
**MTA Law Working Papers
2021/17**

**Németország szövetséges megszállása és egy új
német állam létrejötte**

Maróti Dávid

ISSN 2064-4515

http://jog.tk.mta.hu/mta_lwp

Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely

Eötvös Loránd Kutatási Hálózat

Centre for Social Sciences – MTA Centre of Excellence

Eötvös Loránd Research Network

Maróti Dávid¹

Németország szövetséges megszállása és egy új német állam létrejötte

Bevezetés

1945 Németország történelmében ismét gyökeres fordulatot hozott. A totális vereség és a nemzetiszocialista rezsim bukása az országot minden korábbinál nehezebb helyzetbe hozta. A III. Birodalom területén négy különálló entitás (zóna) jött létre, amelyek gyakorlatilag csak rendkívül korlátozott mértékben léphettek egymással kapcsolatba a szövetséges katonai kormányzatok jóváhagyásával. A szövetséges hatalmak a feltétel nélküli kapitulációval átvették Németország felett a legfőbb hatalmat. A régi-új német politikai pártoknak a szuverenitás teljes hiánya mellett, szűk korlátok között kellett szembenézniük az államépítés feladatával.

A kezdeti kaotikus állapotokat négy év alatt sikerült annyira rendezni, hogy két új államalakulat jöhessen létre az egykori Német Birodalom területén. A tanulmány kizárólag Nyugat-Németország, illetve a Német Szövetségi Köztársaság újjáépítésének bemutatására szorítkozik 1948-tól kezdődően, amikor is a nyugati hatalmak hivatalosan eldöntötték egy új szövetségi állam felállítását a nyugatnémet területeken.

1) A szövetségesek megszállási politikái Németországban

Már a nemzetiszocialista Németország megsemmisülése előtt felmerült a kérdés, hogy a jövőbeni német állam milyen államszerkezetű legyen, azaz hogy a föderatív vagy az unitárius állami berendezkedés, avagy a centralizáció vagy a decentralizáció alapján történjen az államszervezet újjáépítése. Az Egyesült Államok, Nagy-Britannia és a Szovjetunió vezetői egyetértettek abban, hogy Poroszországot fel kell osztani, ugyanakkor a német egységet fenn kell tartani. Az Egyesült Államokban két nézet uralkodott. A külügyminisztérium ragaszkodott a német egységhez, és a német állam föderatív jellegét kívánta erősíteni. Ezzel szemben a pénzügyminiszter, Henry Morgenthau, szorgalmazta, hogy Németország területét nyugaton és keleten egyaránt szűkítsék, a megmaradt területeket pedig egy észak- és egy délnémet állam között osszák fel, ezzel egy erőteljes decentralizációt megvalósítva.² Nagy-Britanniában szintén két felfogás létezett Németország jövőjével kapcsolatban. Az egyik szerint Németországot több független államra kell osztani. Ezt a nézetet azonban Churchill nem támogatta, így hamar lekerült a napirendről. Az amerikai és a brit álláspont a Jaltai Konferencián fogalmazódott meg hivatalosan, az érintett kormányok a föderatív decentralizáció mellett foglaltak állást. Franciaország, Belgium, Hollandia és Dánia kormányai szintén egy decentralizált Németországban gondolkodtak, és igényt tartottak a német határterületekre. A szovjet kormány

¹ Doktorandusz, Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

² A Morgenthau-terv kimondta, hogy Németországot teljesen le kell fegyverezni, a Ruhr-vidéket és a vízi utakat nemzetközi fennhatóság alá kell vonni, az ipari létesítményeket le kell szerelni, a szénbányákat be kell zárni. Ezek az intézkedések azt a célt lettek volna hivatottak szolgálni, hogy Németországot egy fejletlen agrárországgá alakítsák.

részéről is megfogalmazódott kezdetben a német területek több államra történő osztása, később azonban a Szovjetunió ugyancsak az egységes német állam megteremtésében volt érdekelt.³

A Potsdami Konferencián az amerikaiak, a szovjetek és a britek megegyeztek abban, hogy a német területek igazgatását és gazdasági struktúráját egyaránt decentralizálni kell, és támogatni fogják a helyi öngazgatás kiépítését. A francia kormány nem képviseltethette magát a konferencián, mely azon az állásponton volt, hogy a német területeken egy államszövetséget (Staatenbund) kell létrehozni, és a tagállamoknak széleskörű hatásköröket kell biztosítani, az államszövetség hatásköreit pedig egy alkotmányban kell rögzíteni. Annak ellenére, hogy a szovjetek is beleegyeztek a decentralizáció elve mentén történő újjáépítésbe, hamar nyilvánvalóvá vált, hogy Moszkva egy Berlin-központú unitárius állam és a német központi igazgatás kiépítésében volt érdekelt. Ez utóbbi hatásköreit kiterjesztették volna Németország teljes területére, és elválasztották volna a tartományi hatóságok hatásköreitől. A brit katonai kormányzat ezzel szemben ragaszkodott a Weimari Alkotmányhoz, és az összes egykori birodalmi hatáskört kisajátította magának. Egyben szorgalmazta a helyi öngazgatás megteremtését és annak átadását a német lakosságnak, azonban a gyakorlatban mégsem tett lépéseket a föderatív szerkezet kiépítésére. Egyedül az amerikai zónában hajtották végre a Potsdami Konferencián elfogadott irányelveket, és hoztak létre szövetségi állami jellegű szerveket.⁴

Összegezve, a francia kormány egy totálisan decentralizált államszövetséget, a Szovjetunió egy központosított, avagy centralizált egységállamot, a britek egy decentralizált egységállamot, míg az amerikaiak egy a sajátjukhoz közel álló szövetségi állami rendszert kívántak kiépíteni. Ezek a tendenciák nem meglepőek, ha megnézzük a megszálló hatalmak – kivéve Franciaország – állami berendezkedését. Franciaország ugyan egy erősen központosított államnak minősült a közjogi hagyományaiból eredően, de egy esetleges jövőbeni német katonai agressziótól tartva egy a veszfáliai államközi rendszerhez hasonló államszövetség kialakítására törekedett Németországban, melynek tagjai jelentős szuverenitással rendelkeztek volna. A Szovjetunió államelméleti szempontból föderációnak minősült, azonban mégsem lehet egy klasszikus szövetségi államról beszélni, tekintve az Oroszországi Tagköztársaság és Moszkva politikai túlsúlyát. Nagy-Britannia a világ legdecentralizáltabb unitárius államai közé sorolható, az Egyesült Államok pedig egyértelműen a szövetségi államok mintaállama.

2) A Szövetséges Ellenőrző Hatóság

2.1) A Szövetséges Ellenőrző Szervezet megalakulása

Az Európai Tanácsadó Bizottság⁵ (European Advisory Commission – EAC) ülésein két koncepció rajzolódott ki arra vonatkozóan, hogy milyen legyen a megszálló hatalmak viszonya a legyőzött Németországhoz. Az egyik a Németország felett háromhatalmi kontrollra, a másik a megszálló hatalmak saját zónájában gyakorolt legfelsőbb hatalomra vonatkozott. A megszállási övezetekben bevezetett széleskörű autonómia a Szovjetunió követeléseire volt elsősorban visszavezethető, azonban Nagy-Britannia és az Egyesült Államok sem tiltakozott ellene. Az 1944. november 14-én aláírt Ellenőrzési Megállapodás (Abkommen über Kontrolleinrichtungen in Deutschland/ Vereinbarung über den Kontrollapparat in Deutschland)

³ LAUFER, Heinz – MÜNCH, Ursula: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. Leske + Budrich, Opladen, 1998, 70-71.

⁴ Uo. 71-72.

⁵ Az 1943. októberi Moszkvai Konferencián az amerikai, a brit és a szovjet külügyminiszter döntöttek az Európai Tanácsadó Bizottság felállításáról, melynek feladata Németország és Ausztria megszállási rendszerének kidolgozása volt. Franciaország 1944 novemberében lett a Bizottság tagja.

állította fel Németországban a Szövetséges Ellenőrző Szervezetet (Alliierte Kontrolleinrichtungen/ Alliiertes Kontrollapparat). A Szervezet felállítása körüli tárgyalások során a britek egy a zónahatárokon átnyúló központi igazgatást kívántak bevezetni, a szovjetek ezzel szemben egy konföderatív megoldásban gondolkodtak, azaz az egyes zónákban önálló megszállási politika folytatását egy központi szövetséges koordináció keretében. A tárgyalások eredményeként megszületett a kompromisszum, a pénzügyi, gazdasági kérdésekben és a legfőbb politikai kérdésekben központi szövetséges döntéshozatalt, a legtöbb kérdésben viszont központilag koordinált, de zonális végrehajtást vezettek be. Ezt a megállapodást átvették az 1945. augusztus 2-án aláírt Potsdami Egyezménybe, aminek értelmében a legfelsőbb hatalmat a katonai főparancsnokok gyakorolták a saját zónájukban a kormányaiktól kapott mandátum alapján, a Németország egészét érintő kérdésekben viszont együtt hoztak döntést a legfőbb kontrollszerv, a Szövetséges Ellenőrző Tanács (Alliiertes Kontrollrat) tagjaiként.⁶

Franciaország 1945. május 1-jén csatlakozott az Ellenőrzési Megállapodáshoz. A francia kormány igyekezett a négyhatalmi együttműködést lazítani, melyre vétőjoga lehetőséget biztosított. Az Ellenőrzési Megállapodás végleges szövegét 1945. május 4-én erősítette meg a négy szövetséges hatalom.⁷

2.2) A Németországi Szövetséges Ellenőrző Hatóság szervei

A Szövetséges Ellenőrző Szervezetet, a szerveinek felállítása után, a szövetségesek a tárgyalásaikat követően 1945. június 5-i egyezményükben átnevezték Németországi Szövetséges Ellenőrző Hatósággá (Alliierte Kontrollbehörde in Deutschland). A Szövetséges Ellenőrző Hatóság élén a Szövetséges Ellenőrző Tanács (SZET) állt, amelynek tagjai a szövetséges csapatok főparancsnokai voltak. A Tanács fő szabály szerint 10 naponta ült össze egy havonta cserélődő elnökséggel. 1948. március 20-ig összesen 82 ülésre került sor. Döntéseit, akárcsak a Szövetséges Ellenőrző Hatóság összes alsóbb szerve, kizárólag egyhangúlag hozta. Annak ellenére, hogy a Szövetséges Ellenőrző Tanács rendelkezett gyakorlatilag egyedül a döntéshozatal jogával, meglehetősen kevés döntés született az ülésein.⁸

Az Ellenőrző Hatóság szerve, ahol a munka java zajlott, a Koordinációs Bizottság (Koordinationskomitee) volt, amelynek tagjai a főparancsnokok helyettesei voltak. A főparancsnokok nemcsak a feladatokat osztották ki helyetteseiknek, de felhatalmazták őket döntéshozatali jogkörrel is. 1946 januárjától kezdve a Szövetséges Ellenőrző Tanácsban is a főparancsnok-helyettesek látták el a feladatok nagy részét. Emiatt fordulhatott elő, hogy azokban az ügyekben, amelyekben a helyettesek nem tudtak a Koordinációs Bizottság tagjaiként döntést hozni, a Szövetséges Ellenőrző Tanácsban főparancsnok-helyettesi minőségükben igen. A szovjeteknél a főparancsnok és helyettese közötti hatásköri megosztás még inkább összemosódott, miután a szovjet csapatok első főparancsnokát, Zsukov marsallt Szokolovszkij marsall váltotta hivatalában. Szokolovszkij annak érdekében, hogy nagyobb befolyással bírjon a német iparpolitikai tanácskozások során, egy személyben töltötte be a főparancsnoki és a helyettesi pozíciót. Jól szemlélteti a hatásköri átfedéseket a Szövetséges Ellenőrző Tanács 1946. március 8-i acéltermelésről hozott döntése. Amiről a főparancsnok-helyettesek a Koordinációs Bizottságban nem tudtak megegyezni, arról megegyeztek a Szövetséges Ellenőrző Tanácsban. A március 8-i ülésein a helyettesek a döntéshozatali eljárás felgyorsítása érdekében informális utasításokat adtak ki saját maguknak a Szövetséges Ellenőrző Tanácsban, amelyeket a Koordinációs Bizottságban végrehajtottak. A hatáskörök elválasztásának érdekében 1946-47-ben a szovjet (Szokolovszkij), az amerikai (Clay) és a brit

⁶ Mai, Gunther: Der Alliierte Kontrollrat in Deutschland 1945-1948: Alliierte Einheit - deutsche Teilung? R. Oldenbourg Verlag, München, 1995, 25-27.

⁷ Uo. 27-28.

⁸ Uo. 49.

(Robertson) főparancsnok-helyettesét kinevezték főparancsnoknak, így a döntéshozói jogkör ismét a Szövetséges Ellenőrző Tanács javára tolódott el.⁹

A Koordinációs Bizottság összesen 153 alkalommal ülésezett, legtöbbször közvetlenül a Szövetséges Ellenőrző Tanács ülései előtt és után. A Bizottság készítette elő a Szövetséges Ellenőrző Tanács üléseit, továbbította annak döntéseit az illetékes szakmai csoportok felé, és felügyelte azok végrehajtását. Az ülések gyakorisága az 1947-es moszkvai külügyminiszteri konferencia sikertelensége után jelentősen csökkent, a megtartott ülések időtartama szintúgy, és mindinkább eredménytelenül zárultak. A Koordinációs Bizottság egyre kilátástalanabb helyzete a hidegháború fokozódásának volt elsősorban köszönhető. Az ülésekre előkészített ügyek konszenzus hiányában vagy lekerültek a napirendről, vagy a külügyminiszterek hatáskörébe utalták, vagy a katonai főparancsnokok a Szövetséges Ellenőrző Tanácson kívül vitatták meg azokat.¹⁰

Az operatív feladatok végrehajtása az egyes igazgatóságokon belül (Direktorat) zajlott. A megszállás kezdetén 12 igazgatóságot hoztak létre, melyek számát később 10-re csökkentették. Az igazgatóságokon belül bizottságokat, albizottságokat, ad hoc bizottságokat és munkacsoportokat hoztak létre.¹¹ Az igazgatóságok által kidolgozott rendeleteket és parancsokat a Koordinációs Bizottsághoz továbbították.¹²

A Szövetséges Tanácsnak közvetlenül alárendelve működött a 21 testülettel rendelkező berlini Szövetségesközti Parancsnokság, melynek élén a négy városparancsnok állt.¹³

A technikai ügyvitelért az elsőként megalakított, és utolsóként feloszlott Szövetséges Titkárság (Alliiertes Sekretariat) volt a felelős. A Titkárság két részlegre oszlott. A Protokollrészleg (Protokollabteilung) a külpolitikai vonatkozású ügyekben volt illetékes, és főként az akkreditált katonai küldöttekkel való kapcsolattartásért felelt. Az Igazgatási Részleg (Verwaltungsabteilung) a központi akták vezetéséért, a fordítási munkák megszervezéséért és egyéb adminisztratív ügyek viteléért volt felelős. Az előterjesztéseket és a jegyzőkönyveket a Szövetséges Ellenőrző Tanács ügyvezető titkárának javaslatára kidolgozta, összeállította a Szövetséges Ellenőrző Tanács és a Koordinációs Bizottság ülésein megvitatandó határozati javaslatokhoz szükséges anyagokat, és ellenőrizte az alsóbb szervek titkárságait. Az Igazgatási Részlegen keresztül egyeztettek, hogyan hajtsák végre a Szövetséges Ellenőrző Tanács határozatai alapján az egyes megszállási övezetekben elfogadott parancsokat, törvényeket, rendeleteket. Az elnökség havonta cserélődött a rotációs elv alapján.¹⁴

A legjobban szervezett állománnyal a britek rendelkeztek, akik széleskörű igazgatási ismereteikkel jó gyakorlatokat teremtettek. A szövetséges igazgatás helyzetét megkönnyítette, hogy az első két hónapban először az amerikaiak, majd a britek töltötték be az ügyvezető szerepet a Szövetséges Ellenőrző Hatóságban, ezzel lefektették a hatékony katonai igazgatás alapjait. A harmadik elnökséget Franciaország töltötte be, így a kontinuitás továbbra is megmaradt, a francia elnökség is az előző két elnökség által bevezetett munkamódszerek alapján látta el a feladatát. A nyugati hatalmak tartottak attól, hogy a szovjetek munkacsoportjai esetleg új munkamódszereket vezetnek be, félelmeik azonban alaptalannak bizonyultak. A Szövetséges Titkárság végezte el ténylegesen a felsőbb szintek utasításait, és tartotta össze ezáltal a Szövetséges Ellenőrző Hatóság szervezetét. Munkájának eredményességéhez nagyban

⁹ Mai, Gunther: i. m. 49-50.

¹⁰ Uo. 50.

¹¹ Uo. 51.

¹² SCHRÖDER, Dieter: Die gegenwärtigen Kontrolleinrichtungen der Vier Mächte in Deutschland. Archiv des Völkerrechts, 23. kötet, No. 1/2, Die Folgen des Zweiten Weltkrieges / The Consequences of the Second World War, Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Tübingen, 1985, 46.

¹³ Mai, Gunther: i. m. 51.

¹⁴ Uo. 51-52.

hozzájárult, hogy valamennyi igazgatósághoz tartozott egy-egy titkárság, amelyek előkészítették a Szövetséges Titkárság jelentéseit, előterjesztéseit és jegyzőkönyveit.¹⁵

A nyugati és a keleti tábor között egyre növekedő politikai feszültség, és a kölcsönös bizalmatlanság fokozatosan bénította meg a Szövetséges Ellenőrző Hatóság működését. A jóvátételi igények és a leszerelések kérdése visszatérő probléma volt a szövetségeseik között. A Szövetséges Ellenőrző Tanács megszűnéséhez végül az 1948. február-márciusi Hathatalmi Konferencia vezetett, ahol a nyugati hatalmak (USA, Nagy-Britannia, Franciaország, Benelux-államok) döntöttek a nyugatnémet állam létrehozásáról. Ezzel megpecsételődött a Szövetséges Ellenőrző Tanács sorsa, mely így fölöslegessé vált. 1948. március 20-án a szovjet katonai főparancsnok, Szokolovszkij marsall kivonult a Tanács üléséről, ezáltal megszűnt Németország négyhatalmi igazgatása. Maga a Tanács formálisan továbbra is létezett, de a szovjet fél hiányában a három nyugati hatalom képviselője csak a nyugati zónákat érintő ügyekben hozhatott döntéseket. A SZET végül 1990-ben, a német újraegyesítéskor oszlott fel hivatalosan.

3) Az 1948. márciusi londoni konferencia

Németország kettészakadásának előjelei már 1947-ben megmutatkoztak, amikor a négy győztes hatalom külügyminiszterei nem tudtak megegyezni a német kérdésben a novemberi és decemberi konferenciájukon. 1947. december 15-én a felek anélkül álltak fel a tárgyaló asztaltól, hogy kitűzték volna az újabb konferencia időpontját, így a külügyminiszterek egyeztető fóruma gyakorlatilag megszűnt létezni. Helyébe kisebb konferenciák és különféle testületek léptek, melyek azonban már nem a megszálló hatalmak közötti kompromisszumokra törekedtek, hanem az egyes zónákban végbemenő folyamatokkal foglalkoztak. A négyhatalmi külügyminiszteri konferencia után az amerikai és a brit külügyminiszter, Marshall és Bevin 1947. december 17-18-án tovább egyeztetett francia kollégájukkal, Bidault külügyminiszterrel a francia zóna és a Bizónia egyesítéséről, illetve a jövőbeni nyugatnémet területek sorsáról. Az amerikaiak és a britek azt az álláspontot képviselték, hogy 1948 nyaráig létre kell hozni a nyugati zónákban egy államapparátust és felállítani egy ideiglenes nyugatnémet kormányt, valutareformot kell végrehajtani, Nyugat-Németország gazdaságát a Marshall-terv segítségével talpra kell állítani, valamint be kell vonni a nyugat-európai gazdasági és katonai integrációba.¹⁶

A nyugatnémet országgrész egyesítését a francia ellenállás lassította. Abban egyetértés mutatkozott az amerikai és a brit kormánnyal, hogy a nyugat-európai integráció előmozdításával kell megfékezni a kommunista expanziót, azonban a franciák németektől való félelme legalább akkora volt, mint a szovjetek terjeszkedésétől. A francia kormány Németország-politikáját négy pont határozta meg:¹⁷

- 1) A franciák Saar-vidékre való igényének elismertetése;
- 2) A Ruhr-vidék határozatlan időre szóló nemzetköziesítése csekély német részvétel mellett, és annak szövetséges megszállása;
- 3) A nyugatnémet tartományok laza konglomerátumként való egyesítése a 19. század első felében ismert Német Szövetség (Deutscher Bund) mintájára;
- 4) Az újonnan létrejövő nyugatnémet állam tartós lefegyverzése.

¹⁵ Mai, Gunther: i. m. 52.

¹⁶ GÖRTEMAKER, Manfred: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Von der Gründung bis zur Gegenwart. Verlag C. H. Beck, München, 1999, 44-45.

¹⁷ GÖRTEMAKER, Manfred: i. m. 46. vö. KRAUS, Elisabeth: Ministerien für das ganze Deutschland? – Der Alliierte Kontrollrat und die Frage gesamtdeutscher Zentralverwaltungen. R. Oldenbourg Verlag, München, 1990, 48.

A Saar-vidékkel és a demilitarizációval kapcsolatos francia igények támogatására még hajlott az amerikai és a brit kormányzat, azonban a másik két pont ellenkezett az általuk elképzelt nyugat-európai újjáépítési programmal. Az 1948. februári hathatalmi konferencián (USA, Nagy-Britannia, Franciaország, Benelux-államok) sem látszódtak enyhülni ezek az ellentétek a nyugati szövetségesek között. A merev francia ellenállás több tényezőre volt visszavezethető. A háború utáni gazdasági helyzet, a katonai gyengeség, a gyarmati birodalom fellazulása és a németektől való félelem nem tették lehetővé, hogy a francia külpolitika ténylegesen érdekelt legyen egy egységes Nyugat-Németország létrejöttében. A várt francia külpolitikai enyhülést végül a nemzetközi események hozták meg. A kommunista hatalomátvétel Csehszlovákiában, és Sztálin nyomásgyakorlása Titora, hogy Jugoszlávia lépjen be a szovjet szatellitállamok sorába, meggyőzték a francia politikai vezetést, hogy a kommunizmus elleni harcban egy stabil Nyugat-Németország erős szövetségesnek bizonyulhat. Az enyhülés első jeleként a francia kormányzat hozzájárult, hogy a német képviselő részt vegyen az OEEC elődjének, az Európai Gazdasági Együttműködés Tanácsának (Council of European Economic Cooperation) nyitó ülésén. Az amerikai kormányzat döntése, miszerint az Egyesült Államok megerősíti az Európában állomásozó csapatainak jelenlétét, egész Nyugat-Európában, így Franciaországban is pozitív fogadtatásra talált. A francia kormány így egy erős szövetségest talált magának nemcsak a Szovjetunió ellen, de egy esetleges jövőbeni német katonai agresszió esetén is. Marshall külügyminiszter javaslata a Ruhr-vidék egy nyugat-európai integráció keretében megvalósuló nemzetközi ellenőrzés alá vonására részben egyezett a francia kormány külpolitikai követeléseivel, ami szintén kedvező hatást gyakorolt a franciák Németország-politikájára.¹⁸

A konferencia végén sikerült megegyezni a katonai garanciákról, a nyugat-európai integrációról és a nyugatnémet államalapításról. A francia külügyminiszter elégedetten távozhatott a tárgyalóasztaltól, mert egyrészt a Saar-területre vonatkozó francia igényeket érvényesíteni tudta, másrészt sikerült lassítani a nyugatnémet államépítés folyamatát. Az amerikai és a brit nyugatnémet újjáépítésről szóló tervek egy azonnali ideiglenes nyugatnémet kormány felállításáról, és az azt követő alkotmány kidolgozásáról szóltak annak érdekében, hogy legkésőbb 1948 őszére felálljon egy elismert, legitim nyugatnémet kormány. A francia követeléseknek megfelelően ezt a folyamatot végül fordítva valósították meg, ezzel is hátráltatva az újjáépítést.¹⁹

Az 1948. február-június között tartott (1948. február 23. – március 6., majd április 20. – június 1.) londoni hathatalmi konferencia eredményeként 1948. június 2-án kiadták a Londoni Ajánlásokat, amelyeket továbbítottak a hat hatalom kormányai felé. Miután az egyes kormányok jóváhagyták azokat, június 7-én egy második kibővített közleményt is kiadtak a konferencián született döntésekről. Az Ajánlások tartalmazták a nyugatnémet államalapításra való felhatalmazást, amelyet a három nyugati hatalom katonai kormányzói adtak át két másik dokumentummal együtt a 11 nyugatnémet tartomány miniszterelnökeinek az 1948. július 1-jei találkozójukon.²⁰ A június 7-én kihirdetett közlemény magában foglalta, hogy a nyugati zónákhoz tartozó német területeket egy olyan alkotmány elfogadásával kell egyesíteni, mely garantálja a föderatív állami berendezkedést, megvédi a tartományok hatásköreit, biztosítja a tartományok feletti központi hatalom működését, és garantálja az egyéni jogokat.²¹ A hathatalmi konferencia az alkotmánytervezet kidolgozását az erre a célra létrehozandó

¹⁸ GÖRTEMAKER, Manfred: i. m. 46-48.

¹⁹ Uo. 49.

²⁰ Uo.

²¹ A nyugatnémet állam megalakításáról született döntés után 1948. március 20-án a Szovjetunió kivonult a Szövetséges Ellenőrző Bizottságból, júniusban a szovjet főparancsnok pedig elhagyta a berlini Szövetséges Főparancsnokságot, mellyel a szövetségesek közötti egyeztetések csak a legfontosabb ügyek megtárgyalásához szükséges mértékűre korlátozódtak, és az egyes megszállási zónákban szabad kezet kaptak a megszálló hatalmak.

alkotmányozó gyűlésre (Verfassunggebende Versammlung) bízta, és közleményében kinyilvánította, hogy az alkotmány elfogadását népszavazásra fogják bocsátani az egyes tartományokban.²²

A három nyugati katonai kormányzó 1948. július 1-jén a nyugati tartományok miniszterelnökeinek Frankfurtban átnyújtott dokumentumai a Frankfurti Dokumentumok néven vonultak be a történelembe. A Frankfurti Dokumentumok a következő ajánlásokat tartalmazták:²³

- 1) Az I. Dokumentum felszólította a 11 nyugatnémet tartomány miniszterelnökét, hogy hívjanak össze egy alkotmányozó gyűlést 1948. szeptember 1-ig, melynek feladata lesz egy föderális alapokon nyugvó, demokratikus és az egyén jogait garantáló alkotmány kidolgozása valamennyi nyugatnémet tartomány számára.
- 2) A II. Dokumentum azzal bízta meg a miniszterelnököket, hogy vizsgálják meg, milyen lehetőségek vannak a nyugatnémet tartományi határok újraszervezésére.
- 3) A III. Dokumentum a később elfogadásra kerülő, a jövőbeni nyugatnémet kormányzat és a megszálló hatalmak közötti kapcsolattartást rendező Megszállási Statútum alapjait fektette le.

A miniszterelnökök a Frankfurti Dokumentumokkal megkapták a felhatalmazást, hogy létrehozzanak egy új szövetségi államot, ugyanakkor fennállt a veszélye, hogy egy nyugatnémet állam létrejöttével Németország felosztása konzerválódna. Az 1948. július 8-10. között tartott koblenzi konferencián a miniszterelnökök több ponton is kifogásolták az átnyújtott Dokumentumokat, és egyfajta politikai kompromisszumként javaslatot tettek arra, hogy az alkotmányozó gyűlés helyett egy Parlamenti Tanács (Parlamentarischer Rat) üljön össze, mely az alkotmány (Verfassung) helyett az Alaptörvényt (Grundgesetz) dolgozza ki. Emellett javasolták, hogy az Alaptörvényt ne népszavazás útján, hanem a tartományi parlamentek fogadják el annak érdekében, hogy kerüljék az Alaptörvény alkotmányként való aposztrofálását. A rendelkezésre álló idő rövidsége miatt a miniszterelnökök továbbá szorgalmazták, hogy a tartományi határok rendezését napolják el.²⁴ A III. Dokumentummal kapcsolatban megjegyezték, hogy a külkereskedelmi korlátozásokat fel kellene oldani, és a korlátozások helyett a nyugatnémet külkereskedelmet szövetséges felügyelet alá kellene helyezni. A Koblenzi Határozatok (Koblenzer Beschlüsse) elsősorban Clay amerikai kormányzó nemtetszését váltották ki, aki úgy érezte, hogy a nyugatnémet miniszterelnökök nem ismerték el a szovjetekkel szembeni, Berlinért folytatott fáradozásait és a francia katonai kormányzó meggyőzésére tett erőfeszítéseit, hogy a francia zóna csatlakozásával létrejöjjön az új nyugatnémet állam. Többszöri egyeztetés után nehezen ugyan, de végül megszületett a megoldás, amikor a három nyugati katonai kormányzó és a 11 nyugatnémet tartomány miniszterelnöke 1948. július 26-án, a felforrósodott politikai légkörben az Alkotmányozó Konvent megalakulása előtt utoljára találkozott. A kormányzók beleegyezésüket adták, hogy az alkotmány helyett az alaptörvény elnevezés legyen használatos a nyugatnémet állam alkotmányos alapdokumentumára. Az alaptörvény népszavazásra bocsátását a miniszterelnökök javaslatára elvetették, az alaptörvény kidolgozásáért felelős grémium az Alkotmányozó Nemzetgyűlés (Verfassunggebende Nationalversammlung) helyett a Parlamenti

²² LAUFER, Heinz – MÜNCH: 73.

²³ LEHMANN, Hans Georg: Deutschland-Chronik 1945 bis 2000. Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, 2000, 29. vö. SCHWACKE, Peter – STOLZ, Eberhard: Staatsrecht mit Allgemeiner Staatslehre und Verfassungsgeschichte. Köln, Deutscher Gemeindeverlag GmbH und Verlag W. Kohlhammer GmbH, 1981, 64.

²⁴ LAUFER, Heinz – MÜNCH, Ursula: i. m. 74.

Tanács (Parlamentarischer Rat) elnevezést kapta, és a tartományi határok rendezésének ügyét későbbre halasztották.²⁵

4) A Herrenchiemsee-i Alkotmányozó Konvent

A miniszterelnökök az I. Dokumentum által biztosított mandátum alapján az 1948. július 25-én kiadott határozatukkal felállítottak egy szakértői bizottságot, melynek feladata volt előkészíteni a később összeülő Parlamenti Tanács munkáját. Tagjai a tartományi kormányok által kinevezett szakértők voltak, akik a Chiemsee tavi Herrenchiemsee (Herren-sziget - Urak Szigete) található Herrenchiemsee kastélyban 1948. augusztus 10–23. között tanácskoztak, és megalkották a föderális alapokon nyugvó új nyugatnémet állam alkotmánytervezetét (alaptörvény-tervezetét).²⁶

A bajor delegáció a „Bajor vezérgondolatok az Alaptörvény kidolgozásához” címet viselő előzetes dokumentummal készült a konventre, melyben Bajorország azon kívánságát szerette volna érvényre juttatni, hogy a szövetség a tartományok produktuma, így csak korlátozott hatáskörökkel bír. Az Alkotmányozó Konventben a 11 tartomány delegáltja mellett a nyugat-berlini Városi Küldöttgyűlés (Stadtverordnetenversammlung) elnöke, Otto Suhr is részt vett vendégként. A delegáltak különböző szakterületek képviselői voltak, akik eltérő politikai beállítottsággal és alkotmányjogi felfogással rendelkeztek. Voltak köztük tartományi kormánypolitikusok és hivatalnokok, jogprofesszorok és egykori diplomaták is. Hivatalosan valamennyien pártpolitikailag függetlenek voltak. A Konventtel szembeni elvárások magasak voltak, még ha nem is várták el a résztvevőktől, hogy az alkotmány végleges szövegét alkossák meg. Mindazonáltal mindenki bízott abban, hogy a Konvent által kidolgozott alkotmányszöveg a jövőben összeülő Parlamenti Tanács munkájának vezérfonalául fog szolgálni majd. A Konvent munkáját nehezítette, hogy az ülések nem zárt ajtók mögött, a nyilvánosságot kizárva zajlottak. A plenáris vitát követően a Konvent a kijelölt feladatoknak megfelelően három bizottságra oszlott. A bizottságok által kidolgozott javaslatokat további két plenáris ülésen vitatták meg. A 95 oldalnyi javaslat zárójelentését a szerkesztő bizottság készítette el, és bocsátotta a miniszterelnökök rendelkezésére, akik 1948. augusztus 31-én még egyszer utoljára összeültek, hogy a másnap megalakuló Parlamenti Tanács munkáját előkészítsék.²⁷

Az alkotmánytervezet kidolgozása során a weimarizáció képe lebegett az alkotók szeme előtt, akik el akarták kerülni a korábbi alkotmány szerkezeti hiányosságait, amelyek az első német köztársaság bukását, és Hitler hatalomra kerülését lehetővé tették. A Konvent tagjai egyetértettek abban, hogy a jövőbeli államnak föderális szerkezetűnek kell lennie, melyben a törvényhozást, a közigazgatást, az igazságügyet és a pénzügyet a széleskörű decentralizáció jellemzi. További javaslat volt, hogy a szövetségi kormány – a weimari alkotmányos renddel ellentétben – egy határozatképes parlamentre támaszkodjon, azaz, hogy egy határozatképtelen parlament ne akadályozhassa meg egy új kormány alakulását, és ne buktathassa meg a hatalmon lévőket. A prezidenciális kormányformát és a népi kezdeményezés intézményét elvetették, a népszavazást egyedül alkotmánymódosítás esetén kívánták megtartani. Az alkotmánytervezet az államfőt semleges hatalomként definiálta a kormány mellett, aki a weimari köztársaság birodalmi elnökével ellentétben nem élhetett a sürgősségi kormányzás lehetőségével. A tervezet értelmében a szabadságjogokat és a demokratikus rendet korlátozó

²⁵ FELDKAMP, Michael F: Der Parlamentarische Rat 1948-1949: Die Entstehung des Grundgesetzes. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1998, 23-28.

²⁶ MUßGNUG, Reinhard: Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der Bundesrepublik Deutschland. In: ISENSEE, J. – KIRCHHOF, P: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, Grundlagen von Staat und Verfassung. 2. Aufl., Heidelberg. 1995, 232–233.

²⁷ GÖRTEMAKER, Manfred: i. m. 56-57.

alkotmánymódosítások nem voltak megengedettek, az alapvető jogok alkotmányjogi védelmét pedig egy külön alapjogi katalógusnak kellett biztosítania, amelynek a törvényhozó, a végrehajtó és az igazságszolgáltató hatalom is alá van rendelve, és amelyet semmilyen körülmények között nem lehet hatályon kívül helyezni.²⁸

A Konvent által kidolgozott tervezet a weimari alkotmány népi és központi hatalmi elemeit legyengítette, a parlament alsó házát és a kormány pozícióját megerősítette, az államfő hatalmi jogosítványait pedig gyakorlatilag kiüresítette. A bajor delegációnak a legyengített központi hatalmi garanciák sem voltak elegendők, és azt javasolták, hogy az új államalakulat középpontjába a tartományok kerüljenek, és belőlük alakuljon meg a szövetség, amelyhez bármely német tartomány csatlakozhat. A bajor javaslat szerint a szövetségnek a német egység helyreállításáig a Német Tartományok Szövetsége (Bund Deutscher Länder) nevet kell viselnie, és az alkotmányt – ideiglenes mivoltát kihangsúlyozva – alaptörvényként (Grundgesetz) kell elfogadni. Ennek a jogi felfogásnak az alapját a nemzetközi jogban ismert fogalom, a debelláció (debellatio) képezte. A debelláció akkor következik be, ha egy adott ország területét katonai erővel megszállják, és az ott található államhatalmat megsemmisítik. E felfogás szerint a feltétel nélküli kapituláció következtében tehát a német nép mint államalkotó tényező megszűnt létezni. Az újonnan alakuló állam nem a III. Birodalom jogutódja, legitimitása nem a Harmadik Birodalomtól származik, és szuverenitása jogilag nem köthető a múltbéli államalakulatokhoz. Az új, cselekvőképes német állam apparátusát nem elég csak újjászervezni, az alkotmányozási folyamat révén egy új államot kell létrehozni, a már alkotmányosan megalakult tartományokból.²⁹

A Konvent delegáltjainak többsége nem értett egyet ezzel a felfogással, az alkotmányozó hatalmat ugyanis nem a tartományoktól, hanem a néptől származtatta. Nézetük szerint Németország megosztottsága ellenére a német népnek jogában állt politikai létezését tartalmilag és formailag meghatározni. A német nép ezen joga a feltétel nélküli kapitulációval és a főhatalom szövetségesek általi átvételével nem szűnt meg létezni, csupán felfüggesztették azt a megszálló hatalmak. A többség tehát egy átmeneti nyugatnémet állam létrehozása mellett szállt síkra, amelynek legitimitása és szuverenitása közvetlenül a néptől ered, és hangsúlyozták, hogy a jövőben újraegyesített Németország magállamát (Kernstaat) az ideiglenes nyugatnémet állam fogja alkotni. Abban egyetértés mutatkozott a delegáltak többsége és a bajor delegáció között, hogy az ideiglenes alaptörvénynek lehetővé kell tennie, hogy Németország többi része szabadon csatlakozhasson később a szövetséghez.³⁰

A Konvent nem csupán a jövőbeli alkotmány keretét dolgozta ki, hanem a Grundgesetz majdhogynem teljes egészét. A tervezetet a politikusok többsége negatívan fogadta a túlzott föderális jellege miatt. Konrad Adenauer, későbbi nyugatnémet kancellár, és Carlo Schmid, akit az alkotmányozó gyűlés során nyújtott kiemelkedő munkája miatt szokás a Grundgesetz egyik atyjának is nevezni, az alkotmánytervezet kötetlen mivoltát hangsúlyozták, melyet a Parlamenti Tanács megalakulása után akár teljes egészében is elvethet. A Herrenchiemsee-i alkotmánytervezet mellett a tartományi miniszterelnököknek további két dokumentumot is benyújtottak: az egyik a CDU és a CSU által közösen kidolgozott ellwangen-düsseldorfi tervezet, a másik az észak-rajna-vesztfáliai belügyminiszter és miniszterelnök-helyettes, az SPD elnökségéhez tartozó Walter Menzeltől származó tervezet volt. A tervezeteket 1948. augusztus 31-én a Niederwaldban összehívott harmadik trizonális konferencián vizsgálták meg a miniszterelnökök. A Herrenchiemsee-i ajánlások jelentőségét kezdetben alábecsülték, a Parlamenti Tanács azonban azokat használta tárgyalási alapként későbbi tanácskozó munkája során.³¹

²⁸ GÖRTEMAKER, Manfred: i. m. 57-58.

²⁹ Uo. 58.

³⁰ Uo. 58-59.

³¹ Uo. 59.

5) A Parlamenti Tanács

A Parlamenti Tanács tagjai választásának módjáról a tartományi parlamentek szabadon dönthettek, a szövetségesek nem avatkoztak bele. 1948 augusztusában valamennyi tartományi parlament elfogadta a Parlamenti Tanács képviselőinek választásáról szóló törvényt, és ennek megfelelően megválasztották a képviselőket. A három nyugatnémet zóna összesen 65 képviselőt delegált. A Parlamenti Tanács a következő bizottságokra tagolódott:³²

- Alapvető Ügyek Bizottsága (Ausschuß für Grundsatzfragen)
- A Szövetség Megszervezéséért, az Alkotmánybíróságért és az Igazságszolgáltatásért felelős Bizottság vagy más néven Kombinált Bizottság (Ausschuß für Organisation des Bundes sowie Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege, röviden Kombiniertes Ausschuß)
- A Hatáskörök Rendezéséért felelős Bizottság (Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung)
- Pénzügyi Bizottság (Ausschuß für Finanzfragen)
- Választójogi Ügyek Bizottsága (Ausschuß für Wahlrechtsfragen)
- Megszállási Statútum Bizottsága (Ausschuß für das Besatzungsstatut).

A Parlamenti Tanács nyitőünnepségére 1948. szeptember 1-jén, a bonni Koenig Múzeum világítóudvarában került sor. Az ünnepélyes nyitányt az alakuló ülés követte a Pedagógiai Akadémia épületében, ahol a tantermek az egyes frakciók rendelkezésére álltak. A Bonnban összeült Parlamenti Tanács munkájának vezérfonalaként a kidolgozott alkotmánytervezet szolgált. Az asszisztált alkotmányozás során a szövetséges hatalmak ajánlásokkal avatkoztak be, melyek többnyire a föderális struktúra erősítését szolgálták, illetve Berlin különleges státuszát szavatolták.³³

A Parlamenti Tanács ülésein a nyugat-berlini képviselők is jelen voltak kizárólag tanácskozási joggal, szavazati jog nélkül. Az ülések során kialakult viták nagy része az újonnan létrejövő föderatív modellt érintették. A demokrácia alapelveiről egyetértés mutatkozott, amely arra volt visszavezethető, hogy a képviselők tudatában még erősen jelen volt a weimari köztársaság személyesen átélt bukása. Az államfő jogállását tekintve a CDU/CSU koalíció és az SPD között nem mutatkozott éles ellentét. Előbbi javasolta, hogy a szövetségi elnöknek csak korlátozott jogkörei legyenek, míg az utóbbi a korábbi birodalmi elnöki, Hindenburg hatalommal való visszaélését szem előtt tartva, a szövetségi elnöki pozíció megszüntetésére tett javaslatot, egészen pontosan a Bundestag elnökére, vagy a kancellárból és a parlament két kamarájának elnökéből álló kollektív testületre ruházta volna a feladatait. Kompromisszumként a szövetségi elnöki hivatal megmaradt, de a képviselők egy erősen korlátozott jogosítványokkal bíró államfői pozícióban állapodtak meg. Az államfő elveszítette a kormányalakításra vonatkozó jogait, a kancellár megválasztása és megbuktatása egyedül a Bundestag hatáskörébe került. A kancellár szerepe szintén erősödött azáltal, hogy kizárólag ő döntött a kormány összetételéről. A szövetségi elnök legitimációját tovább gyengítve döntés született arról, hogy nem közvetlen választás útján fogják választani, hanem a Bundestag meghatározott számú képviselőiből és a tartományi parlamentek megegyező számú képviselőjéből álló Szövetségi Gyűlés (Bundesversammlung) választja majd közvetetten.³⁴

³² ESCHENBURG, Theodor: Das Problem der Neugliederung der deutschen Bundesrepublik: Dargestellt am Beispiel des Südweststaates. Frankfurt am Main, Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten. 1950, 244.

³³ Uo.

³⁴ GÖRTEMAKER, Manfred: i. m. 66-67.

Az alkotmányozó tanács csak egy ideiglenes alaptörvényt kívánt kidolgozni,³⁵ melyet átmeneti jogforrásnak szántak, ugyanis az alkotmány elfogadását a német egység újbóli létrejöttéhez kötötték. A neves jogtudós, Carlo Schmid felhívta a figyelmet arra, hogy a Grundgesetz esetében nem csupán egy mindenki által ideiglenesnek szánt, degradált alkotmányjogi dokumentumról van szó, hanem jóval többről, egy tartós alkotmányról, aminek egész Németország számára modellt kell állítania. E felfogása miatt méltán nevezik őt a német alkotmányos rend atyjának.³⁶

Az új állami berendezkedésről sok vita folyt a Parlamenti Tanács ülésein. A képviselők között egyetértés mutatkozott abban, hogy az egyébként a szövetséges hatalmak által is megkövetelt szövetségi állami modellt kell megvalósítani, a tartományok jogállásának és hatáskörének kérdése ugyanakkor vitapontot jelentett. A viták aggodalmakat szültek a szövetséges kormányok körében, hogy vajon megszülethet-e a mindkét politikai irányzat számára megfelelő kompromisszum. Időközben a három nyugati külügyminiszter 1949. április 5-8. között tartott washingtoni konferenciáján aláírta a Megszállási Statútumot, amelyet április 10-én nyújtottak át a Parlamenti Tanácsnak. A Statútumot a képviselők is jól fogadták, mert az összhangban állt a Grundgesetz-cel, így nem kellett már jelentős módosításokat végrehajtani rajta. A Parlamenti Tanács a megszülető Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének harmadik olvasatát pontosan négy évvel a feltétel nélküli kapituláció után, 1949. május 8-án fogadta el.³⁷

A Grundgesetz elfogadása után, május 10-én a Parlamenti Tanács Bonnt tette meg a szövetségi kormányzati ideiglenes székhelyévé. A döntést többhónapos vita és lobbizás előzte meg. Bonn mellett Frankfurt pályázott eséllyel a szövetség fővárosa címre. Ez utóbbit a Parlamenti Tanács szociáldemokrata képviselői szorgalmazták, Bonn mellett pedig Adenauer és az észak-rajna-vesztfáliai állami kancellária vezetője, Hermann Wandersleb kardoskodott. Adenauer azzal érvelt, hogy a jövő Németországának magját képező Szövetségi Köztársaság fővárosát a Rajna-vidéken kell kijelölni az európai tradíciók jegyében, ugyanis a Rajna-vidék és a nyugati szomszédos államok közötti kapcsolatok sokkal szorosabbak, mint a Frankfurt és a nyugati szomszédos államok közöttiek. Robert Murphy amerikai diplomatát azzal igyekezett meggyőzni, hogy Bonn fővárossá tételével elejét lehetne venni a Rajna bal partjára még mindig fennálló francia területi követeléseknek,³⁸ valamint felhívta a figyelmet arra, hogy egy szovjet támadás esetén Frankfurt kiszolgáltatottabb helyzetbe kerülne, mint Bonn. A szociáldemokrata Carlo Schmidet pedig azzal próbálta megnyerni ügyének, hogy rámutatott, a Frankfurtban működő amerikai katonai kormányzat és az egykor szintén ott ülésező Gazdasági Tanács utódszervei csak akadályoznák a szövetségi kormány és törvényhozás munkáját, ezzel szemben Bonn ideális helyszín lenne mindkettőnek. Azt is kiemelte, hogy Bonnból az esetleges tüntetések szerveződése sem jelentene problémát a kis lakosság miatt. A brit katonai kormányzat biztosította Adenauert arról, hogy amennyiben Bonn fog otthont adni a Szövetségi Köztársaság kormányzati szerveinek, úgy demilitarizált övezetté fogják nyilvánítani. Bonnból belga csapatok állomásoztak, amelyek a kis katonai kormányzati apparátus miatt könnyen

³⁵ BAUER-KIRSCH, Angela: Zur Legitimation des Bonner Grundgesetzes – Das Selbstverständnis des Parlamentarischen Rates wider die Kritik. Zeitschrift für Politik, Neue Folge, Vol. 49, No. 2, Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2002, 173.

³⁶ GÖRTEMAKER, Manfred: i. m. 67.

³⁷ Uo. 67-70.

³⁸ HÜSER, Dietmar: Die Saar-Politik und die deutsch-französische Geschichte an der Grenze – Herausforderungen, Handlungsmargen ‚Frankreichstrategien‘ in Völkerbunds-, Saarstaats- und frühen Bundeslandzeiten. In: Hans-Jürgen Lüsebrink – Claudia Polzin-Haumann – Christoph Vatter: "Alles Frankreich oder was?" - Die saarländische Frankreichstrategie im europäischen Kontext / "La France à toutes les sauces?" - La 'Stratégie France' de la Sarre dans le contexte européen: Interdisziplinäre Zugänge und kritische Perspektiven / Approches interdisciplinaires et perspectives critiques. Jahrbuch des Frankreichzentrums, Transcript Verlag, Bielefeld, 2017, 49.

kivonhatók voltak a területről. Ezt az ígéretet Adenauer szintén érvként használta fel, és hangsúlyozta, hogy ez Frankfurtban kivitelezhetetlen lenne, ugyanis a város adott helyet az amerikai katonai kormányzat szerveinek, amelyeket elképzelhetetlen lett volna leépíteni. Wandersleb ezentúl az új kormányzati székhely kijelölésének az anyagi vonzatát kiemelendő javasolta, hogy Bonn legyen az új főváros, mivel egy másik város választása esetén az új kormányzékhely kialakításának költségei jelentősen megugranának.³⁹

Adenauer akkurátusan rendszerbe szedett érveinek ellenére a választás csaknem a Majna-parti városra esett, ugyanis a Parlamenti Tanács szociáldemokrata képviselői továbbra is ragaszkodtak ahhoz, hogy Frankfurt legyen az új főváros. Adenauernek kedvezett, hogy a nyugat-berlini főpolgármester, Ernst Reuter és az általa vezetett szociáldemokrata képviselők is Bonnt kívánták megtenni a jövőbeli Szövetségi Köztársaság fővárosának, mivel a gazdag történelemmel rendelkező Frankfurttal ellentétben Bonn kevésbé bírt jelentőséggel. Ezt szem előtt tartva azzal érveltek, hogy a német újraegyesítést követően könnyebben vissza lehetne telepíteni Berlinbe a kormányzati szerveket. A kereszténydemokrata párt érdekeit nem gátolva és a saját tartományuk érdekein felülemelkedve Hessen tartomány mindkét képviselője Bonnra adta le szavazatát 1949. május 10-én. A döntés végérvényesen a Bundestag november 3-i ülésén született meg, amikor ismételtén megvitatták, hogy Bonn vagy Frankfurt legyen-e a főváros. A döntés ezúttal is az előbbire esett.⁴⁰

6) Az Alaptörvény elfogadása

Miután a Parlamenti Tanács 1949. május 8-án elfogadta az Alaptörvény harmadik olvasatát, a végső döntés a katonai kormányzók kezébe került, hogy jóváhagyják-e azt. A döntést sürgette, hogy közeledett az 1949. május 23. - június 20. között megrendezésre kerülő négyhatalmi külügyminiszteri konferencia Párizsban. A nyugati szövetségesek tartottak attól, hogy amennyiben nem fogadják el az Alaptörvény tervezetét a konferencia kezdete előtt, úgy a Szövetségi Köztársaság megalakulása elhúzódhat. A folyamat meggyorsításának érdekében május 12-én meghívták a Parlamenti Tanács és a miniszterelnökök delegációját Frankfurtba, hogy bejelentsék az Alaptörvény elfogadását. Ez a nap szimbolikus jelentőséggel bírt. Május 13. péntekre esett, így el akarták kerülni a baljós dátumot, mindemellett május 12. volt Lucius Clay tábornok megbízatásának utolsó napja, aki a Grundgesetz jóváhagyásával és a berlini blokád feloldásával ünnepélyesen kívánt leköszönni. A hivatalos jóváhagyó dokumentumot a találkozó elnökeként Robertson brit katonai kormányzó adta át a Parlamenti Tanács elnökének és a későbbi kancellárnak, Konrad Adenauernek.⁴¹

Az engedélylevélben a nyugati hatalmak elégedettségüket fejezték az Alaptörvénnyel kapcsolatban, mely a jogrendjével az újonnan létrejövő szövetségi köztársaság szilárd alapját fogja képezni, mindazonáltal fenntartották maguknak a jogot, hogy az Alaptörvény 91. cikk (2) bekezdésében foglalt rendőri erőszak gyakorlását a megszálló hatóságok előzetes engedélyéhez kössék. Nyugat-Berlin vonatkozásában kikötötték, hogy nem rendelkezhet szavazati joggal sem a Bundestagban, sem a Bundesratban, azonban az üléseiken képviselőik részt vehettek megfigyelőként. A 84. és a 87. cikkek tekintetében, melyek széles hatásköröket biztosítottak a szövetségnek a közigazgatás területén, biztosítékot vállaltak arra, hogy megakadályozzák a túlzott hatalomkoncentráció kialakulását. A tartományi alkotmányok és az Alaptörvény ütközése esetén pedig megkövetelték, hogy magasabb szintű jogszabályként az Alaptörvény rendelkezéseit kell figyelembe venni.⁴²

³⁹ GÖRTEMAKER, Manfred: i. m. 71-73.

⁴⁰ Uo. 73-74.

⁴¹ FELDKAMP, Michael F: i. m. 178-179.

⁴² Uo. 179.

A Parlamenti Tanács munkájának befejeztével az a mindaddig nyitott kérdés is eldőlt, hogy az Alaptörvényt nem népszavazás útján, hanem a tartományi parlamentek fogadják el a közvetett demokrácia elvének megfelelően. A katonai kormányzók felhatalmazták a nyugatnémet tartományok miniszterelnökeit tömörítő testület, a Miniszterelnöki Értekezlet elnökét, Wilhelm Kaisent, hogy terjessze be az Alaptörvényt a tartományi parlamentek (Landtag) elé szavazásra.⁴³

Az Alaptörvény elfogadásához a szövetséges hatalmak engedélyén túl szükség volt a nyugatnémet tartományok kétharmadának jóváhagyására is. A Parlamenti Tanács által elfogadott Alaptörvény tervezetének elfogadásáról 1949. május 18-21. között döntöttek a tartományi parlamentek.⁴⁴ Bajorország kivételével valamennyi tartomány elfogadta a tervezetet. A bajor kormány kifogásolta, hogy a tartományok hatáskörei nem elég szélesek a föderalizmus megvalósításához, azonban az 1946-os bajor alkotmány 178. cikkének értelmében az a döntés született, hogy amennyiben a többi tartomány legalább kétharmada jóváhagyja a tervezetet, úgy Bajorország is hatályosnak ismeri el azt magára nézve. Ez a cikk ugyanis kimondta, hogy Bajorország csatlakozni fog egy jövőbeli német demokratikus szövetségi államhoz.⁴⁵

A Parlamenti Tanács május 23-i utolsó ülésén hirdette ki, hogy valamennyi nyugatnémet tartomány elfogadta az Alaptörvényt. Az ülésen jelen voltak a 11 miniszterelnök és tartományi parlamenti elnök, a három nyugati hatalom képviselői, és egyéb vendégek is. Az Alaptörvényt a Parlamenti Tanács képviselői és a 11 miniszterelnök írták alá. Noha hatálya Berlinre nem terjedt ki, a nyugat-berlini Városi Képviselőgyűlés egyetértett annak alapelveivel és céljaival. Ezt kifejezendő a Városi Képviselőgyűlés jelenlévő öt képviselője és a nyugat-berlini főpolgármester, Ernst Reuter is csatlakozva a miniszterelnökökhöz, aláírták az Alaptörvény eredeti példányát, amely ezt követően 24:00 órakor lépett hatályba, létrehozva ezzel a Német Szövetségi Köztársaságot.⁴⁶

Az asszisztált alkotmányozás jogszerűségét sok alkotmányjogász megkérdőjelezte, azonban a máig hatályos Alaptörvény bebizonyította, hogy sikerült megteremtenie egy demokratikus, szabad és föderatív működésű Németországot.⁴⁷

Összegzés

Németország államépítésének módja a szövetségeseket nemcsak egymás közötti viszonyukat tekintve, de belpolitikailag is erősen megosztotta. A Potsdami Konferencia után az egyes győztes hatalmak államérdekei kikristályosodtak. A francia kormány egy decentralizált államszövetséget, a Szovjetunió egy központosított unitárius államot, a britek egy decentralizált egységállamot, az amerikaiak pedig egy szövetségi állami rendszert kívántak kiépíteni.

A Németország felett működő kontrollmechanizmust, a Szövetséges Ellenőrző Szervezetet az 1944. november 14-i Ellenőrzési Megállapodás állította fel. Ennek keretében a Németország egészét érintő ügyekben a szövetséges hatalmak főparancsnokai döntöttek, akik saját zónájukban kizárólagosan gyakorolták a legfőbb hatalmat. A Szervezetet az 1945. június 5-i

⁴³ FELDKAMP, Michael F: i. m. 179-180.

⁴⁴ Uo. 180.

⁴⁵ Von BEYME, Klaus: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung. Piper Verlag, München, 1993, 36.

⁴⁶ FELDKAMP, Michael F: i. m. 181-182.

⁴⁷ Aza nézet, miszerint a német nép szabadon, az önrendelkezés alapján fogadta el az Alaptörvényt, nem állja meg a helyét, hiszen a szövetségesek rendszeresen ajánlásokkal avatkoztak be az alkotmányozás során, jóváhagyásuk nélkül nem fogadhattak el egyetlen rendelkezést sem, valamint a Grundgesetz kidolgozóit nem közvetlenül választották, és annak elfogadása nem népszavazás útján történt.

egyezményben Szövetséges Ellenőrző Hatósággá alakították. Élén a Szövetséges Ellenőrző Tanács állt a négy katonai főparancsnokkal.

Németország kettészakadására már 1947 decemberében utaltak jelek, amikor a szövetséges külügyminiszterek konferenciájukon egyetértés hiányában álltak fel a tárgyalóasztaltól. Ezt követően csak alacsonyabb szintű egyeztetésekre került sor.

A német, illetve szűkebb értelemben a nyugatnémet egység létrejöttét nemcsak a nyugati és a keleti tábor közötti, de a nyugati szövetségesek közötti ellentétek is késleltették. A francia külpolitika központi eleme volt, hogy ellehetetlenítsék egy jövőbeni erős Németország létrejöttét. Az 1948. februári kommunista hatalomátvétel Csehszlovákiában, és az amerikaiak vállalása, miszerint megerősítik az Európában állomásozó csapatok jelenlétét, a francia külpolitika enyhüléséhez vezettek. Az amerikai haderő a franciák számára nemcsak a szovjetek ellen jelentett biztonsági garanciát, de egyben a német gazdasági és katonai megerősödést is kontrolláltabb körülmények közé szorította.

Az 1948. február-márciusi és április-júniusi kétfordulós hathatalmi konferencián a nyugati szövetségesek megállapodtak Nyugat-Németország újjáépítésében. A Frankfurti Dokumentumokkal felhatalmazták a nyugatnémet tartományok miniszterelnökeit az államalapításra. A Dokumentumok előírták egy alkotmány elfogadását, amely egy szövetségi állam kereteit fogja megteremteni. A nyugatnémet miniszterelnökök tartottak attól, hogy a Dokumentumok elfogadása esetén a német megosztottság hosszú távon konzerválódna, ezért a Koblenzi Határozatokban javasolták felpuhításukat. A nyugatnémet javaslatok végül elérték eredményüket, mert a nyugati szövetségesek jóváhagyták, hogy alkotmányozó gyűlés helyett egy parlamenti tanács fogadjon el egy alkotmányjogi dokumentumot, amit alkotmány helyett alaptörvénynek fognak nevezni, és aminek elfogadását nem fogják népszavazásra bocsátani. Ezekkel kívánták a nyugatnémet alkotmány, illetve alaptörvény ideiglenességét kihangsúlyozni, meghagyva a keletnémet tartományok jövőbeni csatlakozásának elvi lehetőségét.

A miniszterelnökök az I. Dokumentumban foglaltak alapján felállítottak egy szakértői bizottságot (alkotmányozó konventet), amelynek feladata egy alaptörvény-tervezet (alkotmánytervezet) kidolgozása, és ezzel a majdan összeülő Parlamenti Tanács munkájának előkészítése volt. A tervezet két hét alatt készült el.

A kidolgozott alaptörvény-tervezet a népi elemeket legyengítette, a parlament alsó házának pozícióját megerősítette. A konvent munkája során a bajor delegáció egy viszonylag gyenge központi hatalommal rendelkező szövetségi államot vagy inkább államszövetséget szeretett volna, amelynek a középpontjában a tartományok állnak a központi államhatalommal szemben. A konvent tagjainak többsége elvetette ezt a javaslatot, ugyanis nem a tartományoktól, hanem közvetlenül a néptől származtatták az alkotmányozó hatalmat, és kiemelték a nyugatnémet államalakulat ideiglenes mivoltát, amely a jövőben újraegyesített Németország magját fogja képezni.

A Parlamenti Tanács 1948. szeptember 1-jén kezdte meg munkáját Bonnban. Az ülések során számos pontban viták bontakoztak ki az egyes pártok között. Az államfő, azaz a szövetségi elnök intézményének felállításában (megtartásában) megegyezés született a CDU/CSU koalíció és az SPD között kialakult kompromisszumnak köszönhetően, azonban hatalmi jogosítványai gyakorlatilag szimbolikus jelentőségűek lettek.

Az állami berendezkedés körül szintén politikai viták generálódtak, ami aggodalmakat szült a szövetségesek között, hogy megszülethet-e a várva várt kompromisszum. A föderatív államszerkezetet illetően egyetértés mutatkozott ugyan, de a tartományi-szövetségi kompetenciák súlyának meghatározása már közel sem volt ennyire egyértelmű kérdéskör. A szövetségesek a Parlamenti Tanács munkája során több alkalommal is ajánlásokkal avatkoztak be. Az időközben elfogadott Megszállási Statútum, mely rendezte a születendő nyugatnémet

állam kapcsolatait a nyugati szövetséges hatalmakkal, megnyugvással töltötte el a Parlamenti Tanács képviselőit, mivel az összeegyeztethető volt a készülő Alaptörvénnyel.

A Parlamenti Tanács 1949. május 8-án fogadta el az Alaptörvény végleges szövegét. Két nappal később, május 10-én többhónapos viták után döntés született a szövetségi fővárosról is. A szociáldemokraták Frankfurtot szerették volna a szövetségi kormányzati szervek székhelyéül, ám végül az Adenauer vezette kereszténydemokraták javára dőlt el a kérdés. A főváros Bonn lett, ezzel is erősítve a nyugatnémet államiség ideiglenes jellegét. Hivatalosan csak november 3-án lett az, miután az újonnan megalakuló Bundestag is megszavazta azt.

Az Alaptörvényt a három nyugati szövetséges katonai kormányzója május 12-én hagyta jóvá engedélylevelével, amellyel a szövetségesek bizonyos jogokat fenntartottak maguknak. Az Alaptörvény mihamarabbi elfogadása sürgető volt a nyugati hatalmak, és egyben a nyugatnémet vezetés számára is, mivel közeledett a május 23-án kezdődő négyhatalmi konferencia, és félt volt, hogy az azon történő események lassíthatják vagy eltolhatják a nyugatnémet államalapítás folyamatát. A tartományok parlamentjei május 18-21. között fogadták el az Alaptörvényt Bajorország kivételével, a bajorok azonban meghajlottak a többség akarata előtt, és magukra nézve is hatályosnak ismerték el azt. Az Alaptörvény 1949. május 23-án éjfélkor lépett hatályba.

Az 1949-es év a két német államalapítással hosszú időre megpecsételte Németország sorsát. A hidegháború elmélyülése után az 1955-ben megrendezett genfi konferenciák bizakodásra adtak okot, ahol a legmagasabb szinten kezdődtek meg az egyeztetések a német újraegyesítésről. Az álláspontok azonban az egyeztetések ellenére sem közeledtek. A Szovjetunió alapvetően arra törekedett, hogy az NSZK-t kiszakítsa a nyugati tömbből, és egy Ausztriához hasonló semleges államként a semleges közép-európai térségbe illessze, ami elképzelhetetlen és irreális követelés volt. A nyugati hatalmak össznémet választásokat szorgalmaztak az egyesítés érdekében, amitől pedig a szovjet fél zárkózott el mereven. Ezeket figyelembe véve kijelenthető, hogy igazán egyik oldalnak sem állt érdekében az egységes Németország létrejötte, mert egyik oldal sem volt hajlandó lemondani követelései, illetve jogai egy részéről.

© Maróti Dávid

MTA Law Working Papers

**Kiadó: Társadalomtudományi Kutatóközpont (MTA Kiválósági
Kutatóhely**

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Felelős szerkesztő: Kecskés Gábor

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Mezei Kitti, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

E-mail: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515