

Teil I B - Verfassungsrecht (Alliiertes)

21. September 1949 — Erklärung über das Inkrafttreten des Besatzungsstatuts..

Wir sehen also, daß in diesem offiziellen Verkündungsorgan der britischen Kontrollkommission nüchtern und ohne Scheu festgestellt wird, daß der wesentliche Bestandteil dessen, was im Westen Deutschlands als Verfassungsrecht bezeichnet wird, die Anordnungen sind, die die Militärregierungen an die deutschen sogenannten Regierungsstellen erlassen. Es soll an dieser Stelle nicht in eine tiefgehende Untersuchung darüber eingetreten werden, ob es dem Wesen nach und begrifflich überhaupt „Alliiertes Verfassungsrecht“, d. h. von den Besatzungsmächten gesetztes Verfassungsrecht geben kann. In der Präambel zu dem sogenannten Bonner Grundgesetz hat man ja auch versucht, es so darzustellen, als sei dieses Grundgesetz dem ähnlich, was man bisher als Verfassung zu bezeichnen pflegte. Heißt es doch dort, daß „das deutsche Volk . . . kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz . . . beschlossen“ habe. Die britische Militärregierung scheint anderer Ansicht zu sein. Sie vertritt den Standpunkt und bringt ihn in ihrem Verkündungsorgan mit seltener Offenheit zum Ausdruck, daß maßgeblich für das Leben des deutschen Volkes im Westen Deutschlands nicht das sogenannte Bonner Grundgesetz, nicht eine Verfassung, die sich das deutsche Volk gegeben hat, sei, sondern daß das Leben dieses Teiles des deutschen Volkes sich in den entscheidenden Fragen nach dem zu richten habe, was die Alliierte Hohe Kommission bestimmt. Es ist nicht daran zu zweifeln, daß die britische Militärregierung durch ihren Hohen Kommissar das verkünden läßt, was Ansicht aller westlichen Alliierten ist. „Im Anfang war die Weisung“, so beginnt der Kommentar zum Bonner Grundgesetz von Giese, auf den in dieser Zeitschrift schon mehrfach hingewiesen worden ist. Was Verfassungsrecht ist, das bestimmt die Alliierte Hohe Kommission — so wird es aus dem Inhaltsverzeichnis des Amtsblattes der Kontrollkommission Deutschland, Britisches Kontrollgebiet, ersichtlich.

2. Auch das Zentraljustizamt für die Britische Zone gibt ein Verkündungsorgan heraus, benannt (auch noch am 29. November 1949) „Amtliches Organ zur Verkündung von Rechtsverordnungen der Zentralverwaltung“. Nr. 64 vom 29. November 1949, die uns vorliegt, enthält allerdings nur eine Veröffentlichung unter der Firma „Bundesrepublik Deutschland“. Es ist die „Niederschrift der Abmachungen zwischen den Alliierten Hohen Kommissionen und dem Deutschen Bundeskanzler“ vom 22. November 1949 — über die Demontage. Unterzeichnet ist die Niederschrift auf der linken Seite von Herrn K. Adenauer und auf der rechten Seite von B. H. Robertson, A. Francois-Poncet, J. J. Me. Cloy. Das Gleichgewicht ist also völlig gewahrt. Daneben enthält diese Nr. 64 des Verordnungsblattes vier Veröffentlichungen der Alliierten Hohen Kommission sowie einen Hinweis der Redaktion darauf, daß das Amtsblatt der Alliierten Hohen Kommission nunmehr zwei Teile enthält.

Aus den offiziellen Verlautbarungen der Alliierten Hohen Kommission interessieren uns zwei „Weisungen“, die im Auftrage der Alliierten Hohen Kommission am 22. November 1949 ergangen und von dem Generalsekretär der Alliierten Hohen Kommission unterzeichnet sind.

Die Weisung Nr. 1 betrifft nach ihrer Überschrift die „Prüfung von Änderungen des Grundgesetzes und der Bundesgesetzgebung“. Ziffer 1 dieser Weisung weist die souveräne Spalterregierung in Bonn noch einmal freundlich darauf hin, daß gemäß Absatz 5 des Besatzungsstatuts jede Änderung des Grundgesetzes vor ihrem Inkrafttreten der ausdrücklichen Genehmigung durch die Alliierte Hohe Kommission bedarf. Die „Regierung“ wird außerdem darauf hingewiesen, daß sie dem Generalsekretär der Alliierten Hohen Kommission „je 55 Ausfertigungen des deutschen Wortlautes der Änderung und der Übersetzung ins Englische und Französische mit dem Ersuchen um Genehmigung“ zu übermitteln hat. Nur 4 Ausfertigungen des deutschen Wortlautes sind von dem zuständigen Bundesminister „als mit der Ur-schrift übereinstimmend“ zu beglaubigen. Die Über-

sendung dieser Gesetze darf nach Ziffer 4 dieser Weisung „nur während der üblichen Dienststunden“ erfolgen. Wird ein Exemplar der dreimal 55 Exemplare vergessen, so war alle Mühe vergebens. Ziffer 5 bestimmt: „Bundesgesetze gelten nicht als im Sinne des Abs. 5 des Besatzungsstatuts bei den Besatzungsbehörden amtlich eingegangen, bis die vorgesehene Zahl von Ausfertigungen und Übersetzungen gemäß den Bestimmungen der Abs. 3 und 4 dieser Weisung (also auch nur während der Dienstzeit) übermittelt worden sind“.

Ziffer 2 dieser Weisung enthält zunächst eine Belehrung. Es wird nämlich gesagt, daß der Ausdruck „Gesetzgebung“ im Sinne des Abs. 5 des Besatzungsstatuts auch die Ausführungsbestimmungen von Gesetzen umfaßt. Trotzdem verlangt die großzügige Alliierte Hohe Kommission — insoweit sie nicht allgemein oder in Sonderfällen andere Anordnungen trifft — „die Vorlage von Bestimmungen dieser Art zur Prüfung vor deren Inkrafttreten nicht“. Nur eine kleine Einschränkung wird dabei gemacht: Die Ausfertigungen und Übersetzungen dieser Verordnungen müssen nämlich — und zwar wieder je 55 Ausfertigungen des deutschen Wortlautes und der Übersetzung ins Englische und Französische sowie 4 beglaubigte Ausfertigungen — vor ihrem Inkrafttreten dem alliierten Generalsekretariat innerhalb der üblichen Dienstzeit mit der Maßgabe übermittelt werden, — daß die Alliierte Hohe Kommission sich das Recht vorbehält, Bestimmungen dieser Art ganz oder zum Teil außer Kraft zu setzen. Wie selbständig und unabhängig ist doch eine Regierung, die ohne Genehmigung der Besatzungsbehörden Verordnungen erlassen darf und nur damit rechnen muß, daß diese Verordnungen nach ihrem Erlaß von den Besatzungsbehörden wieder aufgehoben werden!

Ziffer 6 der Weisung enthält dann die kurze und bündige Erklärung, daß Entscheidungen der Alliierten Hohen Kommission — d. h. also Entscheidungen darüber, ob die sog. Verfassung geändert werden darf oder ob Gesetze der „souveränen“ Bonner Spalterregierung wieder aufgehoben werden — der „Bundesregierung durch den alliierten Generalsekretär“ mitgeteilt werden.

Um jeden Zweifel auszuschließen, heißt es dann schließlich in Ziffer 7, daß Abkommen zwischen dem Bundesstaat und fremden Regierungen zu der nach dem Besatzungsstatut den Besatzungsbehörden vorbehaltenen Zuständigkeit gehören, und daher nur nach ordnungsmäßiger Mitteilung an die Alliierte Hohe Kommission abgeschlossen werden dürfen. Und wieder schließt sich hier die in ihrer Eindeutigkeit für sich sprechende und einem Kolonialsystem würdige Anordnung an: „Entsprechende Richtlinien für solche Abkommen werden erlassen werden, wenn die vorgeschriebene Mitteilung eingegangen ist“.

Die Weisung Nr. 2, die dann noch in dem zitierten Verordnungsblatt für die britische Zone veröffentlicht ist, betrifft die „Prüfung von Landesverfassungen, Änderungen derselben und von Gesetzgebung der Länder“. Sie gleicht der Weisung Nr. 1 in allen wesentlichen Punkten. Ein sachlicher Unterschied besteht nur insoweit, als Änderungen der Landesverfassungen im Gegensatz zu Änderungen des Grundgesetzes nicht vorher — soweit nicht allgemein oder in Sonderfällen andere Anordnungen getroffen werden — zur Genehmigung vorgelegt werden müssen. Es gilt hier der Grundsatz der Ziffer 5 des Besatzungsstatuts, daß Änderungen der Landesverfassungen 21 Tage nach ihrem amtlichen Eingang bei den Besatzungsbehörden — je 55 Ausfertigungen in deutsch, englisch und französisch sowie 5 von dem Minister beglaubigte Ausfertigungen des deutschen Wortlautes innerhalb der üblichen Dienstzeit — in Kraft treten, „sofern diese (d. h. die Besatzungsbehörden) nicht vorher vorläufig oder endgültig ihre Genehmigung dazu versagt haben“. Selbst eine vom Landtag beschlossene Änderung der Verfassung — und dasselbe gilt ja für die Annahme der Landesverfassung! — hängt also in ihrer Wirksamkeit praktisch von der Zustimmung der Alliierten Hohen Kommission ab. Sie kann das Inkrafttreten wie die Änderung einer Verfassung durch das Landesparlament verhindern, wenn ihr nicht gefällt, was der Landtag beschlossen hat. Das ist Demokratie in den von den westlichen Besatzungsmächten regierten Teilen Deutschlands.