

I. Die Verhandlungen über die „Frankfurter Dokumente“: Vorgeschichte, Verlauf und Ergebnisse

1. Die Londoner Sechsmächtekonferenz

Mit dem ergebnislosen Verlauf der fünften Sitzung des Rates der Außenminister vom 25. November bis 15. Dezember 1947 war auch der letzte Versuch, eine auf Vier-Mächte-Basis beruhende Regelung für Gesamtdeutschland zu finden, gescheitert. Dies bedeutete zugleich einen entscheidenden Wendepunkt in der Politik der westlichen Siegermächte, insbesondere der Vereinigten Staaten, die nunmehr entschlossen waren, die notwendigen Konsequenzen aus der vorausgegangenen Entwicklung zu ziehen¹. Bereits vor dem Beginn dieser Konferenz hatte man auf amerikanischer Seite führende westdeutsche Politiker mit dem Gedanken vertraut gemacht, daß es im Falle eines negativen Ausgangs dieser Gespräche zur Errichtung eines westdeutschen Staates kommen werde. Noch in London hatten dann unmittelbar nach dem Abbruch der Verhandlungen der amerikanische und der britische Vertreter eine staatliche Organisation der Bizone und, im Falle der Beteiligung auch Frankreichs, den Zusammenschluß zur Trizone besprochen. Einen Anknüpfungspunkt dafür zu schaffen diente die zweite Reform der bizonalen Organe Anfang Januar 1948². Sie vermied jedoch in Übereinstimmung mit der deutschen Seite, politische Entscheidungen vorwegzunehmen, und wurde ausdrücklich als eine rein wirtschaftliche Maßnahme deklariert.

Die Abstimmung auf ein gemeinsames deutschlandpolitisches Konzept sollte auf einer Zusammenkunft in London erreicht werden. Bei dieser Konferenz, die am 23. Februar 1948 zusammentrat, waren mit der Teilnahme der Beneluxstaaten erstmals außer den drei westlichen Besatzungsmächten noch weitere europäische Länder an den Beratungen über das deutsche Problem beteiligt³. Auf der Tagesordnung standen außerdem Fragen des wirtschaftlichen Wiederaufbaus Westeuropas, die Ruhrfrage und vor allem das Thema Sicherheit.

Die Vereinigten Staaten waren an einer schnellen wirtschaftlichen, aber auch politischen Integration Westdeutschlands in die westeuropäische Staatengemeinschaft interessiert. Ihre Perspektive war im besonderen durch den Gegensatz zur Sowjetunion bestimmt, deren weiterem Vordringen durch eine konsequente Eindämmungspolitik Einhalt geboten werden sollte. Im Rahmen dieser Konzeption sollte Westdeutschland eine entscheidende Rolle zufallen. Von ihrem Demokratieverständnis her unter-

¹ Vgl. dazu Eschenburg, Jahre der Besatzung, S. 459–479; Parl. Rat, Bd. 1, Einleitung, S. XI–LXXII.

² Vgl. Eschenburg, Jahre der Besatzung, S. 406 ff.

³ Zum Verlauf der Konferenz und den von den einzelnen Staaten vertretenen Konzeptionen vgl. Rothstein, Londoner Sechsmächtekonferenz; ders., Voraussetzungen der Gründung; ders., Gab es eine Alternative?; Clay, Entscheidung in Deutschland, S. 434 ff.; Krieger, General Lucius D. Clay, S. 325 ff.

stützten die Amerikaner die Schaffung eines föderalistischen Staatsgebäudes, mit einer starken Stellung der Länder, aber ausreichenden Kompetenzen für die Zentralgewalt zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben des neuen Gemeinwesens.

Die Briten, die auf das amerikanische Angebot zur Bildung der Bizone eingegangen waren und im Zeichen ökonomischer Schwäche die führende Rolle der Vereinigten Staaten in der Deutschlandpolitik bei gleichzeitigem Verlust eigener politischer Initiative hatten hinnehmen müssen, neigten den Vorstellungen der Amerikaner zu, befürworteten jedoch eine stärkere Gewichtung der Zentralgewalt.

Schwierigster Partner in den Londoner Verhandlungen der sechs Mächte war Frankreich. Auf der Tagung der Außenminister Ende 1947 hatte sich Außenminister Bidault im Gespräch mit seinem amerikanischen Kollegen Marshall endlich geneigt gezeigt, einer Fusion der drei westlichen Besatzungszonen zuzustimmen und an ihrem wirtschaftlichen und politischen Aufbau mitzuwirken, dabei allerdings als Bedingungen genannt: 1. die Anerkennung der Abtrennung des Saargebietes von Deutschland und dessen wirtschaftlicher Anschluß an Frankreich, 2. die Beteiligung seines Landes an einer internationalen Ruhrkontrolle, 3. die Entscheidung für eine betont föderalistische Staatsform in Westdeutschland und 4. eine ausgedehnte Besatzungsdauer. Frankreichs Einstellung gegenüber der Gründung eines westdeutschen Staates war primär von macht- und kontrollpolitischen Erwägungen bestimmt. Darauf bedacht, die ehemalige Großmachtstellung zurückzugewinnen, kennzeichnete die französische Politik zugleich ein hohes Sicherheitsbedürfnis gegenüber Deutschland. Dieses richtete sich sowohl gegen einen wirtschaftlichen Wiederaufstieg als auch gegen die Gefahr einer erneuten militärischen Aggression seines östlichen Nachbarn. Frankreichs Politik zielte infolgedessen in wirtschaftlicher Hinsicht auf eine Niederhaltung der deutschen Industrie und eine Kontrolle der Ruhrwirtschaft, ursprünglich sogar auf eine politische Abtrennung des Ruhrgebiets ab. Frankreich war nur dann bereit, der Gründung eines westdeutschen Staates zuzustimmen, wenn gleichzeitig Wirtschafts- und Sicherheitsmaßnahmen beraten wurden. Die Vorbehalte gegenüber einer staatlichen Konsolidierung Westdeutschlands waren zu einem Gutteil aber auch von politischen Rücksichtnahmen auf die Sowjetunion bestimmt. In Frankreich, das sich lange Zeit in der Rolle eines Vermittlers zwischen Ost und West gesehen hatte, hielten vor allem die Sozialisten noch immer an dem Ziel fest, eine Übereinkunft unter Beteiligung der Sowjetunion zu erreichen. Dreh- und Angelpunkt in der französischen Einstellung gegenüber neuer deutscher Staatlichkeit war die Föderalismusfrage. Anfangs hatte das Ziel einer Aufteilung Deutschlands in souveräne Einzelstaaten im Vordergrund gestanden. Jetzt forderte Frankreich die Bildung eines lockeren Staatenbundes, dessen Hauptgewicht bei den Ländern liegen sollte, während es der Zentralgewalt nur sehr begrenzte Zuständigkeiten einzuräumen bereit war.

Die Beneluxstaaten vertraten eine Position, die zwischen der angelsächsischen und der französischen lag: Einerseits bestimmte auch bei ihnen das Sicherheitsbedürfnis die Haltung gegenüber den Deutschen, andererseits anerkannten sie die Notwendigkeit des westdeutschen Wiederaufbaus, der bei den traditionell recht engen deutsch-niederländischen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zusätzlich auch im eigenen Interesse lag. Eine dauerhafte wirtschaftliche Schwächung Deutschlands lehnten sie ab, waren aber bereit, sich an einem Kontrollsystem zu beteiligen. Forderungen vielfälti-

ger Art hatten die Beneluxstaaten gegenüber Deutschland seit 1946 erhoben⁴, vor allem in Form von Gebietsabtretungen an der deutschen Westgrenze, Wünsche, die nun auf der Londoner Konferenz erneut auf die Tagesordnung gesetzt wurden.

Verbunden mit der staatlichen Neuordnung eine Reform der Ländergrenzen in Westdeutschland durchzuführen, war auf alliierter Seite in erster Linie ein Anliegen Frankreichs. Durch eine Neugliederung sollten die Grundlagen für den föderativen Aufbau geschaffen werden. Die zuvor durchgeführte Territorialreform wurde deshalb zur Voraussetzung für den Zusammentritt der Verfassungsgebenden Versammlung gemacht. Eine nur kurz bemessene Frist für die Neuabgrenzung der Länder sollte eine Mitsprache der Besatzungsmächte und also die Wahrung ihrer Interessen bei den hierbei getroffenen deutschen Entscheidungen gewährleisten. Ähnlich wie in der staatsrechtlichen Problematik vermochten sich die Londoner Mächte auch hinsichtlich der Ländergrenzenreform ansonsten nur in Grundzügen zu einigen⁵. Frankreich erhoffte sich, auf diesem Wege feste Einfluß- und Sicherheitszonen zu gewinnen. Seine Oberhoheit über die ihm zugefallenen deutschen Gebiete durfte dabei keinesfalls geschmälert werden. Es befürwortete die Wiederherstellung der alten Landesgrenzen in seiner Zone. Als einziger linksrheinischer Staat besaß Südbaden dabei einen besonderen Stellenwert. Über das Ziel eines Austausches von Besatzungsgebieten (Nordbaden gegen Südwürttemberg) sollte es zu einer anhaltenden Kontroverse mit der amerikanischen Besatzungsmacht kommen. Mit der Gründung von Rheinland-Pfalz wurde das Konzept der Bildung eines linksrheinischen Staatengürtels schließlich zwar praktisch aufgegeben, doch bei führenden Kräften der französischen Militärregierung in Deutschland spielte es weiterhin eine große Rolle. Rheinland-Pfalz als möglicher Ausgangspunkt eines künftigen Rheinstaates, bestehend aus den Regierungsbezirken Köln, Aachen, Trier und Koblenz, sollte, ähnlich wie das Saarland, politisch und wirtschaftlich nach Frankreich ausgerichtet werden. Als Ausgleich dafür war die französische Seite bereit, neben der Aufgabe ihrer Zone im Südwesten die Pfalz und die Kreise Diez und St. Goarshausen dem Land Hessen anzugliedern. Aus diesem Grunde war nur dann, wenn auch Nordrhein-Westfalen neugegliedert wurde, eine Auflösung von Rheinland-Pfalz akzeptabel⁶.

Die USA unterstützten ebenfalls eine Bereinigung der Ländergrenzen. Schon vor der Übergabe der „Frankfurter Dokumente“ ließ der amerikanische General Clay allerdings die Ministerpräsidenten wissen, daß er kein größeres Land als Bayern oder Nordrhein-Westfalen wünsche⁷.

Das geringste Interesse zeigten die Briten⁸. Sie hatten erst 1946 die Länder ihrer Zone neu gegliedert. Zu diesem Zweck war im Juli 1946 ein Sonderausschuß beim Zonenbeirat der britischen Zone einberufen worden, der unter bestimmten Vorgaben Vorschläge erarbeitet hatte, von denen derjenige, der die meisten Stimmen des Ausschusses auf sich vereinigte, mit Zustimmung der Besatzungsmacht realisiert worden

⁴ Näheres dazu insbesondere in den Kapiteln über Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen.

⁵ Zur Haltung der Besatzungsmächte in der Ländergrenzenfrage vgl. Hennings, Der unerfüllte Verfassungsauftrag, S. 50f.

⁶ FRUS 1948, Bd. II, S. 174.

⁷ Parl. Rat, Bd. I, S. 18.

⁸ FRUS 1948, Bd. II, S. 398.

war. Eine zentrale Rolle hatte dabei das kurz zuvor gegründete Land Nordrhein-Westfalen gespielt⁹. In Kenntnis der französischen Pläne und im Wissen um das Interesse Frankreichs an der Bildung eines Ruhrstaates lehnte Großbritannien auch in London eine Auflösung Nordrhein-Westfalens ab. Erst nach langwierigen Verhandlungen zeigte es sich schließlich bereit, eine Aufteilung des Landes zuzulassen, falls dies von den Deutschen selbst gewünscht werde. Dann aber waren eine exakt definierte Vorgehensweise und komplizierte Abstimmungsmodalitäten einzuhalten¹⁰.

Insgesamt konnte in London lediglich darüber Übereinstimmung erreicht werden, daß 1. Länder von ausgewogener Größe und Bevölkerungszahl geschaffen werden sollten, es 2. keine Wiederherstellung Preußens geben dürfe, 3. die En- und Exklaven zu bereinigen waren, 4. historisch gewachsene territoriale Einheiten nicht aufgelöst werden sollten und 5. kein Land wieder eine Vormachtstellung in Deutschland erlangen durfte. Das hieß, kein Land sollte größer als Bayern oder Nordrhein-Westfalen sein, eine weitere Vergrößerung Nordrhein-Westfalens nicht zugelassen werden. 6. Die beiden Stadtstaaten Hamburg und Bremen konnten bestehenbleiben, die Entstehung weiterer kleiner Länder aber würde nur in Ausnahmefällen möglich sein. 7. Im Südwesten war die Bildung eines (Gesamtland aus Baden und Württemberg), höchstens zweier Länder (Baden und Württemberg), je nach dem Ausgang des durchzuführenden Volksentscheids, vorgesehen¹¹.

Somit stand eine Länderneugliederung in Westdeutschland, zu der die Ministerpräsidenten mit dem Frankfurter Dokument Nr. II aufgefordert werden sollten, von Anfang an unter deutlichen Vorbehalten der Besatzungsmächte, die die innerdeutsche Neugliederungsdiskussion schwer belasten sollten, auch wenn sie den Deutschen, ähnlich wie die Einzelabsprachen in der Verfassungsfrage, zunächst nicht mitgeteilt wurden. Die divergierenden Interessen der Besatzungsmächte führten jedenfalls dazu, daß die Bestimmungen des Frankfurter Dokumentes Nr. II – analog denen zur Verfassungsfrage – nur sehr allgemein gehalten waren.

Die Londoner Verhandlungen gestalteten sich äußerst schwierig. Das entscheidende Problem bei der Behandlung der deutschen Frage war die Ausgestaltung des neuen Staatswesens. Hier bildete sich sehr schnell eine Polarisierung zwischen der französischen und der angelsächsischen Konzeption heraus¹². Wenn sich letztlich die amerikanische Position durchzusetzen vermochte, mußte dies durch weitgehende Konzessionen an Frankreich, insbesondere in der Ruhr-, der Saar-¹³ und der Sicherheitsfrage erkaufte werden. Amerikaner und Briten hatten sogar erwogen, notfalls ohne Frankreich vorzugehen und die neue staatliche Organisation auf die Bizone zu beschränken.

Das Ergebnis der Londoner Beratungen letztendlich war, eben wegen des anhaltenden Widerstandes der Franzosen, die es nur mit großer Mühe in die Vereinbarungen

⁹ Vgl. dazu ausführlicher das Kapitel zu Nordrhein-Westfalen.

¹⁰ Vgl. Parl. Rat, Bd. 1, S. 420.

¹¹ Vgl. Hennings, Der unerfüllte Verfassungsauftrag, S. 50; FRUS 1948, Bd. II, S. 173 f.

¹² Vgl. Clay, Entscheidung in Deutschland, S. 437; Krieger, General Lucius D. Clay, S. 367 f.

¹³ Großbritannien und die USA unterstützten in London den wirtschaftlichen Anschluß der Saar an Frankreich. Die Entscheidung fiel bereits im Februar 1948, noch vor dem Beginn der Sechsmächtekonferenz, so daß dieses Problem in London nicht weiter behandelt wurde; vgl. Rothstein, Voraussetzungen der Gründung, S. 48 f.

einzubinden gelang, als ein „geschlossenes Ganzes“, als „unteilbares Programm“ konzipiert¹⁴. Damit sollte verhindert werden, daß Frankreich nur diejenigen Beschlüsse, in denen es Zugeständnisse hatte erringen können, akzeptierte, die anderen hingegen ablehnte. Gleichwohl blieb noch immer eine Reihe von Fragen (Ruhrstatut, Besatzungsstatut, Militärisches Sicherheitsamt) einer späteren Klärung vorbehalten. Die Beschlüsse trugen den Charakter eines Kompromisses, der viele Fragen offenließ. Er ermöglichte nach den Worten des amerikanischen Generals Clay „auf dem Papier eine Einigung [...], die die Militärgouverneure bevollmächtigte, ihr Programm weiterzuentwickeln“¹⁵. Insbesondere der in London nur notdürftig überdeckte Dissens in der Föderalismusfrage sollte in der Auseinandersetzung mit den „Frankfurter Dokumenten“ erhebliche Probleme bereiten. Die Fragen des Wahlmodus für die Verfassungsgebende Versammlung und für das Parlament sowie der Ratifizierung der Verfassung, über die keine Übereinkunft hatte erreicht werden können, sollten der deutschen Entscheidung überlassen bleiben¹⁶. Auch die inhaltlichen Vorgaben für die Verfassung selbst waren deshalb sehr allgemein gehalten. Auf mehr als ein Mindestprogramm hatte man sich in London nicht zu einigen vermocht.

Die Konferenzresultate wurden in einem ausführlichen, den einzelnen beteiligten Regierungen übersandten Bericht, dem „Report of the London Conference on Germany“ vom 1. Juni 1948, zusammengefaßt. Die einzelnen Absprachen waren als Anlagen beigefügt¹⁷. Veröffentlicht wurde nach dem Abschluß der Konferenz lediglich am 7. Juni 1948 in Berlin ein Abschlußkommuniqué¹⁸, das als die sogenannten „Londoner Empfehlungen“ bekannt wurde. Darin waren die getroffenen Vereinbarungen in fünf Abschnitten zusammengefaßt. Von besonderer Bedeutung war darunter der Passus über die „Rolle der deutschen Wirtschaft in der Wirtschaft Europas und die Kontrolle der Ruhr“. Mitgeteilt wurde die Entscheidung zum einen über die Aufnahme der französischen Zone und der Bizone „als vollberechtigte Mitglieder“ in die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (OEEC), zum anderen über die Errichtung einer internationalen Behörde zur Kontrolle des Ruhrgebietes, in der neben den sechs an der Konferenz beteiligten Mächten auch Westdeutschland vertreten sein sollte. Ausdrücklich hervorgehoben wurde, daß die Errichtung dieser Behörde „keine politische Abtrennung des Ruhrgebietes von Deutschland“ bedeutete. Vorgesehen war jedoch „die Kontrolle über die Verteilung der Kohlen-, Koks- und Stahlproduktion der Ruhr, um einerseits zu verhindern, daß die industrielle Konzentration in diesem Ge-

¹⁴ Parl. Rat, Bd. 1, S. 10; FRUS 1948, Bd. II, S. 268, 312, 399.

¹⁵ Clay, Entscheidung in Deutschland, S. 444.

¹⁶ Frankreich trat in London für indirekte Wahlen, sowohl für die Verfassungsgebende Versammlung, als auch für das Parlament, ein. Auch die Ratifizierung der Verfassung sollte durch die Landtage erfolgen. Die Vereinigten Staaten hingegen drangen (wie Großbritannien) auf die Einhaltung demokratischer Prinzipien: allgemeine Wahlen zu einer Nationalversammlung und eine Volksabstimmung über die Verfassung; vgl. Rothstein, Die Voraussetzungen der Gründung, S. 30; Krieger, General Lucius D. Clay, S. 369.

¹⁷ FRUS 1948, Bd. II, S. 309 ff.

¹⁸ Parl. Rat, Bd. 1, S. 1–17, deutsche Übersetzung ebenda, S. 10–17. Nach dem Ende des ersten Teils der Konferenz war lediglich eine kurze, sehr allgemein gehaltene Mitteilung verbreitet worden. Text in: Ursachen und Folgen, Bd. 25, S. 503 ff. Ähnlich wurde nach dem Konferenzabschluß am 1. Juni zunächst nur ein knappes Kommuniqué veröffentlicht; zum Wortlaut vgl. Parl. Rat, Bd. 1, S. 1, Anm. 4.

biet zu einem Aggressionsmittel“ werde, „und andererseits zu gewährleisten, daß die Produktion allen am europäischen Wirtschaftsprogramm teilnehmenden Ländern einschließlich Deutschlands zugute“ kam¹⁹. Ein dem Kommuniké beigefügter Anhang enthielt den Entwurf eines zwischen den beteiligten Mächten zu schließenden Abkommens, das im einzelnen die Zusammensetzung, Entscheidungsfindung, Funktionsweise und Rechte dieser Behörde, die noch vor der Bildung einer westdeutschen Regierung errichtet werden sollte, zu regeln hatte²⁰.

Die Beschlüsse zur „Entwicklung der politischen und wirtschaftlichen Organisation Deutschlands“ gingen, „bei Berücksichtigung der augenblicklichen Lage“, von der Notwendigkeit aus, „dem deutschen Volk die Gelegenheit zu geben, die gemeinsame Grundlage für eine freie und demokratische Regierungsform zu schaffen, um dadurch die Wiedererrichtung der deutschen Einheit zu ermöglichen, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt zerrissen ist“²¹. Das deutsche Volk sollte die Freiheit erhalten, „für sich die politischen Organisationen und Institutionen zu errichten, die es ihm ermöglichen werden, eine regierungsmäßige Verantwortung soweit zu übernehmen, wie es mit den Mindestanforderungen der Besetzung und der Kontrolle vereinbar ist, und die es schließlich auch ermöglichen werden, die volle Verantwortung zu übernehmen“²².

Dazu wurde eine gemeinsame Sitzung der Militärgouverneure mit den westdeutschen Ministerpräsidenten angekündigt, in der die deutschen Regierungschefs die Vollmacht erhalten sollten zur Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung sowie zur Überprüfung der Ländergrenzen.

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Zukunft Westdeutschlands selbst teilte das Kommuniké lediglich mit, daß Maßnahmen zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik und Praxis²³ in den Zonen zur Sprache gekommen seien und die Konferenz eine „Empfehlung“ über die gemeinsame Leitung und Kontrolle des deutschen Außenhandels²⁴ beschlossen habe. Das Kommuniké hielt ausdrücklich fest, daß vor einer wirtschaftlichen Vereinigung der drei Westzonen zunächst die notwendigen zentralen politischen Institutionen geschaffen sein sollten²⁵. Zur Enttäuschung der Deutschen enthielten die „Londoner Empfehlungen“ keinen Hinweis auf ein Besatzungsstatut.

In knapper Form wurde schließlich die Übereinkunft darüber verkündet, den beteiligten Regierungen Vorschläge über „gewisse geringfügige, vorläufige Berichtigungen der Westgrenzen Deutschlands“ zur Prüfung vorzulegen, eine Entscheidung, die in Westdeutschland heftige Reaktionen auslösen sollte. Die USA und Großbritannien

¹⁹ Ebenda, S. 11.

²⁰ Ebenda, S. 14–17.

²¹ Der ausdrückliche Hinweis auf das Endziel der Wiedererlangung der deutschen Einheit war auf amerikanische Anregung hin eingefügt worden, um damit der sowjetischen Spaltungspropaganda entgegenzuwirken; vgl. ebenda, S. 3, Anm. 13.

²² Ebenda, S. 12.

²³ Dazu gehörten der bereits verkündete Beschluß zur Aufnahme der Westzonen in die OEEC und ihre Beteiligung am Marshall-Plan sowie die Vorbereitung und Durchführung der Währungsreform.

²⁴ Erst im Oktober 1948 wurde die französische Besatzungszone der Außenhandelsorganisation der Bizone angeschlossen.

²⁵ Der endgültige Zusammenschluß der Westzonen wurde im Washingtoner Abkommen über eine Drei-Mächte-Kontrolle vom 8. 4. 1949 festgelegt. Text in: Stammes (Hrsg.), Einigkeit und Recht und Freiheit, S. 243–246.

hatten ihr nur sehr zögernd zugestimmt, da sie hier eine Präjudizierung in der Frage der Behandlung der deutschen Ostgrenze befürchteten²⁶. Ausdrücklich unterstützt wurden die von den Beneluxstaaten ausgehenden Forderungen nur von Frankreich, das bei dieser Gelegenheit eigene Ansprüche geltend machte. Betroffen davon war unter anderem die Stadt Kehl²⁷. Zur Behandlung der Grenzfrage wurde in London ein Ausschuß eingesetzt, der allerdings erst am 28. März 1949 seine Ergebnisse vorlegte.

Ein letzter entscheidender Punkt betraf das Thema „Sicherheit“, einen Bereich, auf den, wie erwähnt, Frankreich besonderes Gewicht gelegt hatte und der deshalb besonders ausführlich wiedergeben wurde: 1. Die Besatzungstruppen sollten nicht eher aus Deutschland abgezogen werden, als bis der Friede in Europa ausreichend gesichert war und nachdem entsprechende Konsultationen stattgefunden hatten. 2. Zu den Maßnahmen während des Zeitraumes, in dem die Besatzungsmächte die höchste Autorität in Deutschland innehatten, sollte weiterhin das Verbot der deutschen Wehrmacht und des deutschen Generalstabs gehören sowie die Kontrolle über „die Entwaffnung, Entmilitarisierung, Industriekapazität und gewisse Belange wissenschaftlicher Forschung“. Im Hinblick auf Entwaffnung und Demilitarisierung wurde die Errichtung einer alliierten Sicherheitsbehörde angekündigt. 3. Vor einem Abzug der Besatzungstruppen war ein Abkommen zwischen den beteiligten Regierungen zu treffen über „die notwendigen Maßnahmen zur Demilitarisierung, Abrüstung, Kontrolle der Industrie und zur Besetzung der Schlüsselgebiete“. Die Sicherstellung dieser Ziele sollte ein zu schaffendes Inspektionssystem gewährleisten. Das Kommuniqué betonte abschließend, daß diese „Empfehlungen“ einem späteren Viermächteabkommen über Deutschland keineswegs vorgreifen, sondern ein solches im Gegenteil erleichtern sollten. Vor dem Hintergrund bislang gescheiterter Versuche sei der nun eingeschlagene politische Kurs als ein Schritt vorwärts zu verstehen „im Hinblick auf den wirtschaftlichen Wiederaufbau Westeuropas einschließlich Deutschlands und auf die Schaffung einer Grundlage für die Teilnahme eines demokratischen Deutschlands an der Gemeinschaft freier Völker“²⁸.

2. Von den „Londoner Empfehlungen“ zu den „Frankfurter Dokumenten“

Die Ratifizierung der „Londoner Empfehlungen“ bereitete der Mehrzahl der beteiligten Regierungen kaum Schwierigkeiten. Belgien, die Niederlande und Luxemburg teilten am 14. Juni 1948 ihre Zustimmung mit. Die Regierungen Großbritanniens und der Vereinigten Staaten hatten bereits am 9. Juni die „Empfehlungen“ vorbehaltlos angenommen. Problematisch, wie befürchtet, verlief die Abstimmung in Frankreich, obwohl der Text des Londoner Deutschlandkommunikés gerade mit Rücksicht auf dieses Land formuliert worden war: Auf die Bekanntgabe des Gesamtberichtes und der Einzelabsprachen hatte man bewußt verzichtet, und der Inhalt war ganz auf die innenpolitische Lage in Frankreich zugeschnitten. Bestimmungen, auf die die Franzosen er-

²⁶ Clay, Entscheidung in Deutschland, S. 443.

²⁷ Zur Problematik um die Stadt Kehl vgl. das Kapitel zum Land Baden.

²⁸ Parl. Rat, Bd. 1, S. 14.

höhten Wert gelegt hatten, waren besonders ausführlich dargelegt worden, wie etwa die Beschlüsse zur Ruhrkontrolle, die auf ausdrücklichen Wunsch Frankreichs hin wörtlich dem Communiqué als Anhang beigegeben worden waren²⁹. Dennoch stießen die Konferenzergebnisse in Frankreich auf Ablehnung und lösten eine schwere Regierungskrise aus. Dem Kabinetts wurde vorgeworfen, in den Londoner Verhandlungen der Sicherheitsfrage nicht genügend Beachtung geschenkt und zu weitgehende Konzessionen an die USA gemacht zu haben. Ein französischer Vorstoß, erneut Verhandlungen über das Deutschlandproblem aufzunehmen, wurde jedoch von britischer und amerikanischer Seite abgelehnt. Am 14. Juni 1948 gaben beide Mächte zu erkennen, daß sie entschlossen waren, notfalls auch ohne die Zustimmung Frankreichs das beschlossene Programm zu verwirklichen. Der Außenpolitische Ausschuß der französischen Nationalversammlung billigte die Beschlüsse schließlich mit der denkbar knappen Mehrheit von 21:20 Stimmen. Am 17. Juni 1948 akzeptierte auch die Nationalversammlung, nachdem die Regierung mit ihrem Rücktritt gedroht hatte, die „Londoner Empfehlungen“ mit 300 gegen 286 Stimmen, wenn auch mit deutlichen Vorbehalten³⁰.

Einen Tag zuvor hatte die Sowjetunion die britische Regierung wissen lassen, daß sie den Vereinbarungen nicht zustimmen könne. In einer Note an die Westmächte bezeichnete die polnische Regierung die Londoner Ergebnisse als eine Bedrohung für alle Völker, die unter der deutschen Aggression zu leiden gehabt hätten, und als einen Verstoß gegen das Potsdamer Abkommen³¹. Heftige Kritik kam von der am 23./24. Juni in Warschau tagenden Acht-Mächte-Konferenz³².

Die Sowjetunion hatte bereits im November 1947 mit der Gründung eines „Deutschen Volkskongresses für Einheit und gerechten Frieden“, der mit dem Anspruch auftrat, Sprecher des deutschen Volkes und eine Art Vorparlament für ein künftiges gesamtdeutsches Parlament zu sein, einen Propagandafeldzug gegen die Politik der Westmächte eingeleitet. Auf die Londoner Beratungen antwortete sie mit der Blockade Berlins: Beginnend mit ersten Verkehrsbehinderungen auf den Zufahrtswegen nach Berlin am 30. März steigerten sich die Maßnahmen bis zu einer totalen Blockade des Personen-, Güter- und Postverkehrs. Auf Anregung des amerikanischen Militärgouverneurs General Clay beschlossen die Vereinigten Staaten die Errichtung einer Luftbrücke, um die Versorgung der Stadt aufrechtzuerhalten. Auf dem Höhepunkt der Berlinkrise sollte die Übergabe der „Frankfurter Dokumente“ stattfinden.

In Westdeutschland selbst lösten die „Londoner Empfehlungen“ eine intensive Diskussion aus. Die Zeitungen veröffentlichten erste Stellungnahmen, darunter den an Schärfe herausragenden Kommentar des CDU-Vorsitzenden in der britischen Zone, Konrad Adenauer³³. Die vorwiegend negative, teils sehr heftige Reaktion auf die Londoner Vereinbarungen war auf amerikanischer Seite bereits befürchtet worden. Da das Ziel, Frankreich zur Mitarbeit zu gewinnen, zunächst das vordringlichere gewesen war, hatte

²⁹ FRUS 1948, Bd. II, S. 298 f.

³⁰ Vgl. Rothstein, Voraussetzungen der Gründung, S. 49; Fritsch-Bournazel, Mourir pour Berlin?, S. 188; die Resolution ist abgedruckt bei Pollock/Meisel/Bretton, Germany under Occupation, S. 267 f.

³¹ Die Note ist abgedruckt in: Department of State (Hrsg.), Germany 1947–1949, S. 87 f.

³² Deklaration der UdSSR, Albanien, Bulgariens, der Tschechoslowakei, Jugoslawiens, Polens, Rumäniens und Ungarns vom 24. 6. 1948, in: Ursachen und Folgen, Bd. 25, S. 519–527.

³³ Die Welt vom 10. 6. 1948.

auf die deutsche Seite vorerst wenig Rücksicht genommen werden können. Clay selbst hatte sich ursprünglich dafür eingesetzt, in London nur ein kurzes Kommuniké herauszugeben und es den westdeutschen Ministerpräsidenten zu überlassen, nach ihrem Zusammentreffen mit den Militärgouverneuren der deutschen Öffentlichkeit den Inhalt der Londoner Vereinbarungen zu vermitteln. Davon hatte er sich eine weit günstigere Aufnahme in Westdeutschland versprochen³⁴. Clay und der britische Militärgouverneur General Robertson beeilten sich deshalb, dem negativen Eindruck der „Empfehlungen“ in der deutschen Öffentlichkeit entgegenzuwirken. Robertson hielt am 29. Juni 1948 eine Rede vor dem Zonenbeirat der britischen Zone in Hamburg³⁵, in der er die deutschen Einwände zu beschwichtigen versuchte. Bereits am 14. Juni hatte Clay eine Besprechung mit den Ministerpräsidenten seiner Zone anberaunt, in der er weitere Einzelheiten des Londoner Abkommens erläuterte und sich bemühte, den Regierungschefs den eigentlich weit deutschfreundlicheren Charakter der Vereinbarungen auseinanderzusetzen³⁶. Zur Stellung Berlins, die unklar geblieben war, gab Clay auf einer Pressekonferenz³⁷ die Erklärung ab, die Stadt sei nicht besonders erwähnt worden, da die „Empfehlungen“ nicht auf einen bestimmten Teil Deutschlands ausgerichtet seien³⁸.

Am 1. Juli 1948 endlich wurden in Frankfurt, im ehemaligen IG-Farben-Haus als dem amerikanischen Hauptquartier, die drei Dokumente von den Militärgouverneuren an die westdeutschen Ministerpräsidenten überreicht. Die Übergabe ging in einer sehr formellen Art und Weise vor sich³⁹, indem jeder der drei Generale eines der Dokumente in der Sprache seines Landes verlas, um es anschließend den Deutschen auszuhandigen. Der amerikanische General Lucius D. Clay gab die Beschlüsse zur Verfassungsfrage bekannt, der britische Militärgouverneur Sir Brian Robertson den Inhalt des Dokumentes Nr. II, und der Franzose Pierre Koenig verkündete den Entwurf für ein Besatzungsstatut (Dokument Nr. III).

Erheblich zur Fehleinschätzung des deutschen Bewegungsspielraumes sollte der Schlußteil des Dokumentes Nr. III beitragen, in dem die Ministerpräsidenten ausdrücklich zur Stellungnahme aufgefordert wurden. Allerdings nicht nur dieser Passus ließ den Eindruck entstehen, als habe sich im Verhältnis zu den Besatzungsmächten ein grundlegender Wandel zu gleichwertiger Partnerschaft vollzogen. Bestärkt wurden die

³⁴ Smith (Hrsg.), *The Papers of General Lucius D. Clay*, Bd. 2, S. 672f., Schreiben Clays an Draper, vom 9. 6. 1948. Clay hatte immerhin verhindern können, daß, wie die Franzosen es gewünscht hatten, weitere Einzelheiten über die künftige westdeutsche Staatsform in das Kommuniké aufgenommen wurden. Er hatte dabei die Hoffnung, daß die Deutschen ohnehin viele Fragen in seinem Sinne entscheiden würden; vgl. *Parl. Rat*, Bd. 1, Einleitung, S. XIX; Gimbel, *Amerikanische Besatzungspolitik*, S. 274. Die Londoner Detailbestimmungen zur Staatsform wurden später im Einlenken auf französische Forderungen dem Parlamentarischen Rat in dem Aide-Mémoire vom 22. 11. 1948 bekanntgegeben; vgl. *Parl. Rat*, Bd. 1, Einleitung, S. XIX, Anm. 34. Text in: *Stammen* (Hrsg.), *Einigkeit und Recht und Freiheit*, S. 224f.

³⁵ Akten zur Vorgeschichte, Bd. 4, S. 655–664, zu den „Londoner Empfehlungen“ besonders S. 661f.

³⁶ *Parl. Rat*, Bd. 1, S. 17–21.

³⁷ *Die Welt* vom 15. 6. 1948.

³⁸ Vor allem auf französischen Wunsch hin war Berlin ungenannt geblieben, um den Anschein einer Einseitigkeit der Vereinbarungen zu vermeiden; vgl. *Parl. Rat*, Bd. 1, S. 26, Anm. 10.

³⁹ Vgl. dazu die Schilderung bei Troeger, *Interregnum*, S. 85f.; Kaisen, *Meine Arbeit*, S. 259; Morsey, *Entscheidung für den Westen*, S. 2. „Die Ministerpräsidenten sind nach Frankfurt befohlen worden.“ Hans Ehard in: *Wucher* (Hrsg.), *Wie kam es zur Bundesrepublik?*, S. 139.

deutschen Vertreter in der Annahme, daß die Londoner Beschlüsse sozusagen verhandelbar waren, auch durch Äußerungen General Koenigs und seiner Mitarbeiter, die betont hatten, die Deutschen sollten sich in ihrer Entscheidung nicht drängen lassen. Die Annahme oder Ablehnung der Dokumente stehe jedem Land frei. Dieses Störmanöver, mit dem die Franzosen die Hoffnung auf eine Revision der Londoner Beschlüsse verbanden, fand eine gewisse Ergänzung durch Äußerungen von Mitgliedern der amerikanischen Militärregierung in Berlin. Diese rieten im besonderen den politischen Parteien dazu, ihre Vorstellungen mit den Ministerpräsidenten zu diskutieren, um über diese ihren Standpunkt gegenüber den Militärgouverneuren vertreten zu können⁴⁰. Eine Delegation der SPD (Heine, Eichler und Neumann) war von Verhandlungen mit dem britischen Außenminister aus London zurückgekehrt mit dem Einschätzung, daß deutsche Gegenvorschläge bei den Alliierten auf Verständnis stoßen würden⁴¹. Ähnliches wußte Willy Brandt aus Gesprächen mit alliierten Vertretern in Berlin zu berichten⁴².

In der an die Übergabe der Dokumente sich anschließenden kurzen Aussprache erklärte der württemberg-badische Ministerpräsident Reinhold Maier als Sprecher der Regierungschefs gegenüber den Militärgouverneuren, daß voraussichtlich „eine längere Überlegungsfrist“ erforderlich sein werde, um sich auch in den Landesregierungen und Parlamenten zu beraten. Die Militärgouverneure akzeptierten Maiers Vorschlag, die Konferenz zu vertagen bis zum Abschluß der Beratungen in den Ländern, zumal sie bemüht waren, den Eindruck eines Ultimatums zu vermeiden. Eine sofortige Antwort wurde auch nicht erwartet.

Die Ministerpräsidenten verzichteten also auf eine sofortige Stellungnahme, um zunächst eine interne Klärung des deutschen Standpunktes anzustreben. Darauf hatten sie sich bereits auf ihrer Vorkonferenz am gleichen Tage geeinigt. In der nachfolgenden Besprechung kamen sie überein, noch keinen festen Termin für die nächste Zusammenkunft mit den Militärgouverneuren anzugeben. Zur Beratung der Dokumente wollten sie am 8. Juli in Koblenz zusammenkommen. Einstimmig wurde beschlossen, zu dieser Konferenz auch die amtierende Oberbürgermeisterin von Berlin, Louise Schröder, mit beratender Stimme einzuladen.

3. Die Konferenz auf dem Rittersturz (8.–10. Juli 1948)

Zu ersten Vorgesprächen trafen sich am 7. Juli 1948 die Ministerpräsidenten von CDU und SPD in getrennten Sitzungen mit führenden Vertretern ihrer Parteien. Hans Ehard, Peter Altmeier, Karl Arnold, Lorenz Bock und Leo Wohleb versuchten unter dem

⁴⁰ Parl. Rat, Bd. 1, S. 34, Anm. 20; vgl. auch Maier, Erinnerungen, S. 50. Zu weiteren Nachweisen französischer Einflußnahme auf deutsche Politiker vgl. die einzelnen Länderkapitel, insbesondere zu Bayern und Württemberg-Hohenzollern.

⁴¹ Parl. Rat, Bd. 1, Einleitung, S. XXXV.

⁴² AdsD, PV Bestand Schumacher, J 79 I, Berichte Brandts an den Parteivorstand, Nr. 54 vom 5. 6. 1948 und Nr. 57 vom 9. 6. 1948; Mitte Mai 1948 gab Brandt die „freimütige Äußerung“ eines amerikanischen Vertreters wieder, daß dieser sich „schon bisher etwas mehr Festigkeit von Seiten der deutschen Vertretungen gewünscht habe und daß es darauf ankäme, die Deutschen in die Lage zu versetzen, nein zu sagen, wenn sie nein meinten“; ebenda, Bericht Nr. 47 vom 14. 5. 1948.

Vorsitz Konrad Adenauers⁴³ in einer mehrstündigen Aussprache ihre Position gegenüber den „Frankfurter Dokumenten“ zu klären. Einem französischen Bericht zufolge soll sich dabei der Standpunkt Josef Müllers durchgesetzt haben⁴⁴. Im Ergebnis bejahten sie die in den Dokumenten ausgesprochene Ermächtigung, in Westdeutschland eine politische und wirtschaftliche Neuordnung auf föderativer Grundlage in die Wege zu leiten. Anstelle der Verfassungsgebenden Versammlung plädierten sie jedoch für einen „Parlamentarischen Rat“, zu wählen durch die Länderparlamente, der die „vorläufigen organisatorischen Grundlagen für die Zusammenfassung der drei Zonen schaffen, ein Wahlgesetz für ein künftiges vom Volke gewähltes Parlament vorbereiten und überhaupt die Interessen der deutschen Bevölkerung gegenüber den Besatzungsmächten zur Geltung“ bringen sollte. Zu den in Dokument Nr. III vorgelegten Grundzügen eines Besatzungsstatutes wurde die Ausarbeitung deutscher Gegenvorschläge erwartet, die Koppelung von Besatzungsstatut und Verfassung durch das Referendum abgelehnt. Auch eine Reform der Ländergrenzen wurde als notwendig anerkannt. Diese schwierige Aufgabe könne jedoch, so hieß es in dem Kommuniké über die Besprechungen weiter, „nicht überstürzt und nicht in kürzester Frist gelöst werden“; zudem müsse eine Neuabgrenzung der deutschen Länder „ausschließlich von deutschen Interessen bestimmt sein“⁴⁵.

Die Sozialdemokraten hielten am selben Tage unter der Leitung Erich Ollenhauers eine Sitzung auf Jagdschloß Niederwald ab, an der auch Louise Schröder teilnahm⁴⁶. Das Ergebnis ihrer Beratungen entsprach der Entschließung des Parteivorstandes vom 29./30. Juni 1948 in Hamburg⁴⁷: Auf die Ausarbeitung einer Verfassung und die Einberufung einer Nationalversammlung sollte verzichtet, anstelle einer Verfassung ein „Verwaltungsstatut“, „Organisationsstatut“ oder „vorläufiges Grundgesetz“ geschaffen, als Ersatz für die Nationalversammlung ein vorbereitender Ausschuß durch die Länderparlamente gewählt werden. Die Frage der Ratifizierung wurde offengelassen. Jede staatsrechtliche Lösung konnte nur von provisorischem Charakter sein. Das Besatzungsstatut sollte vor dem Beginn der Arbeiten an einem „Organisationsstatut“ erlassen, eine Neugliederung der Länder als nachrangiges Problem behandelt werden. Die Abstimmung auf eine gemeinsame Haltung gelang bei den Sozialdemokraten erst nach langen und harten Diskussionen, wobei es allerdings nicht vollständig gelungen sein soll, die Meinungsunterschiede zu überbrücken. Die Regierungschefs Max Brauer, Wilhelm Kaisen und Christian Stock waren angeblich geneigt, die „Frankfurter Dokumente“ als ersten Schritt zur Erlangung einer zumindest partiellen deutschen Souveränität zu akzeptieren, und sollen zum Handeln gedrängt haben, während Carlo Schmid und die Ministerpräsidenten Hinrich Wilhelm Kopf und Hermann Lüdemann eine abwartende, wenn nicht gar ablehnende Haltung gegenüber den Dokumenten einnahmen. Nach Informationen des „Spiegel“ war es vor allem das Verdienst Carlo

⁴³ Vgl. dazu den Bericht Adenauers vor dem Zonenausschuß der CDU am 10. 7. 1948; Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Konrad Adenauer und die CDU der britischen Besatzungszone, S. 522f. Zur Entwicklung der politischen Konzeption der Unionsparteien bis zur Übergabe der „Frankfurter Dokumente“ vgl. Sörgel, Konsensus und Interessen, S. 30ff.

⁴⁴ AOFAA, Commissariat pour le Land Bade – section politique, N° 2061 b.

⁴⁵ Zum Wortlaut des Kommunikés über die Besprechungen vgl. Parl. Rat, Bd. 1, S. 65, Anm. 12.

⁴⁶ Ebenda, S. 68, Anm. 13.

⁴⁷ Zur Konzeption der SPD vgl. Sörgel, Konsensus und Interessen, S. 19ff.

Schmids, die Parteifreunde letztendlich auf sein Provisoriumskonzept festgelegt zu haben⁴⁸.

Die Vorbesprechungen erbrachten eine erhebliche Annäherung der Standpunkte beider Parteien⁴⁹ in der Entscheidung, nur eine vorläufige Lösung für die Westzonen zu suchen. CDU und SPD hatten sich auf indirekte Wahlen festgelegt; sie tendierten außerdem dazu, das Problem einer Ländergrenzenreform nicht unter Zeitdruck zu behandeln, sondern gegebenenfalls erst einmal zurückzustellen. Auf Widerspruch stieß bei beiden der Entwurf des Besatzungsstatutes und die in den Dokumenten vorgegebene Verkopplung des Besatzungsstatutes mit der Verfassung auf dem Wege der Volksabstimmung. Diese hatte auf deutscher Seite den Eindruck hervorgerufen, daß, wie es in einer Stellungnahme des Deutschen Büros für Friedensfragen hieß, „die Besatzungsmächte die Absicht“ verfolgten, „durch die Abstimmung über die Verfassung auf indirektem Wege auch das Besatzungsstatut durch das Volk akzeptieren zu lassen“. Deutschland solle also „gleichsam auf das Besatzungsstatut verpflichtet werden“. Späteren Einwänden könne damit in Zukunft seitens der Besatzungsmächte mit dem Argument begegnet werden, daß Deutschland sich – wenn auch auf indirektem Wege – mit seinem Inhalt einverstanden erklärt habe. Ein solches Verfahren, das das Volk auffordere, „der Fremdherrschaft bei Gelegenheit einer Abstimmung über die Verfassung eine der Verfassung übergeordnete Sanktion zu erteilen“, müsse „als unzumutbar und untragbar abgelehnt werden“⁵⁰.

Vom 8.–10. Juli 1948 dann trafen sich die Ministerpräsidenten zur Beratung der „Frankfurter Dokumente“ auf dem Rittersturz bei Koblenz. Die Wahl des Tagungsortes war mit der Intention verbunden, die französische Zone aus ihrer Isolierung herauszuführen und enger an die Länder der Bizone zu binden⁵¹. Die Entscheidung über eine Beteiligung ostdeutscher Vertreter hatten die Militärgouverneure den Ministerpräsidenten freigestellt. Sie war durchaus erwogen⁵², zum Teil sogar nachdrücklich gefordert worden⁵³, zumal dadurch der formale Geltungsbereich der Dokumente für ganz Deutschland unterstrichen worden wäre. Die negativen Erfahrungen auf der Münchner Ministerpräsidentenkonferenz im Juni des vorangegangenen Jahres aber dürften

⁴⁸ Der Spiegel vom 10. 7. 1948, S. 4. Zur Vorkonferenz vgl. auch die Beobachtungen von Troeger, *Interregnum*, S. 86 f.; FRUS 1948, Bd. II, S. 382 ff.

⁴⁹ Vogelsang, Koblenz, Berlin und Rüdeshheim, S. 167; Sörgel, *Konsensus und Interessen*, S. 40 f. In Reaktion auf die Konferenzen der beiden Parteien haben Mitglieder der amerikanischen Militärregierung in privaten Gesprächen den Deutschen die Annahme der Dokumente nahegelegt; vgl. FRUS 1948, Bd. II, S. 384. Am 13. 6. 1948 hatte Adenauer einen – obwohl sich beide Parteien in der Beurteilung der „Londoner Empfehlungen“ weitgehend einig waren – erfolglosen Versuch unternommen, die SPD für eine gemeinsame Stellungnahme der westdeutschen Parteien (außer der KPD) zu gewinnen; vgl. Adenauer, *Erinnerungen 1945–1953*, S. 141 ff.; Eschenburg, *Jahre der Besatzung*, S. 460.

⁵⁰ Denkschrift des Deutschen Büros für Friedensfragen zu den Frankfurter Dokumenten vom 5. 7. 1948, in: *Parl. Rat*, Bd. 1, S. 36–59, hier S. 56.

⁵¹ Vgl. die Begrüßungsworte Peter Altmeiers, ebenda, S. 60.

⁵² So etwa in Bremen und Württemberg-Hohenzollern.

⁵³ Dieser Gedanke spielte bei der niedersächsischen CDU eine wichtige Rolle; vgl. dazu das Kapitel zu Niedersachsen, Abschnitt zur Verfassungsfrage; vgl. auch die Entschließung des Zonenausschusses der CDU auf der Tagung in Bad Meinberg am 19./20. 5. 1948; Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), *Konrad Adenauer und die CDU der britischen Besatzungszone*, S. 512 f.

maßgeblich dazu beigetragen haben, diese Möglichkeit nicht mehr ernsthaft in Betracht zu ziehen, um den Erfolg der Verhandlungen nicht zu gefährden.

Die Koblenzer Konferenz tagte nach der offiziellen Begrüßungsansprache durch den rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Peter Altmeier in nichtöffentlicher Sitzung. Der Ablauf der Beratungen gliederte sich in eine allgemeine Aussprache, in der jeder Regierungschef die Auffassung seines Landes darlegte, gefolgt von einer Diskussion der Dokumente im einzelnen. Dabei einigte man sich auf eine Behandlung der Dokumente in umgekehrter Reihenfolge. Zu jedem der Dokumente wurde für die Einzelberatung eine Kommission eingesetzt unter dem Vorsitz eines Ministerpräsidenten.

Nach dem Abschluß der Generalaussprache zeichnete sich bereits ein allgemeiner Grundkonsens darüber ab, daß 1. eine Ablehnung der Dokumente nicht in Frage kam, sondern die „Vorschläge“ der Militärgouverneure aufgegriffen werden sollten, um sie „zu bearbeiten beziehungsweise durch Gegenvorschläge positiv zu gestalten“⁵⁴. 2. Die Schaffung eines westdeutschen Staates und die Einberufung einer Nationalversammlung wurden abgelehnt. Dringend erwünscht aber war eine wirtschaftliche und verwaltungsmäßige Zusammenfassung der drei Westzonen. 3. Die Neugliederung der Ländergrenzen galt als eine rein deutsche Angelegenheit. Hier sollte „sehr behutsam und vom gesamtdeutschen Gesichtspunkt“ aus vorgegangen werden⁵⁵. 4. Die Grundsätze für ein Besatzungsstatut wurden ebenfalls abgelehnt oder als unzureichend betrachtet. Hierzu wollten die Ministerpräsidenten Gegenvorschläge ausarbeiten.

In der Einzelaussprache zu Dokument Nr. III stellte sich rasch eine weitgehende Übereinstimmung der Ministerpräsidenten heraus über die Inhalte, die in den Gegentwurf aufzunehmen waren. Die Diskussion des Dokumentes Nr. II bestätigte die allgemeine Tendenz, eine Reform der Ländergrenzen vorerst zurückzustellen. Die Frage, ob es, besonders angesichts der stark kontroversen Diskussion um bestimmte Gebiete (wie etwa die Pfalz), innerhalb der knappen Frist bis zum Zusammentreten der Verfassunggebenden Versammlung überhaupt möglich sein würde, das Problem zu lösen, die Furcht, sich in endlose Debatten zu verlieren und darüber das Zustandekommen der Trizone zu verzögern oder zu gefährden, das Fehlen von Organen, die für eine Durchführung dieser Aufgabe geeignet erschienen, sowie die Gefahr, daß nicht etwa rein innerdeutsche Gesichtspunkte, sondern besatzungspolitische Interessen die Länderreform bestimmen könnten, mahnten zur Zurückhaltung. Als am ehesten spruchreif kristallisierte sich eine Neuregelung im südwestdeutschen Raum heraus, doch deuteten sich bereits jetzt die Gegensätze unter den betroffenen Ländern selbst an, die die dort schließlich tatsächlich vollzogene Neuordnung erheblich komplizieren und noch lange verzögern sollten. Den breitesten Raum nahm die Aussprache über Dokument Nr. I ein. Jenseits des Minimalkonsenses, daß die neue Ordnung für die Westzonen nur provisorischer Natur sein sollte, gingen die Meinungen in Einzelfragen weit auseinander. Gegenstand ausgiebiger Diskussion waren vor allem die Fragen des Zustandekommens und der Kompetenzen des Gremiums, das anstelle einer Verfassunggebenden Versammlung gewählt werden sollte, und das Ratifizierungsverfahren. Die vorge-

⁵⁴ Vgl. das Resümé Altmeiers, in: Parl. Rat, Bd. 1, S. 82.

⁵⁵ Ebenda.

tragenen Konzepte wichen dabei zum Teil wesentlich von der durch das Dokument Nr. I vorgezeichneten Linie ab⁵⁶.

Während am ersten Konferenztag noch keine Einigung in Sicht und in einigen Punkten nur ein Mehrheits- oder Minderheitsvotum erreichbar schien, trugen indessen – neben den „Fraktionsitzungen“ der Ministerpräsidenten – „interfraktionelle“ Besprechungen mit den Vertretern der Parteien in nächtelangen Sitzungen entscheidend zu einer Annäherung der Standpunkte bei. Der zweite Konferenztag wurde maßgeblich geprägt von den Ergebnissen der Arbeit der drei Kommissionen. Dem von Ministerpräsident Arnold als Vorsitzendem der Kommission zu Dokument Nr. I ausgearbeiteten Vorschlag⁵⁷ stellte Max Brauer (Hamburg) einen Alternativentwurf entgegen⁵⁸. Erhebliche Differenzen blieben weiterhin in der Frage des Ratifizierungsverfahrens bestehen. Nachdem die Besprechungen ein zweites Mal vertagt worden waren, gelang es, auf der Basis erneut anberaumter interner Besprechungen unter Teilnahme Ollenhauers und Adenauers, die zu einem Kompromiß auf der Grundlage der Vorschläge Arnolds und Brauers geführt hatten, endlich, auch im Plenum einen Beschluß herbeizuführen.

Am unproblematischsten verliefen die Beratungen zu Dokument Nr. III. Die für das Besatzungsstatut eingesetzte Kommission hatte unter Vorsitz Ehards Vorschläge formuliert, die, von einigen weniger bedeutenden Korrekturen abgesehen, rasch die Billigung des Plenums und als „Leitsätze für ein Besatzungsstatut“ Aufnahme in die gemeinsame Stellungnahme der Ministerpräsidenten fanden.

Der Ausschluß zu Dokument Nr. II, präsiert von dem schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Hermann Lüdemann, hatte nicht in allen Punkten Übereinstimmung erzielen können, so daß von einigen seiner Mitglieder gleichzeitig ein Minoritätsvorschlag zur Diskussion gestellt wurde, der – bei einer generellen Zurückstellung der Reform – eine Möglichkeit suchte, in Einzelfällen, das hieß auf die Verhältnisse im Südwesten begrenzt, eine Sofortlösung herbeizuführen. Der Gedanke, den Parlamentarischen Rat auch in dieser Frage einzuschalten, um das Problem einer Ländergrenzenreform „aus der reinen KirchturmspERSpektive herauszubringen“⁵⁹, fand bei der Mehrheit der Konferenzteilnehmer ein positives Echo, doch kam es zu einer langatmigen Auseinandersetzung über die Frage, ob man eine auf den südwestdeutschen Raum begrenzte Teillösung, die als einzige als dringend notwendig anerkannt war, tatsächlich zulassen sollte oder nicht. Denn es war keineswegs sicher, daß diese Frage isoliert lösbar sein würde, ohne weitere Brennpunkte zu berühren (Pfalzfrage) oder das Zustandekommen der Trizone zu verzögern. Die Ministerpräsidenten waren schließlich geneigt, dem Drängen ihrer südwestdeutschen Kollegen nachzugeben. Auch diesmal blieb die Arbeit der Ministerpräsidenten also im Detail stecken, bis nach der Wiederaufnahme der Besprechungen ein weiterer Kompromißvorschlag des rheinland-pfälzischen Justizministers Adolf Süsterhenn endlich eine Lösung herbeizuführen vermochte. Ihm zufolge sollte eine sofortige Teilregelung ausdrücklich auf den Südwesten beschränkt und die konkrete Inangriffnahme des Gesamtproblems weiterhin dem Parlamentarischen Rat überlassen bleiben, der den Ministerpräsidenten Vorschläge unter-

⁵⁶ Die einzelnen Konzeptionen werden nachfolgend jeweils in den Länderkapiteln dargestellt.

⁵⁷ Parl. Rat, Bd. 1, S. 98 f.

⁵⁸ Ebenda, S. 100, Anm. 62.

⁵⁹ Ebenda, S. 117.

breiten sollte. Um den Bedenken der betroffenen Länder entgegenzukommen, die um eine Einschränkung ihrer Entscheidungsfreiheit fürchteten (insbesondere Württemberg-Baden), einigte man sich dahingehend, einen Passus in die Stellungnahme zu Dokument Nr. II aufzunehmen, wonach den betroffenen Ländern die Möglichkeit, trotzdem eigenständig eine Lösung herbeizuführen, unbenommen bleiben sollte. Darüber wiederum kam es zu einem Disput zwischen dem württemberg-badischen Ministerpräsidenten Reinhold Maier und dem badischen Staatspräsidenten Leo Wohleb, der sich mit Erfolg gegen den Versuch Maiers zur Wehr setzte, in die Formulierung dieser Passage von vornherein Abstimmungsverhältnisse hineinzubringen, die eine Alternative zur Südweststaatslösung schon vorweg praktisch ausgeschlossen hätten⁶⁰.

Damit war auch dieser Punkt erledigt. Abschließend wurden Staatsrat Carlo Schmid und Hermann Katzenberger, der Chef der Pressestelle der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen, mit der Abfassung eines Kommuniqués für die Presse beauftragt⁶¹. Auf Wunsch der alliierten Verbindungsoffiziere wurden die Koblenzer Beschlüsse vorerst noch nicht im Wortlaut, sondern in einem zweiten, ausführlicheren Kommuniqué veröffentlicht. Die Abfassung der Mantelnote am nächsten, dem letzten Konferenztag, bereitete keine Schwierigkeiten. Der von Altmeier verlesene Entwurf wurde nach geringfügigen Veränderungen stilistischer Art einstimmig angenommen.

4. Die Koblenzer Beschlüsse

In der ihrer Stellungnahme zu den drei „Frankfurter Dokumenten“ vorangestellten Mantelnote⁶² legten die Ministerpräsidenten noch einmal ausführlich die Beweggründe und Motive für die von ihnen getroffenen Entscheidungen dar: Sie betonten, daß die nachfolgenden Vorschläge „Ausdruck des Willens“ seien, „an der Lösung der gestellten Probleme schöpferisch mitzuarbeiten und das in den Dokumenten gesteckte Ziel möglichst schnell und wirksam zu erreichen“. In der Überzeugung, daß die in Deutschland bestehende Notlage nur überwunden werden könne, „wenn das deutsche Volk in die Lage versetzt“ werde, „seine Angelegenheiten auf der jeweils möglichen höchsten territorialen Stufe selbst zu verwalten“, begrüßten die Ministerpräsidenten den Entschluß der Besatzungsmächte zur Zusammenfassung der drei Westzonen und die Entscheidung, diesen eine „kraftvolle Organisation“ zu geben, die es ermögliche, „die Interessen des Ganzen zu wahren, ohne die Rechte der Länder zu gefährden“. Sie glaubten jedoch, daß „unbeschadet der Gewährung möglichst vollständiger Autonomie an die Bevölkerung dieses Gebietes alles vermieden werden“ müsse, „was dem

⁶⁰ Nach dem Vorschlag Maiers sollte das „Recht der beteiligten Länder, auf Grund ihrer Verfassungen eine Regelung zu treffen“, unberührt bleiben von den Entscheidungen des Parlamentarischen Rates. Eine Neugliederung gemäß dem in der württemberg-badischen Verfassung vorgesehenen Verfahren hätte die von Wohleb angestrebte Wiederherstellung des alten Gesamtlandes Baden praktisch unmöglich gemacht.

⁶¹ Zum Wortlaut vgl. Parl. Rat, Bd. 1, S. 134/35, Anm. 107. Die Besatzungsmächte hatten verhindern wollen, daß Einzelheiten der Koblenzer Beschlüsse an die Öffentlichkeit drangen, doch waren ihnen die Ministerpräsidenten mit ihrem Kommuniqué zuvorgekommen; vgl. Düwell, Rittersturz-Konferenz, S. 428.

⁶² Vgl. Parl. Rat, Bd. 1, S. 143–146.

zu schaffenden Gebilde den Charakter eines Staates verleihen würde“. Sie vertraten deshalb die Ansicht, daß auch durch das zu wählende Verfahren zum Ausdruck kommen müsse, „daß es sich lediglich um ein Provisorium“ handle und um eine Institution, die „ihre Entstehung lediglich dem augenblicklichen Stand der mit der gegenwärtigen Besetzung Deutschlands verbundenen Umstände“ verdanke. Angesichts der bisher vergeblichen Bemühungen der Siegermächte, zu einer Einigung über das deutsche Problem zu gelangen, legten sie besonderen Wert darauf, bei der bevorstehenden Neuregelung alles zu vermeiden, „was geeignet sein könnte, die Spaltung zwischen West und Ost weiter zu vertiefen“. Sie hielten daher das von ihnen vorgeschlagene Verfahren für geeignet, „das in Anbetracht der gegebenen Verhältnisse zur Bewältigung der gegenwärtigen Schwierigkeiten tauglichste Instrument für die Verwaltung des den drei westlichen Besatzungsmächten unterstehenden Gebietes Deutschlands in der kürzesten Zeit zu schaffen“. Aus den gleichen Erwägungen habe man auch von einem Volksentscheid Abstand genommen. Ein solcher würde dem Grundgesetz ein Gewicht verleihen, das nur einer echten Verfassung zukommen solle. Eine deutsche Verfassung könne aber erst dann geschaffen werden, „wenn das gesamte deutsche Volk die Möglichkeit“ besitze, „sich in freier Selbstbestimmung zu konstituieren; bis zum Eintritt dieses Zeitpunktes“ könnten „nur vorläufige organisatorische Maßnahmen getroffen werden“.

In der Frage der Ländergrenzenreform unterstrichen die Ministerpräsidenten ihre einmütige Ansicht, daß „eine grundsätzliche und endgültige Lösung geboten“ sei und „eingehender Prüfung“ bedürfe. Eine solche Reform müsse von dem Bestreben geleitet sein, „für das geeinte Deutschland eine innerstaatliche Gliederung zu schaffen, die die Erfordernisse eines gut funktionierenden, föderativen Staatswesens“ berücksichtige. Außer den „Erfordernissen der Gegenwart“, besonders „dem Gesichtspunkt der Gestaltung von leistungsfähigen und ausgewogenen Ländern“, sollte dabei „überlieferten Formen“ Rechnung getragen werden. Eine Überprüfung der Ländergrenzen sei eine deutsche Aufgabe. Sie setze das Vorhandensein „gemeinsamer Organe demokratisch parlamentarischen Charakters“ voraus und könne deshalb nicht in kurzer Zeit erledigt werden.

„Mit besonderem Ernst“, hieß es weiter, hätten die Ministerpräsidenten das Besatzungsstatut einer Prüfung unterzogen und dabei die Absicht der Alliierten, die beiderseitigen Beziehungen auf eine klare Rechtsgrundlage stellen zu wollen, „mit Genugtuung“ zur Kenntnis genommen. Sie seien jedoch der Auffassung, daß der Erlaß eines solchen Statutes „schon vor der Aufnahme der Tätigkeit der mit der Beratung des Grundgesetzes für das Gebiet der drei Westzonen beauftragten Körperschaft eine dringende Notwendigkeit“ sei, um ihr eine „sichere Arbeitsgrundlage“ zu geben. In dem Besatzungsstatut sei außerdem festzuhalten, „daß auch die nunmehr geplanten organisatorischen Änderungen letztlich auf den Willen der Besatzungsmächte“ zurückgingen, „woraus sich andere Konsequenzen ergeben“ müßten, „als wenn sie ein Akt freier Selbstbestimmung des deutschen Volkes wären“.

Als die Grundvorstellungen ihrer Gegenvorschläge erläuterten die Ministerpräsidenten, „daß den deutschen Organen alle Befugnisse zustehen sollten, die ihnen nicht durch das Besatzungsstatut selbst vorenthalten“ blieben. Von bestimmten Ausnahmen abgesehen, sollten sich die Besatzungsmächte mit einer Überwachung der Tätigkeit der deutschen Organe „unter dem Gesichtspunkt der Sicherstellung der Erfüllung der

Besatzungszwecke“ begnügen. Insbesondere sollten Beschränkungen des deutschen Außenhandels entfallen und das Besatzungsstatut die Möglichkeit der Einrichtung von deutschen Außenhandelsvertretungen unter alliierter Aufsicht vorsehen. Die Ministerpräsidenten legten den Besatzungsmächten außerdem nahe, Festlegungen zur internationalen Ruhrbehörde nicht in das Besatzungsstatut aufzunehmen. Sie regten des weiteren an, es im Falle „bloßer polizeilicher Notstände“ den deutschen Regierungen zu überlassen, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

Schließlich sprachen die Ministerpräsidenten die Bitte aus, „in regelmäßigen Zeitabständen zu prüfen, ob die Entwicklung der Verhältnisse nicht eine weitere Ausdehnung der deutschen Zuständigkeit und einen weiteren Abbau der Kontrolle erlauben könnte“, und schlossen den Wunsch nach einer Aufhebung des Kriegszustandes an. Abschließend baten sie um die Möglichkeit, ihre Vorstellungen den alliierten Vertretern gegenüber auch mündlich erläutern zu dürfen. Die Mantelnote endete mit dem Dank an die Militärgouverneure, durch ihre Initiative die Möglichkeit zu einer fortschreitenden demokratischen Entwicklung geschaffen zu haben, und der Versicherung, „ebenso wie die Militärgouverneure alles tun“ zu wollen, „was dem Frieden der Welt und der Einheit eines freien und demokratischen Deutschlands dienlich sein“ könne.

In ihrer Stellungnahme zu Dokument Nr. I⁶³ betonten die Ministerpräsidenten 1. zunächst noch einmal ihre Entschlossenheit, die ihnen übertragenen Vollmachten wahrzunehmen. 2. Die Einberufung einer deutschen Nationalversammlung und die Ausarbeitung einer deutschen Verfassung sollten zurückgestellt werden, „bis die Voraussetzungen für eine gesamtdeutsche Regelung gegeben“ seien und die „deutsche Souveränität in ausreichendem Maße wieder hergestellt“ sei. 3. Statt dessen wollten die Ministerpräsidenten den Landtagen der drei Westzonen empfehlen, „eine Vertretung (Parlamentarischer Rat)“ zu wählen, der zur Aufgabe gestellt würde, a.) ein „Grundgesetz für die einheitliche Verwaltung des Besatzungsgebietes der Westmächte“ auszuarbeiten und b.) ein Wahlgesetz zu erlassen für eine aus allgemeinen und direkten Wahlen hervorgehende Volksvertretung. Die Beteiligung der Landesregierungen an der Arbeit des Parlamentarischen Rates sei sicherzustellen. Der in Dokument Nr. I vorgegebene Zahlenschlüssel für die Wahl der Mitglieder des Parlamentarischen Rates wurde ebenso akzeptiert wie die Frist für die Aufnahme seiner Tätigkeit am 1. September. Darüber hinaus jedoch wurde vorgeschlagen, jedem Land mindestens einen Vertreter zuzugestehen und bei einem Überhang von mindestens 200000 Stimmen je ein weiteres Mandat zu vergeben. 4. Die Wahlen zur Volksvertretung sollten möglichst noch im laufenden Jahr stattfinden. 5. Außer der Volksvertretung müsse das Grundgesetz auch eine bei der Gesetzgebung mitwirkende Vertretung der Länder vorsehen. 6. Wenn der Parlamentarische Rat seine Aufgabe erfüllt habe, wollten die Ministerpräsidenten „nach Anhörung der Landtage“ das Grundgesetz zusammen mit ihrer Stellungnahme den Militärgouverneuren zuleiten mit der Bitte, sie zur Verkündung des Grundgesetzes zu ermächtigen. 7. Die gewählte Volksvertretung solle alle Funktionen eines demokratisch gewählten Parlaments ausüben. 8. Das „gemeinsame Exekutivorgan“ der Westzonen werde alsdann „nach Maßgabe des Grundgesetzes“ bestellt.

⁶³ Ebenda, S. 146f.

Die Stellungnahme zu Dokument Nr. II⁶⁴ war kurz gefaßt. Hier teilten die Regierungschefs ihre bereits in der Mantelnote erläuterte Entscheidung mit, eine Länderreform zunächst zu vertagen. Lediglich die Grenzen im Südwesten bedürften dringend einer Änderung. Darüber solle der Parlamentarische Rat beraten und den Ministerpräsidenten Vorschläge unterbreiten. Das Recht der betroffenen Länder, eigenständig eine Regelung anzustreben, bleibe davon unberührt.

Die Antwort der Ministerpräsidenten auf Dokument Nr. III⁶⁵ enthielt die „Leitsätze für ein Besatzungsstatut“. Diese waren in sechs, teilweise untergliederte Abschnitte eingeteilt. Der erste und zugleich umfangreichste betraf die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen den Besatzungsmächten und den deutschen Behörden: 1. Einleitend wurde ausdrücklich festgehalten, daß die einheitliche Organisation der drei Westzonen aufgrund eines Auftrages der Besatzungsmächte angestrebt werde. 2. Die deutsche Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenz sollte nur in den Bereichen eingeschränkt werden können, die sich als Befugnisse der Besatzungsmächte unmittelbar aus dem Text des Besatzungsstatutes ergaben, die Zuständigkeitsvermutung also grundsätzlich bei den deutschen Behörden liegen. 3. Den Besatzungsmächten blieben nach den deutschen Vorstellungen nur insoweit Maßnahmen vorbehalten, wie sie „zur Sicherheit der Verwirklichung der Besatzungszwecke“ erforderlich waren. 4. Diese Maßnahmen konnten bestehen aus a.) eigener unmittelbarer Verwaltung durch die Besatzungsorgane selbst, b.) Kontrolle, c.) Überwachung, d.) Beobachtung, Beratung und Unterstützung. 5. Als „Besatzungszwecke“ wurden definiert a.) die Gewährleistung der Sicherheit der Besatzungstruppen, b.) die Aufrechterhaltung der demokratischen Ordnung, c.) Entmilitarisierung und d.) die Sicherstellung der Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen Deutschlands. 6. Die Ausübung unmittelbarer Verwaltung sollte lediglich die vorläufige Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten umfassen, doch sollten deutsche Außenhandelsvertretungen zugelassen werden. 7. Maßnahmen der Besatzungsmächte hatten sich grundsätzlich nur auf eine allgemeine Überwachung der Tätigkeit der deutschen Organe zu beschränken. Eine Kontrolle auf dem Gebiet des deutschen Außenhandels wurde lediglich im Hinblick darauf zugestanden, „daß die Verpflichtungen, welche die Besatzungsmächte in Bezug auf Deutschland eingegangen sind, nicht beachtet oder die für Deutschland verfügbar gemachten Mittel nicht zweckmäßig verwendet“ würden, nicht aber als eine Kontrolle der technischen Richtigkeit oder Zweckmäßigkeit deutscher Maßnahmen. Kontrollrechte konnten sich außerdem beziehen auf die „Sicherstellung der noch fälligen deutschen Reparationsverpflichtungen“, die „Einhaltung der den Stand der deutschen Industrie festlegenden Bestimmungen“, die „Durchführung der Dekartellisierung, Abrüstung und Entmilitarisierung sowie auf solche wissenschaftliche Forschungsunternehmen, die der deutschen Kriegswirtschaft gedient“ hatten. Das Thema einer internationalen Ruhrbehörde wurde ausdrücklich aus dem Besatzungsstatut ausgeklammert. 8. Weisungsbefugnisse im Rahmen der obigen Bestimmungen sollten nur die obersten Besatzungsorgane gegenüber der obersten deutschen Gebietsbehörde besitzen. 9. Ein Einspruchsrecht gegenüber ordnungsgemäß erlassenen deutschen Gesetzen sollte nur dann bestehen, wenn diese geeignet waren, die Verwirklichung der Besatzungszwecke

⁶⁴ Ebenda, S. 147.

⁶⁵ Ebenda, S. 148 ff.

zu gefährden. Ein deutsches Gesetz sollte in Kraft treten können, wenn nicht innerhalb einer Frist von 21 Tagen nach seinem Erlaß von den Militärgouverneuren gemeinsam Einspruch erhoben wurde. 10. Im Bereich der Demokratisierung des politischen und sozialen Lebens und der Erziehung hatten sich Aktivitäten der Besatzungsmächte allein auf „Beobachtung, Beratung und Unterstützung“ zu beschränken. Punkt 11 legte die Unabhängigkeit der deutschen Justiz fest. 12. Die Gerichtsbarkeit der Besatzungsmächte wurde demgegenüber begrenzt auf a.) die nichtdeutschen Mitglieder der Besatzungstruppen und der Besatzungsverwaltung sowie deren Angehörige und b.) Verletzungen der Sicherheit oder des Eigentums der Besatzungsmächte oder der Person ihrer Angehörigen. 13. Zur Klärung von Rechtsstreitigkeiten zwischen Deutschen und Angehörigen der Besatzungsmächte sollten gemischte Gerichte gebildet werden.

Ein zweiter eigenständiger Abschnitt schrieb die Gültigkeit der allgemeinen Menschenrechte sowie der bürgerlichen Rechte und Freiheiten gegenüber den Besatzungsmächten fest. Abschnitt III betraf die deutschen Leistungen an die Besatzungsmächte: 1. Natural- und Dienstleistungen sollten nur in dem Umfange gefordert werden können, wie sie zur Befriedigung der Bedürfnisse der Besatzungstruppen und der Besatzungsverwaltung erforderlich waren. Sie mußten dabei „im Verhältnis zu den Hilfskräften des Landes“ stehen. 2. Art und Umfang dieser Leistungen wie auch die Form ihrer Vergütung waren von den Militärgouverneuren gemeinsam festzusetzen, für die praktische Durchführung unter deutscher Beteiligung ein besonderes Verfahren zu suchen. 3. Die Besatzungskosten sollten auf ein Jahr im voraus festgelegt werden unter Anrechnung bereits erbrachter deutscher Leistungen. Die Kosten mußten in Absprache mit den zuständigen deutschen Stellen in einer fixen Summe festgelegt werden und in einem bestimmten Verhältnis zu den öffentlichen Ausgaben der Länder stehen.

Abschnitt IV schrieb vor, daß für die Regelung der Reparations- und der Restitutionsfrage ein bestimmtes Verfahren unter Beteiligung deutscher Stellen zu finden war. Der vorletzte Artikel schließlich sah für die Beilegung von Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung und Anwendung des Besatzungsstatutes die Schaffung von Schieds- und Vergleichsstellen vor. Den Abschluß bildete eine Neudefinition des alliierten Notstandsrechtes: Die Wiederaufnahme der Ausübung ihrer Machtbefugnisse für den Fall, daß ein Notstand die Sicherheit bedrohe, oder um die Beachtung der Verfassungen und des Besatzungsstatutes sicherzustellen, sollte den Besatzungsmächten nur als „Notmaßnahme“ und nur „in gemeinsamer Entschließung“ möglich sein.

5. Kurskorrektur: Die deutsch-alliierte Konferenz vom 20. Juli 1948

Schon vor der erneuten Zusammenkunft mit den Militärgouverneuren am 20. Juli 1948 deuteten erste Reaktionen an, daß die Koblenzer Gegenvorschläge eine ernste Krise in den deutsch-alliierten Beziehungen ausgelöst hatten. Am drastischsten reagierte General Clay in einer Besprechung mit den Ministerpräsidenten seiner Zone am 14. Juli⁶⁶: Enttäuscht und verärgert warf er ihnen Feigheit und Verantwortungsscheu vor. Sein er-

⁶⁶ Ebenda, S. 151–156.

ster Impuls war zunächst gewesen, die Koblenzer Beschlüsse kommentarlos zurückzuweisen. In dieser Konferenz nun hielt er den Regierungschefs vor, mit ihrer Entscheidung „das Schicksal der Westzonen [...] in die Hände des General Koenig gelegt“ und die „Frankfurter Dokumente“ einstweilen außer Kraft gesetzt zu haben. Es sei äußerst zweifelhaft, ob neue Verhandlungen zustande kämen, die ein ähnlich günstiges Ergebnis erbringen würden. Jedenfalls hätten die Deutschen eine „goldene Chance“ verpaßt⁶⁷. In Berlin soll Clay sogar davon gesprochen haben, daß sich die deutsche Haltung unter Umständen negativ auf die Bereitschaft, Berlin zu halten, auswirken könnte. Clay fühlte sich bei seinen eigenen Bemühungen im Stich gelassen. Auf der Londoner Konferenz habe er, wie er den Ministerpräsidenten darlegte, in der Auseinandersetzung mit den Franzosen und den Briten wochenlang um die deutsche Souveränität im Rahmen eines westdeutschen Staates gekämpft mit dem Argument, daß die Deutschen selbst zur Übernahme der Verantwortung bereit seien und die westdeutschen Ministerpräsidenten einstimmig eine Verfassung forderten. Diese aber hätten nun den Franzosen „die gewünschte Gelegenheit gegeben, die mühsam erkämpfte Position im Westen wieder zu verschleppen“.

In der Tat hatte der französische General Koenig in Reaktion auf die Koblenzer Beschlüsse sofort um einen Aufschub der geplanten zweiten deutsch-alliierten Begegnung auf unbestimmte Zeit gebeten und den Ministerpräsidenten seiner Zone jegliche Teilnahme an weiteren trizonalen Konferenzen untersagt⁶⁸. Koenig, der einer deutschen Staatsgründung nach wie vor skeptisch gegenüberstand, sah jetzt noch einmal die Möglichkeit, auf die Entwicklung in seinem Sinne Einfluß nehmen zu können. Die Abweichungen der Koblenzer Beschlüsse von den „Londoner Empfehlungen“ wurden deshalb als so schwerwiegend bezeichnet, daß sie erneute Beratungen der Besatzungsmächte auf Regierungsebene erforderlich machten. Da die Deutschen offenkundig nicht bereit seien, die Verantwortung für die Teilung ihres Landes zu tragen, könne vorerst nur ein Besatzungsstatut erlassen und eine deutsche Verwaltung für die drei Zonen in Abhängigkeit von den Besatzungsmächten eingesetzt werden. Schon früher hatten Mitglieder der französischen Militärregierung den Ministerpräsidenten zu verstehen gegeben, daß sie keineswegs gezwungen seien, die in London angebahnte Entwicklung mitzuvollziehen. Auch jetzt bemühten sie sich in ihren diplomatischen Aktivitäten, den westdeutschen Regierungschefs nahezubringen, daß sie von ihren Beschlüssen in Koblenz nicht abzurücken bräuchten. In der Hoffnung, die Gründung eines westdeutschen Staates zumindest erheblich verzögern und den dominierenden Einfluß der USA in Westeuropa eindämmen zu können, begannen sie deshalb, den Gedanken einer deutsch-französischen Interessenallianz und die Zusammenarbeit beider Länder als den Kernpunkt einer neuen europäischen Ordnung und Alternative zu dem anti-kommunistischen Kurs der Vereinigten Staaten herauszustellen.

⁶⁷ Die negative Reaktion auf die Koblenzer Beschlüsse schien sich in erster Linie auf Clay selbst zu beschränken. Eine Reihe von Mitgliedern der amerikanischen Militärregierung hielt dagegen einen Kompromiß auf der Basis der Koblenzer Beschlüsse durchaus für möglich; vgl. ebenda, S. 155, Anm. 9; Krieger, General Lucius D. Clay, S. 429.

⁶⁸ Parl. Rat, Bd. 1, Einleitung, S. XLIII. Dennoch nahmen neben Carlo Schmid mit Wohleb und Altmeier auch zwei der Regierungschefs der Länder der französischen Zone an den Besprechungen der Ministerpräsidenten am 15./16.7. teil, während Staatspräsident Bock auf Anraten seines Gouverneurs der Konferenz fernblieb; vgl. ebenda, S. 157, Anm. 2.

Die Ministerpräsidenten hatten also das politische Konzept des amerikanischen Generals völlig durchkreuzt, der unter dem Eindruck des sowjetischen Vordringens in Europa eine möglichst rasche Staatsbildung in Westdeutschland mit Unterstützung durch die Deutschen selbst angestrebt hatte. Gleichzeitig hatten sie die amerikanische Europapolitik in zwei entscheidenden Punkten empfindlich getroffen, nämlich in dem Ziel der Errichtung einer Abwehrfront gegen den Kommunismus und in der Absicht, den auf der Londoner Sechsmächtekonferenz mühsam ausgehandelten Kompromiß aufrechtzuerhalten und zu verwirklichen. Auch gegenüber der Sowjetunion wurde die amerikanische Position durch die deutschen Entscheidungen „machtpolitisch und psychologisch“⁶⁹ erheblich geschwächt. Clay beschuldigte die Regierungschefs deshalb außerdem, indirekt auch den Sowjets in die Hände gespielt zu haben, denn diese könnten jetzt ebenfalls darauf hinweisen, daß die Deutschen selbst gar keinen Staat wollten, sondern nur die Amerikaner.

Am 15. Juli in Frankfurt und 19. Juli in Berlin gelang es Clay und Robertson, ihren französischen Kollegen erneut auf die Linie der „Londoner Empfehlungen“ als geschlossenes Ganzes und die Weiterführung der Verhandlungen festzulegen. Die internationale Lage und besonders die Situation in Berlin duldeten keine weitere Verzögerung. Sie vereinbarten daher, auf verschiedenen Ebenen – im Rahmen von Einzeltreffen mit deutschen Vertretern wie in interzonalen Konferenzen – den Ministerpräsidenten die politischen Hintergründe der Londoner Entscheidungen und die negativen Folgen einer Ablehnung dieser Beschlüsse zu erläutern.

Am 15./16. Juli 1948 trafen sich die Ministerpräsidenten der Westzonen auf Jagdschloß Niederwald bei Rüdesheim, um sich gegenseitig über den Verlauf der vorausgegangenen deutsch-alliierten Gespräche zu informieren und das weitere Vorgehen zu beraten⁷⁰. Auf dieser Konferenz beschlossen sie außerdem die Errichtung eines ständigen Büros der Ministerpräsidenten bei der hessischen Staatskanzlei in Wiesbaden. Obwohl die Ministerpräsidenten nun über die Grenzen ihres Handlungsspielraumes im Bilde waren, zeichnete sich in der kurzen Aussprache ihre Entschlossenheit ab, weiterhin an der Koblenzer Linie festzuhalten. Sie sahen keinen Anlaß, von ihr abzurücken, zumal diese durch die Zustimmung der Landtage kräftig untermauert sei. Die Stärke der deutschen Position liege in der Einstimmigkeit der gefaßten Beschlüsse; sie erlaube daher eine „Politik des Abwartens“⁷¹.

Wie vereinbart, trafen am 20. Juli die Militärgouverneure erneut mit den Ministerpräsidenten in Frankfurt zusammen⁷². Eine alliierte Expertengruppe war inzwischen beauftragt worden, die Koblenzer Gegenvorschläge eingehend zu untersuchen und die Unterschiede gegenüber den Londoner Vereinbarungen herauszuarbeiten. Auf dieser Grundlage hatten die Militärgouverneure nun ihre Antwort auf die deutsche Stellungnahme formuliert⁷³. General Robertson, der diesmal den Vorsitz führte, gab den Länderchefs zunächst einige für notwendig erachtete Hintergrundinformationen. Dabei war es ihm vor allem daran gelegen, den Deutschen den Verbindlichkeitscharakter der „Londoner

⁶⁹ Ebenda, Einleitung, S. XLIV.

⁷⁰ Ebenda, S. 157–160.

⁷¹ Ebenda, S. 160.

⁷² Vgl. ebenda, S. 163–171.

⁷³ Ebenda, Einleitung, S. XLVII (FRUS 1948, Bd. II, S. 399f.).

Empfehlungen“ deutlich zu machen und den großen Wert, den die Alliierten auf die Übernahme von Verantwortung durch die deutsche Seite legten. Die Koblenzer Beschlüsse selbst wurden in der Beurteilung der Generale teils als „Gegenvorschläge“, teils als „Abweichungen von unwesentlicher Bedeutung“ klassifiziert; anderen Passagen wiederum maßten sie eine „außerordentliche Bedeutung“ zu. Als Hauptpunkte zu Dokument Nr. I, in denen man „unmöglich“ von dem Londoner Abkommen abweichen könne, ohne das Ganze zu gefährden, nannte General Koenig 1. die Bezeichnung „Grundgesetz“ anstelle von „Verfassung“. Dieser Begriff habe eine wesentlich andere Bedeutung wie die, die die Alliierten mit dem Begriff „Verfassung“ verbänden. 2. Es stehe den Ministerpräsidenten frei, ihren Landtagen Vorschläge für das Wahlverfahren zur Verfassungsgebenden Versammlung zu machen. Die Entscheidung müsse jedoch von den Landtagen selbst getroffen werden. 3. Auch die Zuständigkeit für die Wahlen zu den in der Verfassung vorgesehenen Körperschaften habe bei der Verfassungsgebenden Versammlung zu liegen, soweit nicht die „teilnehmenden Staaten“ für sie zuständig seien, nicht aber bei den Ministerpräsidenten. 4. Die Versammlung sei ferner ausschließlich zuständig für die Festsetzung des Datums für die Durchführung der allgemeinen Wahlen sowie für die Abgrenzung der Aufgaben der künftigen Organe unter Beachtung der vorgegebenen allgemeinen Grundsätze. 5. Als unerlässlich bezeichnete Koenig auch die Durchführung eines Referendums. Diese Klarstellung wies die terminologische Frage und das Ratifizierungsverfahren als die wichtigsten Abweichungen von den Londoner Beschlüssen aus. Ferner war es den Ministerpräsidenten ausdrücklich verwehrt, im voraus Inhalte des Grundgesetzes festzulegen. Die Aufgaben der Verfassungsgebenden Versammlung waren nun noch einmal deutlich definiert. Auch in ihrem Bestreben, ein einheitliches Verfahren für alle Länder bei der Wahl des „Parlamentarischen Rates“ herbeizuführen, hatten sich die Regierungschefs auf reine Empfehlungen zu beschränken.

General Robertson gab eine kurze Antwort auf die deutsche Stellungnahme zu Dokument Nr. II. Er forderte die Ministerpräsidenten auf, eine klare Entscheidung zu treffen, ob sie eine Veränderung der Ländergrenzen wirklich wollten, und wenn ja, dazu Vorschläge zu unterbreiten. Er betonte noch einmal, daß die in London vorgesehene Reihenfolge und das Verfahren hierfür unbedingt eingehalten werden müßten⁷⁴. Robertson wies deutlich auf den hohen Stellenwert hin, den die Besatzungsmächte einer solchen Reform zumaßen. Dazu sei gegenwärtig der richtige Augenblick gegeben, während es später weit schwieriger sein würde, dieses Problem noch einmal aufzugreifen. Die Neugliederung habe überdies Rückwirkungen auf die Zonengrenzen. Er glaube nicht, daß die Alliierten zu einem späteren Zeitpunkt vor dem Abschluß eines Friedensvertrages bereit sein würden, diese Frage ein weiteres Mal aufzugreifen. Auch im Hinblick auf die Verfassung sei eine Revision der Ländergrenzen von großer Wichtigkeit. Die Militärgouverneure wollten deshalb ihren Regierungen empfehlen, die während der Ausarbeitung der Verfassung bestehenden Grenzen mindestens bis zur Unterzeichnung eines Friedensvertrages unverändert fortbestehen zu lassen. In der Ländergrenzenfrage vermochten die Ministerpräsidenten also nicht durchzudringen mit ihrem Versuch, die Zuständigkeit auf den Parlamentarischen Rat zu verlagern, die Zeitspanne für die Vorlage

⁷⁴ Auf die Einhaltung des Zeitplanes (Vorlage von Vorschlägen zur Änderung der Ländergrenzen bis spätestens zum Zeitpunkt des Zusammentretens der Verfassungsgebenden Versammlung) hatte vor allem Frankreich in London besonderen Wert gelegt.

von Vorschlägen auszudehnen und den Umfang der durchzuführenden Reformen bis auf den konkreten Fall im Südwesten in der Schwebe zu halten. In Rüdeshheim hat General Robertson allerdings den Ministerpräsidenten recht offen zu verstehen gegeben, daß sie die Durchführung einer Reform ohne weiteres auch ablehnen könnten⁷⁵.

Ausführlich nahm als letzter General Clay zu den deutschen „Leitsätzen für ein Besatzungsstatut“ Stellung. Er versicherte, daß die Vorschläge „eingehende Berücksichtigung“ finden würden. Eine Bekanntgabe des endgültigen Statutes vor dem Zusammentritt der Verfassungsgebenden Versammlung sei allerdings nicht möglich. Dies würde eine erhebliche Abweichung von den Londoner Entscheidungen bedeuten. Die Ausarbeitung eines Besatzungsstatutes in allen Einzelheiten sei eine „schwierige juristische Aufgabe“; außerdem werde auch eine Stellungnahme des Parlamentarischen Rates zu den Grundsätzen des Statutes vor seiner endgültigen Formgebung erwartet. Clay bot ein Entgegenkommen an in der Weise, die Ministerpräsidenten und die Verfassungsgebende Versammlung während der Arbeiten an dem Statut durch alliierte Verbindungs-offiziere über den Fortgang der Beratungen auf dem laufenden zu halten, so daß alle Beteiligten bei der Fertigstellung des Besatzungsstatutes mit dessen Wortlaut bereits vertraut seien. Das Besatzungsstatut werde dann gleichzeitig mit der Genehmigung der Verfassung veröffentlicht, „so daß die Bevölkerung der Staaten völlig verstehen“ könne, „daß die Annahme des Verfassungspapiers innerhalb des Rahmens eines Besatzungsstatutes“ stattfinde⁷⁶. Das Hauptanliegen der Ministerpräsidenten, einen vorzeitigen Erlaß des Besatzungsstatutes zu erreichen, wurde also nicht erfüllt. Trotz der entgegenkommenden Erläuterungen General Clays blieb auch die Verbindung zwischen dem Besatzungsstatut und der Verfassung durch die geforderte Volksabstimmung bestehen.

Während der Tagungspause kamen die Ministerpräsidenten und ihre Stellvertreter zu einer internen Besprechung zusammen. In dem zweiten Teil der Konferenz dann, der bereits nach 20 Minuten beendet war, haben, amerikanischen Quellen zufolge⁷⁷, vor allem der Bremer Senatspräsident Kaisen und der hessische Ministerpräsident Stock ihre Bereitschaft zu erkennen gegeben, ohne Vorbehalte auf die „Londoner Empfehlungen“ einzuschwenken, auf weitere Auseinandersetzungen über die „Frankfurter Dokumente“ und die Koblenzer Beschlüsse zu verzichten und den politischen Neuaufbau in Westdeutschland entschlossen und zügig voranzutreiben.

6. Die Rüdeshheimer Ministerpräsidentenkonferenz (21.–22. Juli 1948)

Nachdem die Zusammenkunft mit den Militärgouverneuren am 20. Juli also ergeben hatte, daß es diesen aufgrund ihrer Weisungsgebundenheit kaum möglich sein würde, Konzessionen zu machen, mußte sich die damit unhaltbar gewordene deutsche Positi-

⁷⁵ Parl. Rat, Bd. 1, Einleitung, S. LXIII, S. 182, und dort Anm. 29. Die Briten besaßen, wie bereits erwähnt, das geringste Interesse an einer Neugliederung.

⁷⁶ Ebenda, S. 177.

⁷⁷ Vgl. FRUS 1948, Bd. II, S. 409f. Auch in einem Bericht der hessischen Militärregierung heißt es: „After reconvening the minister presidents stated their agreement with the MG's on the necessity to stay within the London decisions.“ HStAW, 649 OMGH 8/213–3/27.

on neu formieren. Zu erneuten Beratungen trafen sich die Ministerpräsidenten am 21.–22. Juli 1948 auf Jagdschloß Niederwald bei Rüdesheim⁷⁸. Der Beschluß, trotz der veränderten Sachlage weiterhin von dem Boden der Koblenzer Beschlüsse auszugehen, fiel schnell. Einigkeit bestand auch darin, das Angebot der Alliierten auf keinen Fall zurückzuweisen, es unter keinen Umständen durch eine Verzögerung oder Gefährdung des Ganzen verspielen zu wollen.

Aus diesen beiden Axiomen – Festhalten an den Koblenzer Beschlüssen und Entscheidung für die „Frankfurter Dokumente“ – ergab sich das weitere Vorgehen. Vorab wurde verschiedentlich betont, daß beide – die Koblenzer Position und der Inhalt der Dokumente – eigentlich gar nicht so weit auseinanderlägen⁷⁹. In einer Reihe von Punkten fiel, selbst vom Koblenzer Standpunkt aus betrachtet, ein Einlenken auf die alliierte Konzeption nicht schwer: Bezüglich des Wahlmodus zum Parlamentarischen Rat hatte sich die SPD inzwischen definitiv zu indirekten Wahlen entschlossen⁸⁰. In diesem Punkt bestand nun völlige Einmütigkeit. Die endgültige Festlegung der Richtlinien zur Wahl sollte, wie gefordert, den Ländern überlassen bleiben. Die Regierungschefs wollten jedoch weiterhin auf eine einheitliche Regelung in allen Ländern hinwirken⁸¹; die in die Koblenzer Gegenvorschläge aufgenommenen inhaltlichen Vorstellungen zum Grundgesetz sollten lediglich als Empfehlungen zu verstehen sein. Damit lagen die Aufgaben des Parlamentarischen Rates fest, so, wie die Militärgouverneure sie definiert hatten. Ihre Chance sahen die Ministerpräsidenten darin, von außen Einfluß auf die Arbeit des Parlamentarischen Rates zu nehmen, dem für seine Beratungen ohnehin inhaltlich nur ein sehr allgemeiner Orientierungsrahmen vorgegeben war. Mit der unerwartet positiven Aufnahme der „Leitsätze für ein Besatzungsstatut“ bei den Generälen glaubten die Länderchefs einen gewissen Erfolg errungen zu haben. Die Verschränkung von Besatzungsstatut und Verfassung wurde allerdings weiterhin abgelehnt. Im Gespräch mit den alliierten Verbindungsoffizieren sollte versucht werden, dieses Problem zu klären⁸².

Übrig blieben die drei wichtigsten Punkte: 1. die Frage der Terminologie, also der Bezeichnung der Verfassung, 2. die Form ihrer Ratifizierung und 3. eine endgültige Entscheidung über die Ländergrenzenreform. In Punkt 1 gingen die Meinungen weit auseinander. Während die einen dafür plädierten, weiterhin auf der Bezeichnung „Grundgesetz“ bestehenszubleiben (Brauer, Lüdemann), waren andere bereit, auch in der Terminologie Zugeständnisse zu machen (Ehard, Stock), um keine weitere Verzögerung eintreten zu lassen, zumal auch auf seiten der Alliierten das Ganze nur als Provisorium aufgefaßt werde. In der Ratifizierungsfrage blieben die Ministerpräsidenten bei ihrer Koblenzer Entscheidung, nicht auf eine Volksabstimmung einzugehen. Doch

⁷⁸ Parl. Rat, Bd. 1, S. 172–264.

⁷⁹ Ebenda, S. 180 (Brauer), S. 184 (Ehard).

⁸⁰ Im Anschluß an die Konferenz am 20.7. hatten sich die Ministerpräsidenten und Minister der SPD zu internen Besprechungen zusammengefunden. Auch die CDU hatte an diesem Tage Beratungen abgehalten; vgl. ebenda, S. 181, Anm. 26.

⁸¹ Vgl. das Modellgesetz zur Wahl des Parlamentarischen Rates; ebenda, S. 286–290.

⁸² Die Verbindungsoffiziere haben später weiterhin versucht, die Bedenken der Deutschen zu zerstreuen: Die Verfassung solle unter der Annahme völliger Souveränität ausgearbeitet werden. Durch das Besatzungsstatut würden lediglich einige Artikel außer Kraft gesetzt; vgl. ebenda, Einleitung, S. LXXI.

wollten sie, wenn es „um Biegen und Brechen“ gehen sollte, notfalls auch in diesem Punkt nachgeben. Aufgegriffen wurde der auf eine Anregung Brauers zurückgehende Vorschlag Ehards, den Grundsatz, auf den man sich in Koblenz geeinigt habe, nicht aufzugeben, sich aber gleichzeitig ein „politisches Alibi“ zu schaffen, indem man den Militärgouverneuren die Argumente vortrug, die aus deutscher Sicht gegen eine Ratifizierung durch das Volk und für eine Annahme der Verfassung durch die Landtage sprachen. Ein Referendum würde sich im Grunde auch durch die bevorstehenden allgemeinen Wahlen zum Parlament erübrigen, die gleichzeitig als ein nachträgliches Votum für die Verfassung verstanden werden könnten.

Ausschlaggebende Wirkung sollte der Redebeitrag des gewählten, aber aufgrund sowjetischen Einspruchs nicht amtierenden Berliner Oberbürgermeisters Ernst Reuter ausüben, der anstelle der erkrankten Louise Schröder nach Niederwald gekommen war⁸³. Besonderes Gewicht verlieh seiner Rede dabei die Aussage, daß er nicht seine eigene Meinung vortrage, sondern das Ergebnis eingehender Beratungen der drei demokratischen Parteien in Berlin, der CDU, SPD und LDP, wenn auch die gewählte Formulierung seine persönliche sei. Reuter betonte, daß die Koblenzer Beschlüsse in Berlin „durchaus positiv aufgenommen und begrüßt worden“ seien, ebenso das mit ihnen verbundene Bestreben, den notgedrungen provisorischen Charakter jeder politischen Regelung in Westdeutschland zu unterstreichen. Auch in Berlin sei man sich der Problematik bewußt, „daß jede Organisation, die im Westen geschaffen“ werde, insofern nur provisorisch sein könne, „als sie unter Berücksichtigung der durch die Besetzung gegebenen Verhältnisse, also unter Berücksichtigung der Teilung Deutschlands, geschaffen werden“ müsse. Man sei sich aber ebenfalls darüber im klaren, „daß der Schritt von der Nichtsouveränität zur Vollsouveränität nicht auf einmal“ möglich, „sondern daß die Eroberung der Souveränität ein historischer Prozeß“ sei, „der letztlich erst durch einen formellen Akt vollzogen“ werde, „wenn wir ihn in politischer Arbeit vorbereitet haben, so daß diese Souveränität uns nicht mehr vorenthalten werden kann“. Der Kampf um Berlin werde gleichzeitig als ein „wichtiger Beitrag zur Eroberung der Souveränität der Deutschen“ verstanden. Insofern gehe es in diesem Kampf nicht um Berlin allein, denn in dem Maße, in dem es gelingen werde, „die Machtansprüche einer Besatzungsmacht zurückzuschrauben und auf das gebotene Maß zu beschränken“, in dem Maße erhöhe sich auch die politische Bewegungsfreiheit Deutschlands insgesamt. Es bestehe also ein enger Zusammenhang zwischen der Situation Berlins und der der Westzonen. „Daraus folgert“, fuhr Reuter fort – und dies nun waren die entscheidenden Sätze –, „daß wir eines in Berlin und im Osten nicht ertragen können: das Verbleiben des Westens in seinem bisherigen politisch unentschiedenen Status. Wir sind der Meinung, daß die politische und ökonomische Konsolidierung des Westens eine elementare Voraussetzung für die Gesundung auch unserer Verhältnisse und für die Rückkehr des Ostens zum gemeinsamen Mutterland ist.“ Reuter bat darum, auch Berlin an der Ausarbeitung der westdeutschen Verfassung zu beteiligen. Eine Aufnahme Berlins als zwölftes Land der Westzonen könne

⁸³ Vgl. ebenda, S. 191–194. Für die Entsendung Reuters hatte man sich entschieden, um nicht den offiziellen Vertreter Schröders, Ferdinand Friedensburg, schicken zu müssen. In diesem Falle wären die Amtsgeschäfte in Berlin in die Hand des zweiten Bürgermeisters Acker (SED) gelangt gewesen; vgl. ebenda, S. 172, Anm. 4.

wegen der bislang noch undurchsichtigen Entwicklung vorerst nicht endgültig entschieden werden.

Den Gegenpol zur Position Reuters bildete die Rede Carlo Schmid⁸⁴, der noch einmal grundsätzlich die Frage aufwarf, ob man in Westdeutschland wirklich zur Schaffung einer Verfassung schreiten wolle, die letztlich nicht auf eigener, freier Entscheidung, sondern dem Willen der Besatzungsmächte beruhe. Er könne sich „schlechterdings nicht vorstellen“, eine Verfassung in Unfreiheit zu schaffen, „es sei denn, daß man das Statut der Fremdherrschaft zu einem konstitutiven Element machen“ wolle. Nach Schmid's Vorstellungen sollte der Kampf für eine staatliche Organisation ähnlich wie in Berlin durch die „elementare Kraft des Volkes“ geführt werden, nicht durch die Ausarbeitung einer Verfassung. Er gab zu bedenken, ob man wirklich, wie die Amerikaner, einen Staat wolle, also „eine politische Wirklichkeit, die sich zutraut und in Anspruch nimmt, auch über ihre Grenzen hinaus zu wirken“, oder nicht besser „lediglich die Bildung eines Ganzen aus diesen drei Westzonen [. . .], das geeignet“ sei, „nach innen zweckdienlich zu handeln“. Dies sei der Unterschied zwischen der Entscheidung für einen Staat und einer Lösung, wie sie in Koblenz beschlossen worden sei. Wenn nun dieses „Gebilde“ sein Parlament habe, wer könne es dann daran hindern, „in Situationen, in denen es geboten“ schein, „durch einen gewissermaßen revolutionären Akt sich als das Sprachrohr des deutschen Volkes zu erklären, aber nicht in der Verfassung, die man da machen“ wolle, „sondern durch einen spontanen Akt?“ Einen Staat könne man auf zweierlei Weise errichten: entweder als Weststaat, mit einem auf Westdeutschland begrenzten Anspruch, was nichts anderes bedeuten könne, als „schon im Ansatz eine Separation im Ganzen zu vollziehen“, oder als deutsche Republik im Westen, mit einem Vertretungsanspruch für ganz Deutschland, „legalisiert im Westen durch Wahlen und [. . .] im Osten durch communis consensus der Ostbevölkerung“. Die letztere Möglichkeit sei gegebenenfalls die einzige, von der man sich „im Hinblick auf das Gesamtschicksal Deutschlands“ etwas versprechen könne. Man müsse sich aber des damit verbundenen Risikos bewußt sein. Ein solcher Staat könne die Chancen für Gesamtdeutschland erhöhen, aber auch die kleine Chance, zu einer Einigung auf Vier-Mächte-Basis zu kommen, endgültig verschütten.

Den von den Ministerpräsidenten schon in Koblenz geltend gemachten Bedenken gegen die Durchführung einer Ländergrenzenreform trat nun das Wissen um die hohe Bedeutung, die die Besatzungsmächte dieser Frage zumaßen, als neuer Aspekt gegenüber. Einen erhöhten Stellenwert nahm jetzt auch die Problematik der Zonengrenzen ein, nachdem die Generale erstmals klar davon gesprochen hatten, daß eine Neugliederung Rückwirkungen auf die Abgrenzung der Besatzungszonen haben werde. Mehrheitlich blieb in Rüdeshcim der Grundtenor vorherrschend, auch hier an den Koblenzer Beschlüssen festzuhalten und eine Neugliederung weiterhin zurückzustellen. Dann aber mußte eine Verständigung darüber erzielt werden, ob eine Teillösung im südwestdeutschen Raum möglich war, ohne das Ganze „ins Rutschen zu bringen“. Während Skepsis gegenüber der Realisierbarkeit einer solchen Teillösung deutlich wurde, drängten Staatspräsident Bock und Reinhold Maier auf sofortiges Handeln. Zur Sprache kamen nun auch weitere Brennpunkte wie Schleswig-Holstein, besonders

⁸⁴ Ebenda, S. 198–201.

aber Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, für die durch eine mögliche Verlagerung der Zonengrenzen besondere Gefahren bestanden⁸⁵.

Wie in Koblenz spielten auch in Niederwald am zweiten Verhandlungstag die zu den Dokumenten eingesetzten Kommissionen eine wichtige Rolle im Entscheidungsprozeß. Die Kommission zu Dokument Nr. I schlug als Ergebnis ihrer Beratungen nunmehr vor, dem Begriff „Grundgesetz“ den Zusatz „vorläufige Verfassung“ in Klammern anzufügen, um auf diese Weise dem amerikanischen Gouverneur eine „psychologische Brücke“ zu bauen, die es Clay ermöglichen sollte, „sich auf den Boden der Koblenzer Beschlüsse zu stellen“. In der Frage des Referendums hatte sich die Kommission nach vorausgegangenen Gesprächen mit den alliierten Verbindungsoffizieren⁸⁶, in denen diese angedeutet hatten, daß die ihnen vorgetragenen Erwägungen, die gegen eine Volksabstimmung sprachen, bei den Militärgouverneuren möglicherweise Beachtung finden würden, auf das Verfahren geeinigt, den Generalen eine nur mündliche Interpretation der Koblenzer Beschlüsse zu geben. Gegen die Durchführung eines Referendums sollten dabei folgende Gründe geltend gemacht, diese aber nicht in die schriftliche Stellungnahme aufgenommen werden⁸⁷: 1. Da einer Volksabstimmung notwendigerweise ein Abstimmungskampf vorausgehen müsse, bestehe die Gefahr, „daß sich bei einem Referendum alle oppositionellen und destruktiven Elemente trotz der Verschiedenheit ihrer Motive zu einem negativen Votum zusammenfinden“ könnten. Die „so entfachte Agitation würde sich naturgemäß auch gegen die Besatzungsmächte wenden und eine Verschlechterung im Verhältnis der Deutschen zu den Besatzungsmächten herbeiführen“. 2. Ein Referendum würde einen „großen Zeitverlust bedeuten, der unter den heutigen Umständen unerträglich“ sei. 3. Eine Ablehnung des Grundgesetzes könnte „eine politische und wirtschaftliche Katastrophe in Deutschland herbeiführen, die das begonnene ‚Konsolidierungswerk‘ gefährden würde“. Diese Situation könne dabei bereits durch „eine Minorität in einem Drittel der kleinsten Länder“ herbeigeführt werden. Es sei deshalb ernstlich zu prüfen, ob ein derartiges Risiko eingegangen werden dürfe.

Die Mehrheit der Ministerpräsidenten war bereit, auf der Grundlage dieses Vorschlages zu einem Beschluß zu finden. Eine Ausnahme bildete der niedersächsische Ministerpräsident Hinrich Wilhelm Kopf, der sich zunächst außerstande sah, die neuen Entscheidungen mitzutragen. Wie Carlo Schmid erkannte er in ihnen ein substantielles Abweichen von der Koblenzer Linie und konnte von seinen Kollegen nur mühsam dazu überredet werden, seine Bedenken zurückzustellen.

Der endgültige Text ihres Aide-mémoires an die Militärgouverneure vom 22. Juli 1948⁸⁸ war ganz darauf abgestellt, die beiderseitige prinzipielle Übereinstimmung deutlich werden zu lassen: Der Unterschied zwischen der Terminologie der Dokumente und der von den Ministerpräsidenten gewählten Begrifflichkeit finde seine Erklärung „nicht in der Verfolgung inhaltlich verschiedener Ziele, sondern nur in einer verschiedenen Auffassung über die anzuwendenden Formen“. Das Wort „Verfassung“ sei ab-

⁸⁵ Im einzelnen vgl. dazu die entsprechenden Länderkapitel.

⁸⁶ Vgl. Parl. Rat, Bd. 1, S. 264 ff.

⁸⁷ Die gegenüber den Gouverneuren dargelegten Gesichtspunkte wurden in einer gesonderten Aufzeichnung zusammengefaßt; vgl. ebenda, S. 272, Anm. 6.

⁸⁸ Vgl. ebenda, S. 270 ff.

sichtlich nicht gewählt worden, weil „weder ganz Deutschland noch eine endgültige Lösung in Frage“ kämen. Der Begriff „Grundgesetz“ wäre zutreffender mit „basic constitutional law“ übersetzt worden. Einverständnis bestehe darüber, daß es die Aufgabe des „Parlamentarischen Rates“ sei, ein „Grundgesetz“ auszuarbeiten. Die Bestellung dieses Gremiums solle „auf Grund eigener Beschlüsse der Landtage erfolgen“. Auch über den Inhalt des Grundgesetzes habe der Parlamentarische Rat selbst zu entscheiden. Die Koblenzer Vorschläge seien in dieser Hinsicht lediglich als „Anregungen“ zu verstehen. Festgehalten wurde weiterhin, daß die Länderregierungen „vor dem Parlamentarischen Rat ihre Ansichten vertreten“ würden.

Gemeinsam mit den Militärgouverneuren seien die Regierungschefs, so hieß es weiter, der Ansicht, „daß die Ratifikation des Grundgesetzes auf breiter demokratischer Grundlage erfolgen“ müsse. Dies könne auf direktem oder indirektem Wege geschehen. Sie machten deshalb den Vorschlag, die Abstimmung durch die Länderparlamente als den „demokratisch legitimierten Vertreter[n] der 45 Millionen Einwohner des amerikanischen, britischen und französischen Besatzungsgebietes“ vornehmen zu lassen. Abschließend begrüßten die Ministerpräsidenten die Gelegenheit, „das gesamte Problem mit den Militärgouverneuren noch weiter mündlich besprechen zu können“.

In der Ländergrenzenfrage hatte der Kommissionsvorsitzende zu Dokument Nr. II, Lüdemann, in Besprechungen mit den alliierten Verbindungsoffizieren weitere Informationen eingeholt⁸⁹. Dabei waren den deutschen Vertretern konkrete Fragen gestellt worden, die es nun eindeutig zu beantworten galt: „1. Glauben die Ministerpräsidenten, daß eine Überprüfung der Ländergrenzen notwendig ist?“, „2. Sind die Ministerpräsidenten bereit, Vorschläge zu unterbreiten?“ und „3. Bis wann können den Generälen Vorschläge unterbreitet werden?“⁹⁰. Die beiden ersten Fragen beantworteten die Ministerpräsidenten jetzt mit einem einfachen „Ja“⁹¹. Auf die dritte Frage lautete der endgültige Beschluß: „Die Ministerpräsidenten werden bemüht sein, rechtzeitig den Militärbefehlshabern Vorschläge zu unterbreiten. Sie haben zu diesem Zweck einen Ausschuß eingesetzt.“ Mit dieser Formulierung verzichteten die Ministerpräsidenten bewußt auf die Angabe eines konkreten Termins in der Hoffnung, doch noch eine Ausdehnung der Zeitspanne für die Vorlage von Vorschlägen erreichen zu können⁹².

Die schlichte Beantwortung der beiden ersten Fragen verdeckte den grundlegenden Dissens zwischen denjenigen Regierungschefs, die nun eine Reform im Ganzen durchführen wollten, und denen, die lediglich der Realisierung einer Teillösung zuzustimmen bereit waren. Dieses Problem hatte in den Ausschußberatungen wiederum zu einem Minderheitsvotum geführt⁹³: Die klare Bejahung der ersten beiden Fragen war von der einen Gruppe als eine bewußte Abweichung von den Koblenzer Beschlüssen gedeutet worden, die sich aus der neuen Sachlage nach der Konferenz mit den Militär-

⁸⁹ Vgl. ebenda, S. 268 ff.

⁹⁰ Ebenda, S. 239.

⁹¹ Vgl. den endgültigen Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz vom 22. 7. 1948 zur Frage der Überprüfung der Ländergrenzen; ebenda, S. 261, Anm. 106.

⁹² Auf die deutsche Frage nach dem äußersten Zeitpunkt, bis zu dem die Vorschläge für eine Reform vorliegen sollten, gab der französische Verbindungsoffizier Seydoux am 21. 7. 1948 zur Antwort: „Es liegt an Ihnen, den Zeitpunkt zu bestimmen“; vgl. ebenda, S. 268.

⁹³ Vgl. die Stellungnahmen des rheinland-pfälzischen Justizministers Adolf Süsterhenn, ebenda, S. 240, und des Leiters der bayerischen Staatskanzlei, Anton Pfeiffer, ebenda, S. 241.

gouverneuren ergeben habe, während die andere an den Koblenzer Beschlüssen im Grundsatz festhalten wollte. Diese letztere Gruppe war nur unter der Voraussetzung, daß eine Überprüfung der Ländergrenzen auf den südwestdeutschen Raum beschränkt blieb, bereit gewesen, die Antworten in der vorgeschlagenen Form mitzutragen. Dieser Gegensatz hatte auch die Diskussion des Plenums durchzogen, die dabei unversehens in eine allgemeine Neugliederungsdebatte auszuufern drohte. Die dargelegte Entscheidung der Ministerpräsidenten vermochte schließlich beide Richtungen zu integrieren, doch die Koblenzer Einstimmigkeit wurde nicht wieder erreicht. Zu der zweiten Frage hatte der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Peter Altmeier erklärt, sich der Stimme enthalten zu müssen⁹⁴.

Die knappe Antwort der Ministerpräsidenten ließ es offen, ob mit der Bejahung der Notwendigkeit einer Reform und der erklärten Bereitschaft, Vorschläge zu unterbreiten, nun tatsächlich eine grundsätzliche Untersuchung dieses Problems oder nur die Inangriffnahme der Teillösung Baden/Württemberg verbunden sein würde. Die fortbestehende unterschiedliche Interpretation der Beschlüsse sollte dazu führen, daß im Ausschuß zur Überprüfung der Ländergrenzen, dessen Einsetzung die Ministerpräsidenten in Rüdeshcim beschlossen, der nur oberflächliche Konsens wieder zerbrach.

7. Abschluß: Die Zusammenkunft am 26. Juli 1948

Die Besprechungen mit den Militärgouverneuren in Frankfurt am 26. Juli 1948⁹⁵ verliefen noch einmal in einer „sehr angespannten Atmosphäre“⁹⁶, zumal den Ministerpräsidenten bewußt war, daß an diesem Tage endgültige Entscheidungen fallen würden. Unter allen Umständen wollten sie jeden Zeitverlust und jede Verzögerung der Konsolidierung Westdeutschlands vermeiden, aber trotzdem versuchen, im Rahmen des Möglichen den Militärgouverneuren Zugeständnisse abzurufen.

Wie befürchtet, erklärte General Koenig als Vorsitzender der Konferenz im Namen der drei Gouverneure, nachdem die deutschen Vertreter die Rüdeshimer Entscheidungen dargelegt und ausführlich begründet hatten, im Anschluß an eine kurze Unterbrechung der Sitzung, sich gezwungen zu sehen, in drei Punkten, nämlich bezüglich der Bezeichnung der Verfassung, der Frage des Referendums und der Frist für die Vorlage von Vorschlägen zur Territorialreform, mit den westalliierten Regierungen Rücksprache zu nehmen. Gerade dies hatten die Ministerpräsidenten verhindern wollen. An diesem Punkt war es Hans Ehard, der, wie zuvor schon Max Brauer, außerplanmäßig in die Beratungen eingriff, um die Situation zu retten. Seine Argumentation war ganz darauf abgestellt, die Differenzen in den noch ungeklärten Punkten in ihrer Bedeutung zu relativieren: Der einzige ernsthafte Dissens bestehe hinsichtlich des Referendums. Hier hätten es die Ministerpräsidenten für ihre Pflicht gehalten, auf ihre schwerwiegenden Bedenken gegenüber einer Volksabstimmung hinzuweisen. Ehard bat die Generale, wenn sie diese Gründe nicht akzeptieren könnten, ihre Argumente für ein Referendum zu nennen, es sei denn, sie seien hier prinzipiell an die Londoner Beschlüsse ge-

⁹⁴ Zu den Hintergründen vgl. das Kapitel zu Rheinland-Pfalz.

⁹⁵ Parl. Rat, Bd. 1, S. 273–282; dazu auch Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik, S. 289 f.

⁹⁶ Wohleb in der Sitzung des badischen Landtags, 5. 8. 1948, Stenograph. Bericht, S. 3.

bunden. Bevor die Generale die Sitzung ein zweites Mal unterbrachen, bat er darum, noch einmal die aus ihrer Sicht bestehenden letzten Differenzpunkte und Forderungen zu nennen.

Nach kurzer Beratung untereinander gaben die Militärgouverneure ihre Bereitschaft zu erkennen, den Deutschen schrittweise entgegenzukommen: In der Benennung des „Grundgesetzes“ werde sich ein Arrangement finden lassen; in den beiden übrigen Punkten aber sähen sie sich zur Rückfrage bei ihren Regierungen gezwungen, auch wenn dies, wie sie betonten, keine grundsätzliche Ablehnung des deutschen Standpunktes bedeute. Die Ministerpräsidenten setzten erneut an: Hatte sich bei der terminologischen Problematik die Möglichkeit einer Einigung angedeutet, baten sie nun dringend darum, die deutschen Argumente gegen ein Referendum den alliierten Regierungen bekanntzugeben, die „Sache“ aber „jetzt anlaufen zu lassen“. Sie ließen dabei anklagen, daß bereits erste praktische Maßnahmen zur Durchführung der Londoner Beschlüsse eingeleitet worden seien, insbesondere hinsichtlich der Tätigkeit des Parlamentarischen Rates.

General Koenig erklärte nach erneuten kurzen Konsultationen der Generale untereinander daraufhin das Einverständnis zu Punkt 1 und in der Referendumsfrage die Bereitschaft, dem Wunsch der Ministerpräsidenten entsprechen zu wollen. Was die Ländergrenzenreform anbetraf, wollten sich die Militärgouverneure bei ihren Regierungen für eine Verlängerung der Zeitspanne für die Vorlage von Vorschlägen einsetzen. Weiter erteilte er die Erlaubnis, erste vorbereitende Schritte zu unternehmen. Nach einer abermaligen Unterbrechung der Sitzung konnte Koenig schließlich die endgültige Entscheidung mitteilen: Im ersten Punkt gebe es keine Schwierigkeiten mehr. Die Frage des Referendums betrachteten die Generäle als im Sinne der Londoner Abmachungen entschieden. Sie waren damit einverstanden, ihren Regierungen die deutschen Vorschläge zu unterbreiten, und wollten im Falle einer Zustimmung so bald wie möglich Nachricht geben. Das gleiche sollte für die Zeitspanne zur Einreichung der Vorschläge für die Ländergrenzenreform gelten. Sollten ihre Vermittlungsversuche allerdings vergeblich sein, waren die Bestimmungen der Londoner Konferenz einzuhalten und durchzuführen.

Damit waren die Weichen für die weitere Entwicklung gestellt. Die Militärgouverneure hatten die Bezeichnung „Grundgesetz“ akzeptiert, allerdings mit dem Zusatz „vorläufige Verfassung“, im übrigen aber die Ministerpräsidenten auf die Annahme der „Frankfurter Dokumente“ festgelegt. In der Frage des Termins für die Vorlage von Vorschlägen zur Änderung der Ländergrenzen gaben die alliierten Verbindungsoffiziere am 12. August die Entscheidung für eine Verlängerung bekannt⁹⁷. Die Vorschläge mußten allerdings so rechtzeitig eingereicht werden, daß die jeweils betroffene Bevölkerung befragt werden konnte und die Ministerpräsidenten imstande waren, entsprechende Schritte für Landtagswahlen in den neugebildeten Ländern noch vor der Abstimmung über die Verfassung einzuleiten. Stichtag aber war in jedem Falle der 15. Oktober 1948.

Der Ausschuß der Ministerpräsidenten zur Überprüfung der Ländergrenzen konstituierte sich am 27. Juli unter dem Vorsitz Hermann Lüdemanns. Seine Tätigkeit⁹⁸, für

⁹⁷ Vgl. Parl. Rat, Bd. 1, S. 319–324.

⁹⁸ Zur Arbeit des Ländergrenzenausschusses vgl. Hennings, Der unerfüllte Verfassungsauftrag, S. 57 ff.

die er drei Arbeitsgruppen bildete, begann mit der Aufstellung von Neugliederungskriterien. Als Grundlagen dienten neben dem Lüdemann-Plan⁹⁹ ein Entwurf der Berliner Zeitung „Der Tagesspiegel“ vom 7. Juli 1948, ein „Fünf-Länder-Plan“ und Neugliederungsentwürfe aus der Weimarer Zeit. Schon sehr bald wurde deutlich, daß es aufgrund der komplizierten Materie, insbesondere hinsichtlich der Länder Rheinland-Pfalz, wo die ehemalige bayerische Pfalz umstritten und umworben war wie kaum ein anderes deutsches Gebiet, und Nordrhein-Westfalen, die beide aus außenpolitischen Gründen eine Neugliederung unbedingt ablehnten, nicht möglich sein würde, einen allgemein verbindlichen Vorschlag zu machen. Statt dessen verlegte sich der Ausschuß darum auf die Ausarbeitung eines Kataloges von Veränderungsmöglichkeiten, der den Ministerpräsidenten als Entscheidungshilfe zur Verfügung gestellt werden sollte. Seine weitere Aktivität konzentrierte er nun auf die Behandlung von Nahzielen, also Brennpunkten der Neugliederungsproblematik, wo eine Bereinigung der Verhältnisse am dringlichsten erschien. Als solche nahmen die Notlage Schleswig-Holsteins und die Fragen der Vereinigung der drei südwestdeutschen Länder sowie des Fortbestandes von Rheinland-Pfalz die Aufmerksamkeit des Ausschusses in Anspruch. Doch die Beratungen führten zu keinen greifbaren Resultaten. Einziges Ergebnis war die Ablehnung eines Antrages des Südschleswigschen Wählerverbandes vom 7. August 1948 zur Gründung eines selbständigen Landes Südschleswig¹⁰⁰. Die Entscheidung über eine weitere Behandlung des Problems Rheinland-Pfalz überwies der Ausschuß an die Ministerpräsidenten¹⁰¹. Zur Neugliederung im Südwesten sprach er abschließend die Empfehlung zu einer Gesamtvereinigung der drei betroffenen Länder aus, wobei die Herbeiführung dieses Zusammenschlusses diesen selbst überlassen bleiben, bei der Durchführung einer Volksabstimmung die Vorlage von Alternativfragen, wie Baden es gefordert hatte, möglich sein sollte.

Auf der Rüdeshheimer Ministerpräsidentenkonferenz am 31. August 1948¹⁰² stellte der Hamburger Bürgermeister Max Brauer den Antrag, die Arbeit des Ausschusses einzustellen. Mit der knappen Mehrheit von sechs Stimmen (Bayern, Bremen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Hamburg und Baden) gegen fünf (Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern) beschloß die Konferenz daraufhin die Auflösung. In ihrer abschließenden Stellungnahme zu Dokument Nr. II vom 1. Oktober 1948¹⁰³ gingen die Ministerpräsidenten auf drei Themenbereiche ein: 1. Sie befürworteten den Zusammenschluß der südwestdeutschen Länder nach einem gesondert festgehaltenen Verfahren¹⁰⁴. 2. Die Schaffung eines eigenständigen Landes Südschleswig wurde abgelehnt. 3. Die Länderchefs unterstrichen die Notwendigkeit einer Bereinigung der bestehenden En- und Exklaven vor der Ratifizierung des Grundgesetzes. Wiedergegeben wurde diesmal auch der Standpunkt der Minderheit, die die Auffassung vertrat, daß über diese Ansätze hinaus weitere Än-

⁹⁹ Zu Lüdemanns Neugliederungskonzeption vgl. das Kapitel zu Schleswig-Holstein.

¹⁰⁰ Vgl. die Sitzung des Ausschusses zur Überprüfung der Ländergrenzen vom 27. 8. 1948, in: Parl. Rat, Bd. 1, S. 326–329.

¹⁰¹ Sitzung des Ausschusses zur Überprüfung der Ländergrenzen vom 28. 8. 1948; ebenda, S. 333–337.

¹⁰² Vgl. ebenda, S. 337–410.

¹⁰³ Vgl. ebenda, S. 421 f.

¹⁰⁴ Anlage zur Entschließung der Ministerpräsidenten vom 1. 10. 1948; ebenda, S. 422 f.

derungen vorgeschlagen werden sollten, da die gegenwärtigen Verhältnisse so unbefriedigend seien, daß selbst eine nicht endgültige Lösung eine Verbesserung darstelle.

Konzediert wurde von den Besatzungsmächten letztlich auch die Abstimmung der Landtage über das Grundgesetz. Das Referendum besaß vor allem für die Amerikaner besondere Bedeutung. Deshalb hatten sie eine Entscheidung zunächst zurückgestellt, um die weitere Entwicklung abzuwarten. Großbritannien und Frankreich waren dagegen sofort bereit gewesen, dem deutschen Wunsch zu entsprechen. Das von General Clay vorgeschlagene Verfahren, die deutsche Seite über den Fortgang der Arbeiten am Besatzungsstatut laufend zu unterrichten, kam hingegen nicht zur Anwendung. Die Beratungen gestalteten sich schwieriger als erwartet. Ein am 16. August 1948 eingesetzter Drei-Mächte-Ausschuß vermochte sich nicht auf einen gemeinsamen Entwurf zu einigen. Erst nach verschiedenen Verhandlungen wurde im April 1949 in Washington ein Kompromiß erzielt¹⁰⁵ und der Entwurf des Besatzungsstatutes daraufhin am 10. April 1949 dem Parlamentarischen Rat zugeleitet. Die Ministerpräsidenten konnten erst am 12. April 1949 ihre Stellungnahme abgeben. Verkündet wurde das Besatzungsstatut am 12. Mai 1949, zusammen mit dem Genehmigungsschreiben der Militärgouverneure für das Grundgesetz¹⁰⁶. Es trat am 21. September 1949 in Kraft.

¹⁰⁵ Dazu vgl. Krieger, General Lucius D. Clay, S. 445 ff.; Parl. Rat, Bd. 4, S. XXIII ff. Die Beschlüsse der Washingtoner Außenministerkonferenz der drei Mächte vom 5.–8. 4. 1949 sind abgedruckt in: Stammen (Hrsg.), Einigkeit und Recht und Freiheit, S. 237–243.

¹⁰⁶ Englischer Text und die nichtamtliche deutsche Übersetzung in: Parl. Rat, Bd. 4, S. 54–61.