteienstaat bestand die Gefahr einer zu starken Gewichtung von spezifischen Parteiinteressen im Vergleich zu den Interessen der Gesamtheit der Gesellschaft, und im deutschen System erhoben die Parteien, zum Bedauern Grewes, von vornherein nicht einmal den Anspruch, sich mit der ganzen Nation zu identifizieren.

---

256 Grewe, „Zum Begriff der politischen Partei", in: *Machtprojektionen und Rechtsschranken,* S. 63-78.

257 Grewe, Vortragsmanuskript für einen Vortrag über „Die Jahre der Entscheidung" in Bonn am 28.1.1985, S. 12, in: MPIER, NL 7:1:8:18.

258 Grewe, „Über Verfassungswesen in unserer Zeit", in: *Machtprojektionen und Rechtsschranken*, S. 47.

259 Ebd., S. 45.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Der Pluralismus der Parteien und die daraus folgende Präsenz einer Opposition war für ihn an sich noch keine Garantie für eine angemessene Vertretung der verschiedenen Interessen innerhalb der Gesellschaft, da die Parteien nicht flächendeckend die Vielfalt aller Meinungen vertraten. Jede Partei musste Schwerpunkte setzen, so dass manche Minderheitsinteressen unberücksichtigt blieben und damit auch keine Vertretung im Parlament fanden. Das führte laut Grewe zu einem bedauerlichen Mangel an Nuancierung, weshalb er auch die klassische Auffassung der staatlichen Willensbildung als Ergebnis von Kompromissen zwischen widerstreitenden Gruppeninteressen, wie Kelsen sie zum Beispiel 1929 definiert hatte, als unzureichend betrachtete.

Die Argumentation Grewes ist jedoch nicht ohne Widersprüche. Einerseits verlangte er von den Parteien eine Vertretung des Gesamtinteresses der Nation, andererseits betrachtete er die Vorstellung des Parlaments als Repräsentation des Volkes als Fiktion. Er sah im Parlament lediglich ein Mittel zur Erzeugung staatlicher Ordnung durch Kompromisse, ein Abbild spezifischer Gruppeninteressen und nicht der gesamten Gesellschaft[260] – und näherte sich damit im Ergebnis der Auffassung Kelsens.

Ein weiterer Widerspruch war, dass er gerade dem Konzept der Volkspartei, mit Anspruch, das gesamte Volk zu vertreten, äußerst kritisch gegenüberstand, da das Streben aller Parteien hin zur Volkspartei jeder Repräsentativität ein Ende setze. Andererseits sprach er sich gegen den extremen Pluralismus der Splitterparteien der Weimarer Republik aus, der eine Meinungsfindung praktisch unmöglich mache. Wie diese Widersprüche gelöst werden könnten und welche konkrete Form eine Partei also annehmen sollte, um repräsentativ zu sein, blieb in seinem Text jedoch unbeantwortet.

Da die Definition der „politischen Partei“ Grewes Meinung nach in Artikel 21 des Grundgesetzes etwas zu kurz gekommen sei, versuchte er, sich diesem Konzept über eine Definition des „Politischen“ zu nähern. Dabei war er bemüht, der Gefahr einer reinen Fraktionspolitik vorzubeugen, indem er sein Ideal der Verantwortung der Parteien gegenüber der Gesamtheit und nicht gegenüber einzelnen Interessengruppen in die Definition des „Politischen“ einarbeitete.

---

260 „Daß das Parlament als Repräsentation des Volkes gilt, ist eine offenkundige Fiktion. Es ist nur ein unentbehrliches sozialtechnisches Mittel zur Erzeugung staatlicher Ordnung durch Kompromiß.“ in: Grewe, „Zum Begriff der politischen Partei“ in: *Um Recht und Gerechtigkeit*, S. 80.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Nach langen theoretischen Überlegungen verwarf Grewe alle klassischen Definitionen des Politischen, die, wie diejenige Carl Schmitts, auf Feindprojektionen und Auseinandersetzungen zwischen widerstreitenden Gruppeninteressen aufbauten,[261] da seines Erachtens die spezifisch politische Methode gerade auf dem Versuch der Gewaltvermeidung, des Verhandelns, Ausgleichs und Kompromisses beruhe.[262]

Dies erlaubte ihm, seine eigene Definition einzuführen: Nur ein „rationaler Feindbegriff"[263] schien ihm im Politischen akzeptabel, also der ständige Wechsel von Konstellationen, der zum Wesen des Politischen gehöre. Die juristische Definition des Politischen beruhte für ihn auf der Kombination von Soziologie und Ethik, da sie sich des soziologischen Begriffsapparats bediene, um das Politische zu beschreiben, jedoch darüber hinaus einen ethischen Begriffsapparat und eine Werteskala benötige. Von dieser Feststellung ausgehend, kam Grewe zu dem Schluss, politische Parteien im Sinne der Verfassung dürften nicht nur nach Macht streben, sondern müssten auch versuchen, ihr Machtstreben am Gemeinwohl „zu legitimieren".[264]

Er war sich durchaus bewusst, dass die Parteien diese Forderung nach Verfechtung des Gemeinwohls niemals ganz erfüllen würden, dass seine Definition also durchaus als „positiviertes Ideal" abgetan werden konnte. Er versuchte, wenn auch ohne großen Erfolg, diesem Vorwurf vorzubeugen: Es handle sich nicht um ein „positiviertes Ideal", da die Anerkennung einer Partei laut Grundgesetz nicht davon abhängig sei, ob die Partei sich effektiv am Gemeinwohl orientiere. Er erhoffe sich dennoch aus diesem eher theoretischen Anspruch einen positiven, konkreten Effekt: Wenn man

---

261 Ebd., S. 70-73.

262 „Selbst wenn man gelten lässt, dass Machtkampf ein konstitutives Moment des Politischen ist, wird durch diese Deutung der Sinn des politischen Handelns in sein Gegenteil verkehrt, denn die spezifisch politische Methode ist nicht aktuelle oder potentielle Gewaltsamkeit, sondern das Gegenteil davon: Verhandlung, Ausgleich, Kompromiß..." in: Ebd., S. 74.

263 Ebd., S. 69.

264 „...die Parteien müssen sich der Gesamtheit gegenüber verantworten, sie müssen ihre Politik und ihr Programm am Wohle der Gesamtheit legitimieren. Wird diese Mindestforderung preisgegeben, so gibt es auch keine politische Diskussion mehr, sondern nur noch das do ut des der Koalitionsverhandlungen und die Überwältigung der Minderheiten." in: Grewe, „Zum Begriff der politischen Partei", *Machtprojektionen und Rechtsschranken,* S. 74. Siehe auch: Grewe, „Zum Begriff der politischen Partei" in: *Um Recht und Gerechtigkeit*, S. 78.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

den Anspruch der Vertretung des Gemeininteresses als dem Begriff der „politischen" Partei inhärent ansehe, so müssten Parteiprogramme, Kundgebungen und Öffentlichkeitsarbeit diesem Grundsatz entsprechen. Infolgedessen werde sich das Gesamtverhalten der Fraktionen de facto verändern.[265] Dass die konkreten Konsequenzen seines Ansatzes sehr gering sein würden, musste für den Realisten Grewe voraussehbar gewesen sein. Seine eher schwache Argumentation zeigt, dass er selbst keine überzeugende Lösung für dieses Dilemma vorzuschlagen hatte.

Bereits hier, noch vor Beginn seiner politischen Tätigkeit, wurde aber deutlich, dass bei ihm auch rechtliche Argumentationen immer eine politische Einfärbung hatten, und dass er die politischen Konsequenzen nie aus den Augen verlor.

Grewes Definition wurde nicht in die allgemeine Staatsrechtslehre aufgenommen, wird jedoch im Kommentar zum Grundgesetz bis heute als Versuch erwähnt, auch den Inhalt der Tätigkeit einer Partei mit in die Definition einzubeziehen.[266] Maunz schrieb dazu: „Die Legitimierung im Gemeinwohl ist zweifellos eine wichtige *politische* Forderung an die Partei, aber sie ist kein *begriffliches* Wesensmerkmal der Partei."[267]

Vielleicht war diese ambivalente Sicht der Parteien einer der Gründe dafür, dass Grewe, obwohl er der CDU politisch nahestand, auch in späteren Jahren nie Parteimitglied wurde. Als Mitglied hätte er nicht mehr, wie bisher, ungehindert seine Meinung äußern und auch von der gängigen Parteilinie abweichende, ungern gehörte Standpunkte zum Ausdruck bringen können. Für einen Beamten der zweiten Reihe brachte die Parteilosigkeit auch die nötige Unabhängigkeit für die Tätigkeit im diplomatischen Dienst.

Er selbst sagte dazu Jahre später: „Bewusst hatte ich es stets vermieden, einer Partei beizutreten: nur unserem Staat als ganzen wollte ich verpflichtet sein. Das hat mich natürlich nicht davor geschützt, politisch klassifiziert zu werden, wobei dann meine langjährige Zusammenarbeit mit Adenauer als Richtpunkt diente."[268]

---

265 Grewe, „Zum Begriff der politischen Partei" in: *Um Recht und Gerechtigkeit*, S. 80.

266 Maunz, Dürig, *Grundgesetz Kommentar*, Band 2, Artikel 21, S. 5.

267 Ebd, S. 5. [Hervorhebung durch den Autor].

268 Grewe, Vortragsmanuskript für Frankfurt, 1.6.1985, S. 7, in: MPIER, NL 7:1:8:13.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Nicht nur die Rolle der Parteien, sondern auch diejenige der Gewerkschaften schien Grewe unzureichend definiert. Obwohl die Gewerkschaften in Deutschland „ein Machtfaktor ersten Ranges“[269] waren, wurden sie im Entwurf des Grundgesetzes kaum erwähnt. „Wenn es darauf ankommt, die Spielregeln festzulegen, in deren Rahmen sich der Ausgleich der antagonistischen Machtfaktoren des politischen und sozialen Lebens vollziehen soll, dann dürften jene spärlichen Vorschriften kaum ausreichend sein.“[270] Die Gewerkschaften waren ein Garant der sozialen Freiheitsrechte, forderten für diesen Schutz jedoch auch eine Unterwerfung unter die Gewerkschaftslinie, was ihren Einfluss als Machtfaktor noch verstärkte. Im Grundgesetz war die Ausübung dieser Macht ungenügend geregelt, insbesondere hinsichtlich des Streikrechts und des Prinzips der betrieblichen Mitbestimmung.

Staatsrechtliche Fragen dieser Art beschäftigten Grewe nur bis Ende 1950. Mit seiner Berufung nach Bonn gerieten diese Überlegungen, die ihn als Professor in Freiburg tagtäglich interessiert hatten, etwas in den Hintergrund. Erst nach seiner Pensionierung 1976 griff er sie in Vorträgen und kurzen Artikeln wieder auf.[271]

1.2.2.2 Völkerrechtliche Kritik

Als Völkerrechtler kritisierte Grewe am Grundgesetz hauptsächlich politisch-völkerrechtliche Aspekte: Das Grundgesetz war für ihn nur eine „Scheinverfassung“, da der Einfluss der Alliierten durch das Besatzungsstatut zu groß war, als dass man von einer „echten“ Verfassung hätte sprechen können. Er griff auf die Unterscheidung zwischen „rechtlicher“ und „tatsächlicher“ Verfassung zurück: Nur wenn die rechtliche und die tatsächliche Verfassung übereinstimmten, könne man von einer effizienten

269 Grewe, „Über Verfassungswesen in unserer Zeit“, in: *Machtprojektionen und Rechtsschranken*, S. 47.

270 Ebd., S. 49.

271 Siehe z.B.: Grewe, „Konsens in der Außenpolitik zwischen Regierung und Opposition – eine notwendige Funktionsbedingung des demokratischen Rechtsstaates“, in: *Machtprojektionen und Rechtsschranken*, S. 99-109. Ebenfalls: Grewe, „Zum Verfassungsrecht der auswärtigen Gewalt“, in: *AöR*, Nr. 112, Heft 4, 1987, S. 521-543.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Verfassung sprechen, die die tatsächlichen Machtverhältnisse in Recht umsetze.[272]

Das Grundgesetz sei zwar dazu bestimmt, die rechtliche Verfassung zu werden, doch die tatsächliche Verfassung Westdeutschlands sehe ganz anders aus. Da das Grundgesetz die Besatzungsmächte nicht in Betracht zöge, klammere es den wichtigsten Machtfaktor in Deutschland aus. Für Grewe unterschied sich die tatsächliche Verfassung ganz erheblich von der im Entstehen begriffenen rechtlichen. Für ihn waren 1948 die Generäle Clay, Robertson und Koenig „das wichtigste Teilstück der Verfassung".[273] Doch die „Befehlsgewalt der drei Militärgouverneure oder ihrer zivilen Nachfolger", komme im Grundgesetz nicht vor.[274]

Kaum berücksichtigt worden seien weitere Machtträger und Einflussfaktoren, wie zum Beispiel Adenauer, oder der Parteivorstand der SPD, die Gewerkschaften, sowie eine unbestimmte Masse „der Missvergnügten", z.B. Flüchtlinge und Vertriebene, und schließlich allgemein die „Furcht vor dem Osten".[275] Eine effiziente westdeutsche Verfassung hätte die Beziehung zwischen diesen verschiedenen reellen Machtfaktoren besser zur Kenntnis nehmen und regeln müssen.

Das Besatzungsstatut sei für Deutschland zunächst viel wichtiger als das Grundgesetz selbst. In ihm sollten die wahren Machtverhältnisse und grundlegenden Kompetenzen festgelegt werden. Insofern schienen Grewe die Entwürfe des Parlamentarischen Rates „von vornherein den Charakter des Unwirklichen, des bloßen Hypothetischen" zu tragen. Beim Zusammentreten des Parlamentarischen Rats sei noch nicht einmal genau bekannt gewesen, über welche Zuständigkeiten die Deutschen im Einzelnen verfügen würden. Manche grundlegenden Verfassungsentscheidungen hätten erst in Kenntnis des Besatzungsstatutes getroffen werden können, das zu Beginn der Arbeit des Parlamentarischen Rates noch gar nicht vorgelegen habe. Daher hätten die Verfassungsväter keine Regeln entwerfen können, welche die realen Machtverhältnisse berücksichtigt hätten.

Das Grundgesetz sei in der Konzeption der Alliierten dem Besatzungsstatut von vornherein untergeordnet gewesen. Dass es mit dem Besatzungsstatut gleichzeitig in Kraft treten sollte, war für Grewe symbolisch:

---

272 Grewe, „Über Verfassungswesen in unserer Zeit", in: *Machtprojektionen und Rechtsschranken*, S. 43.
273 Ebd., S. 41.
274 Ebd., S. 43.
275 Ebd., S. 41.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Man vertraute den Deutschen noch nicht und war trotz neuer Verfassung noch nicht bereit, ihnen eigenständiges Handeln zuzubilligen. Doch eine Verfassung, die nicht das wichtigste juristische Dokument eines Staates sei, könne nicht funktionieren. Sie sei eben nur eine Scheinverfassung, die Zuständigkeiten vortäusche, die gar nicht existierten – was die Entwicklung der Demokratie in Deutschland eher behindere.[276]

Wie Carlo Schmid zu behaupten, „Die Bundesrepublik Deutschland ist die Organisationsform einer Modalität der Fremdherrschaft"[277] und es handle sich beim Grundgesetz nur darum, die heute freigegebenen Hoheitsbefugnisse des deutschen Volkes zu organisieren, wäre Grewe jedoch zu negativ gewesen. Es galt im Gegenteil, diese Fremdherrschaft und diese Einschränkungen zur Kenntnis zu nehmen, um sie dann so weit wie möglich zu überwinden. Deshalb bemühte er sich nach seiner Berufung nach Bonn mit allen Kräften darum, das Symbol der Fremdherrschaft, das Besatzungsstatut, zu beseitigen und die deutsche Souveränität wiederzuerlangen. Erst dann würde das Grundgesetz auch wirklich zur Verfassung werden.

Die semantische Unterscheidung zwischen „Grundgesetz" und „Verfassung" schien ihm völlig künstlich. Eine provisorische Verfassung konnte keine effiziente „tatsächliche" Verfassung sein. Lassalle zitierend bemerkte er: Eine „Verfassung ist nicht nur ein Gesetz wie andere auch. Sie ist vielmehr *das* Grundgesetz des Landes. (Ein Satz, der die Bonner Distinktionen farblos erscheinen lässt.)"[278] Für Grewe konnte es keine „eingeschränkte" oder „provisorische" Verfassung geben, da dies dem Wesen einer Verfassung widersprach. Ein solches Provisorium schien ihm auch – trotz seiner Verbundenheit mit seiner früheren Studienstadt Königsberg und mit Berlin – nicht im Interesse der Deutschen zu liegen.

Mit Verkündung des Grundgesetzes war de facto auch das Besatzungsstatut bestätigt worden, das in Deutschland für die nächsten fünf Jahre, zumindest theoretisch, der wichtigste juristische Text sein sollte. Die Errichtung der Bundesrepublik und der Erlass des Besatzungsstatuts hatten zur Folge, dass nun in Westdeutschland zum ersten Mal seit der Auf-

---

276 Ebd., S. 44.

277 Carlo Schmid vor dem Plenum des Parlamentarischen Rates, 8. September 1948, http://www.derhistoriker.de/deutsch/04+Rede_Parlamentarischer_Rat_von_Carlo_Schmid_08-09-48.pdf, S. 2, letzter Zugriff am 22. Juli 2010.

278 Grewe, „Über Verfassungswesen in unserer Zeit", in: *Machtprojektionen und Rechtsschranken*, S. 40.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

teilung des Landes in Besatzungszonen eine eigenständige und zumindest in gewissem Ausmaß völkerrechtlich handlungsfähige Zentralgewalt gebildet worden war.

Die Gründung der Bundesrepublik und kurz darauf diejenige der DDR bestätigte die Teilung, die de facto bereits einige Jahre zuvor stattgefunden hatte. Es resultierte daraus eine Bewusstseins- und Gewissensspaltung der Deutschen, die über lange Jahre hinweg andauerte.

> „After a long abstention, the Germans once again have a state, or rather two states. It is just that fact which complicates matters for them so much. Those in the Eastern state – with the exception of the Communist functionaries – long for the Western state, and those in the Western state have a painful feeling of helpless responsibility when they think of their brethren living in the East in slavery and economic misery."[279]

Der westdeutsche Staat musste sich erst behaupten. Genau wie das Grundgesetz betrachteten die Bürger auch die Bundesrepublik als Provisorium: die Flüchtlinge aus dem Osten, die ihrer Heimat nachtrauerten, diejenigen, die auf eine baldige Wiedervereinigung ganz Deutschlands hofften, die Westberliner, die in ihrer geteilten Stadt fern der BRD lebten. Alle verharrten in Abwartung und Sorge.[280]

Auch die Beziehung zu den Alliierten war weiterhin gespannt, obwohl sie sich nun in geregelteren Bahnen abspielte. Man schwankte zwischen Misstrauen und gegenseitiger Abhängigkeit. Am 18. August 1949 schlug Churchill zum Beispiel in einer mit Spannung erwarteten Rede vor dem Europarat die Aufnahme Deutschlands in diese Organisation vor. Er erklärte, ein vereinigtes Europa könne ohne die Hilfe und Stärke Deutschlands nicht leben.[281]

> „Wir können", erklärte Churchill, „hier Ende des Monats nicht auseinandergehen, ohne irgendetwas dafür getan zu haben, Deutschland in unseren Kreis aufzunehmen, ehe das Jahr vergangen ist. Dieses Jahr ist zu kostbar, als daß wir es verlieren könnten. Es könnte unter Umständen nicht irgendein Jahr, sondern das Jahr sein."[282]

---

279 Dönhoff, Marion, „Germany puts freedom before unity", *Foreign Affairs*, Bd. 28, Nr. 3, April 1950, S. 398.

280 Ebd.

281 „Die politische Struktur Europas", *Kölner Rundschau*, 19.8.1949, in: ACDP, CDU Bundespartei, 07 – 001 – 3006.

282 Ebd.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Noch waren die Gegner derartiger Ideen auf alliierter und deutscher Seite in der Überzahl, und erst während der nächsten Jahre sollte man nach und nach zögernd zueinander finden...

Fazit

Als Grewe 1948 *Ein Besatzungsstatut für Deutschland* veröffentlichte, konnte er noch nicht ahnen, wie bedeutend diese Abhandlung für seine weitere Karriere sein sollte. In den Jahren 1947-48 war er natürlich nicht der einzige Rechtswissenschaftler, der sich ausführlich mit der Rechtslage Deutschlands befasste. Er ging jedoch über rein akademisch-theoretische Überlegungen hinaus und versuchte, durch juristische Ausführungen auf die Zukunft Deutschlands Einfluss zu nehmen. Sein überdurchschnittliches Gespür für politische Implikationen von Rechtsauslegungen, bis ins kleinste Detail, das sein *Besatzungsstatut* kennzeichnete, ließ Hallstein und durch ihn Adenauer auf ihn aufmerksam werden.

Wie die meisten deutschen Völkerrechtler vertrat Grewe die seines Erachtens für Deutschland vorteilhaftere These des Fortbestands des deutschen Reiches und weigerte sich, die deutsche Kapitulation als politische und nicht nur militärische Kapitulation zu interpretieren. Da die Siegermächte eine Annexion trotz ihrer Übernahme der Obersten Gewalt ausdrücklich ausgeschlossen hatten, folgerte er schon 1947-48, die Beziehungen zu den Alliierten zum fortbestehenden deutschen Reich müssten auf eine klar definierte juristische Grundlage gestellt werden.

Zum ersten Mal kam die für ihn charakteristische Interessensjurisprudenz mit ihrer Komplementarität von Recht und politischen Zielen deutlich zum Tragen. Auch die Fähigkeit, Argumente der Alliierten zum Vorteil Deutschlands umzudrehen, machte sich bereits bemerkbar, wenn er beispielsweise behauptete, eine gelungene Besatzung müsse sich selbst überflüssig machen, und die Besatzungsmächte seien für das Wohlergehen der besetzten Bevölkerung verantwortlich. Wie schon während der Zeit des Dritten Reiches waren seine Darlegungen wissenschaftlich wohlfundiert und ausführlich mit Rechtstheorien und historischen Referenzen belegt, so zum Beispiel seine Auslegung der Haager Landkriegsordnung oder der verschiedenen Formen von Besatzung. Doch nun leitete er – viel stärker als in den vorausgegangenen fünfzehn Jahren – aus der Geschichte des Völkerrechts eine Vielzahl von Rechtsansprüchen für Deutschland her, und trotz seines weiterhin professoralen Stils und seiner weitschweifigen Ausführungen bildete nun die Erörterung politischer Konsequenzen das inhaltliche Kernstück seiner Arbeit. Dabei scheute er sich auch nicht, klas-

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sische Rechtstheorien neu zu kombinieren, mit seinen Kenntnissen zu spielen und das völlig neue Konzept der „vierschichtigen“ Besatzung zu entwickeln, um damit die deutschen Interessen besser zu verfechten.

Noch waren seine konkreten Einflussmöglichkeiten gering, umso mehr als die wichtigen politischen Entscheidungen 1948 noch von den Alliierten gefällt oder zumindest genehmigt wurden. So sollte sein Text zunächst vor allem als Beitrag zur Diskussion und Meinungsbildung dienen. Herausragend war jedoch dabei schon damals seine Fähigkeit zur Synthese: Als hervorragender „Techniker“ konnte er die Vielzahl von Argumenten, die damals angedacht wurden, zusammenhängend und überzeugend zu Papier bringen.

Sein politisches Geschick wiederum äußerte sich darin, dass er sich bereits über die Einführung eines Besatzungsstatuts hinaus, über dessen Anwendung und konkreten Inhalt Gedanken machte und in seinen Vorschlägen bereits dessen Abschaffung vorsah – ein Ansatz, der auf der Linie Hallsteins und Adenauers lag. Für seine politische Weitsicht war bezeichnend, dass man auch nach 1949 auf seine Darstellung zurückgreifen konnte und er sich selbst in den folgenden Jahren als Delegationsleiter dieser Argumente weiter bedienen konnte. Seine späteren Bemühungen um die Souveränität fanden sich bereits hier im Keim angelegt.

Eine erstaunlich geringe Rolle spielte in Grewes Ausführungen über den Fortbestand des Reiches und das Besatzungsstatut hingegen die nationale Einheit, die ihm kurzfristig nicht durchsetzbar schien. Er wandte den Blick pragmatisch nach Westen und versuchte, auf die Zukunft der Besatzungszonen einzuwirken, für die kurzfristig eine Verbesserung der Verhältnisse möglich schien. Erst nach 1955, als er mit der Ausformulierung des Alleinvertretungsanspruches beschäftigt war, berief er sich auch diesbezüglich auf die Kontinuitätstheorie.

Mit seiner politischen Rechtsauslegung befand er sich im Übrigen in guter Gesellschaft: Auch die Alliierten betrieben geschickt Interessensjurisprudenz in der Hoffnung, sich möglichst viele politische Optionen offenzulassen. Charakteristisch für beide Seiten war dabei, das Recht zur Untermauerung bereits bestehender oder erwünschter Tatbestände einzusetzen.

Die Gründung der Bundesrepublik stellte für Grewe einen politischen Fortschritt dar, wenn er auch manchen Aspekten der neuen Verfassung kritisch gegenüberstand, insbesondere der Überlagerung von Besatzungsstatut und Grundgesetz, die seinem Wunsch nach klaren juristischen Verhältnissen widersprach. Trotz seiner Kritik an der konkreten juristischen Form

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

des neuen Staates, die vor allem die Rolle der Parteien und den Föderalismus betraf, bekannte er sich entschieden zum demokratischen System und zum Westen.

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783845272504-101, am 12.10.2024, 09:41:18
Open Access – (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb