

# III. Der Beitrag der Länder zur Entstehung der Bundesrepublik Deutschland im Juli 1948

## 1. Entscheidungsfaktoren

### *Die Rolle der Ministerpräsidenten*

Die Entscheidungsbefugnis über die „Frankfurter Dokumente“ wies den Ministerpräsidenten im Juli 1948 erstmals in ihrer Gesamtheit die Führungsrolle in der deutschen Politik zu. Sie markierte gleichzeitig aber auch den Höhe- und damit einen Wendepunkt ihres deutschlandpolitischen Einflusses. Die Doppelfunktion der Ministerpräsidenten als Regierungschefs beziehungsweise Repräsentanten ihrer Länder und zugleich parteigebundene Akteure rief dabei jenen Widerstreit zwischen dem realpolitischen Pragmatismus eines in der politischen Verantwortung stehenden Landespolitikers und dem Prinzipienstreit parteipolitischer Grundpositionen hervor<sup>1</sup>. Der Wettstreit zwischen Parteien und Ministerpräsidenten unterlag auf Landesebene allerdings anderen Bedingungen als denen, unter welchen sich auf länderübergreifender Basis die Auseinandersetzung der beiden großen Parteien CDU und SPD, zugespitzt auf die beiden Kontrahenten Konrad Adenauer und Kurt Schumacher, um die Führung in der deutschen Politik vollzog: Gerade in der Zeitspanne, in der die „Frankfurter Dokumente“ zur Diskussion standen, kam in den Ländern der allmähliche Übergang von Allparteienregierungen zu Koalitions- oder sogar Einparteienkabinetten zum Abschluß. Zuletzt schieden die Kommunisten in Nordrhein-Westfalen (Februar 1948), Rheinland-Pfalz (April 1948), Hamburg und Württemberg-Baden (Juli 1948) aus der Regierung aus, der sie, bis auf die Ausnahme Württemberg-Hohenzollerns, anfangs in allen Ländern angehört hatten. Obwohl aufgrund des Ergebnisses der ersten freien Landtagswahlen in mehreren Fällen die Alleinregierung einer Partei möglich gewesen wäre (Baden – hier erfolgte der Übergang zur Alleinregierung der CDU dann doch im Februar 1948; Württemberg-Hohenzollern, Bremen, Hamburg), herrschte noch immer die Tendenz vor, die politische Verantwortung breiter zu streuen, so daß, neben den kleineren Parteien, CDU und SPD in fast allen Ländern an der Regierung beteiligt waren. Ausnahmen bildeten interessanterweise die Hansestädte: In beiden waren die Christdemokraten in die Opposition verwiesen. Außerdem wurde – so in Bremen – Regionalparteien ein unproportional hoher Einfluß eingeräumt, ja kam es, bedingt durch die einseitige Interessenorientierung einer Hafenstadt, auf diese Weise zu einem engen Bündnis zwischen einer bürgerlichen und der sozialdemokratischen Partei, was als ein besonders auffallendes Beispiel dafür gewertet werden kann, wie gerade bei der SPD aufgrund der speziellen landespolitischen Bedingungen andere „Gesetze“ der Willensbildung herrschten als auf der zentralen Parteiebene. Eine reine SPD-Regierung wiederum gab es allein in Schleswig-Holstein, CDU- beziehungsweise CSU-Regierungen in Baden und Bayern.

---

<sup>1</sup> Vgl. Foelz-Schroeter, Föderalistische Politik, S. 87.

Eine Grundgegebenheit für die Willensbildung der Länder war also überwiegend das Vorherrschen von Koalitionskabinetten. Dies dürfte mit ein Grund dafür gewesen sein, daß die meisten Landesregierungen ohne ein detailliertes Konzept, sondern lediglich mit einer groben Marschroute in die Koblenzer Konferenz gegangen sind. Zielvorstellungen sind auf der Basis eines Kompromisses, bei unklaren Mehrheitsverhältnissen oder krisengefährdeten Kabinetten (Niedersachsen, Hessen) mehr noch auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners zustande gekommen. Ein weiteres kommt hinzu: Auch 1948 noch verstanden sich die Landeskabinette primär als Arbeitskabinette (besonders ausdrücklich in Niedersachsen oder Hessen), die sich durch ein unpolitisches, quasi überparteiliches Denken auszeichneten<sup>2</sup>. Die Lösung der tagespolitischen Aufgaben und Probleme erforderte pragmatisches Handeln und führte zwangsläufig zu einem hohen Maß an Kongruenz. Ein solches bestand aber auch über die Parteigrenzen hinweg zusätzlich durch persönliche Verbundenheit der Politiker aus dem gemeinsamen Erleben beziehungsweise Überleben der nationalsozialistischen Zeit<sup>3</sup> oder aus dem gemeinschaftlichen politischen Aufbau ihres Landes (besonders deutlich in Württemberg-Hohenzollern). Regierungspolitik, so bestätigt es auch Theodor Eschenburg, war weitgehend Ordnungspolitik, nicht Zielpolitik, und darin bestand eine generelle Übereinstimmung<sup>4</sup>. Entsprechend ausgeprägt war die Bereitschaft zur Zusammenarbeit und dazu, einen Kompromiß auch in der Haltung gegenüber den „Frankfurter Dokumenten“ zu finden. Ein besonders augenfälliges Beispiel bieten die Hansestädte, wo ein geschlossener Konsens aller Parteien und der Regierung in der Vertretung der primären politischen Interessen der Stadtstaaten bestand.

Bei politischen Entscheidungen fiel den Ministerpräsidenten eine, je nach Selbstverständnis unterschiedliche, aber ausschlaggebende Rolle zu: In den ersten Jahren nach 1945 war deutsche Initiative auf das Engagement der Regierungschefs beschränkt und konzentriert gewesen und hatte insofern stark persönlich gefärbte Züge getragen<sup>5</sup>. Diese individuelle Leistung ist von ihren Voraussetzungen her begünstigt worden durch eine Konstellation auf Landesebene, die eine „autokratische“ Regierungsweise (Eschenburg) bei einer ganzen Reihe von Ministerpräsidenten zuließ, welche übrigens, auch was den Alleinzugang der Ministerpräsidenten zur Militärregierung anbetraf, ihre Fortsetzung in der politischen Praxis Konrad Adenauers, in der „Kanzlerdemokratie“, finden sollte. Die Stellung des Regierungschefs ergab sich also nicht nur aus dem genannten direkten Kontakt zur Militärregierung sowie ihrer – wo sie gegeben war – verfassungsrechtlich festgelegten Richtlinienkompetenz, sondern auch aus der Art und dem Umfang, in dem der Amtsinhaber seine Position und individuelle Spielräume auszufüllen verstand. Namentlich der einzige Liberale unter den Ministerpräsidenten, Reinhold Maier, verzichtete auf die ihm zustehende Richtlinienkompetenz – wobei er freilich trotzdem seinen persönlichen Einfluß erfolgreich geltend zu machen wußte – und verstand seine Aufgabe in Koblenz darin, einen Querschnitt der Parteienmeinungen aus seinem Lande zu vertreten. Umgekehrt besaßen Hamburg und Bremen, trotz der kollegial konzipierten Struktur des Senats, einen eindeutig do-

<sup>2</sup> Ebenda, S. 41.

<sup>3</sup> Vgl. auch Merkl, Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, S. 54.

<sup>4</sup> Eschenburg, Regierung, Bürokratie und Parteien, S. 60.

<sup>5</sup> Foelz-Schroeter, Föderalistische Politik, S. 39.

minierenden Regierungschef. Die natürliche Autorität und Ausstrahlung eines Max Brauer oder Wilhelm Kaisen ließ beide in eine fast unbestrittene Führungsposition hineinwachsen, die sie mehr als „Sachwalter eines demokratisch organisierten Landes“<sup>6</sup> denn als Parteipolitiker auszufüllen verstanden. Beide verkörperten den Typus einer autokratischen Führungspersönlichkeit mit praktischem Sinn für das politisch Machbare und Notwendige<sup>7</sup>.

Gerade bei den sozialdemokratischen Länderchefs bestanden wegen ihrer von Parteidogmatik wenig beeinflussten politischen Haltung Spannungen im Verhältnis zur Parteizentrale in Hannover. In der stark zentralistisch geführten SPD wurden die Schwierigkeiten, Partei- und Landespolitik zu vereinbaren, das heißt die Diskrepanz zwischen der offiziellen politischen Linie der Partei und der Politik in den Ländern, besonders deutlich<sup>8</sup>. Die Beispiele Max Brauers, Wilhelm Kaisens, Christian Stocks (Verfassungsfragen), Hinrich Wilhelm Kopfs (Personalpolitik, Territorialpolitik) und Hermann Lüdemanns (in der Ländergrenzenfrage) zeigen, daß aber auch die Landesparteien Schwierigkeiten mit ihrem „Spitzenkandidaten“ hatten. Selbst in Ländern wie Schleswig-Holstein mit einer reinen SPD-Regierung, die zumindest in der Verfassungsfrage den Anspruch der Sozialdemokratie, am konsequentesten für die deutsche Einheit einzutreten, unterstützte, zeigte der Ministerpräsident in der Ländergrenzenfrage höchst eigenwillige Züge. Die Frontenbildung zwischen den Ministerpräsidenten und ihrer Partei war bei den Christdemokraten weniger ausgeprägt<sup>9</sup>, was freilich damit zusammenhing, das hier eine zentrale Parteiführung nicht vorhanden war und innerhalb der CDU sich unterschiedliche politische Strömungen in verschiedenen Parteigremien zu artikulieren vermochten (Zonenausschuß der CDU der britischen Zone, „Ellwanger Freundeskreis“, Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU<sup>10</sup>). Überdeutlich tritt sie allein in Nordrhein-Westfalen im Verhältnis zwischen Karl Arnold und Konrad Adenauer hervor, war hier allerdings gleichzeitig stark von persönlichen Rivalitäten beider Männer geprägt.

In der Aufbauphase nach dem Kriege, die auch 1948 noch nicht abgeschlossen war, waren die Regierungschefs naturgemäß in stärkerem Maße, als dies später der Fall sein sollte, Sachverwalter der Landesinteressen. Der Vorrang der Landespolitik zeigt sich schon darin, daß mit den Namen vieler Ministerpräsidenten der Aufbau der Länder nach 1945 verknüpft war: Peter Altmeier ist das historische Verdienst zuzuschreiben, den Bestand seines Landes in der Zeit seiner akutesten Gefährdung gesichert zu haben. Leo Wohleb, der als einer der ganz wenigen seine politische Laufbahn erst nach 1945 begann, hat sich geradezu ausschließlich der „Badenfrage“ gewidmet. Er beanspruchte dabei, für das gesamte badische Volk zu sprechen; doch auch die badische CDU hatte ihr eigenes Schicksal in besonderer Weise mit der Existenz des Landes Baden verknüpft. Reinhold Maier und Gebhard Müller sind als die Väter des Südweststaates in die Geschichte eingegangen. Die Entstehung des Landes Niedersachsen ist maßgeblich der Initiative von Hinrich Wilhelm Kopf zu verdanken. Mit den Namen

<sup>6</sup> Pikart, Auf dem Weg zum Grundgesetz, S. 156.

<sup>7</sup> Ähnlich Eschenburg, Jahre der Besatzung, S. 236.

<sup>8</sup> Dazu auch Lange, Bestimmungsfaktoren der Föderalismusdiskussion, S. 13.

<sup>9</sup> Vgl. Morsey, Entscheidung für den Westen, S. 8.

<sup>10</sup> Dazu Benz, Föderalistische Politik in der CDU/CSU, S. 778 ff.

Max Brauer und Wilhelm Kaisen schließlich verbindet sich der Wiederaufbau der beiden Hansestädte nach 1945. Beide waren zugleich Exponenten hanseatischer „Staatspolitik“. Hans Ehard verkörperte geradezu die „bayerische Staatsraison“.

Das selbstbewußte Auftreten der Ministerpräsidenten im Kabinett beziehungsweise Senat wie auch ihrer eigenen Partei gegenüber resultierte nicht nur aus dem Charakter energischer Persönlichkeiten (Brauer, Kaisen), sondern teilweise auch aus einem Mangel an personellen Alternativen (Wohleb). Interne Auseinandersetzungen im Zuge des Wiederaufbaus der Parteien und der Ordnung interner Machtstrukturen machten gerade die Person des Ministerpräsidenten unverzichtbar als Integrationsfigur zwischen den Flügeln und für den Zusammenhalt der Partei (Stock, ganz besonders Ehard<sup>11</sup>) oder als – nicht unbedingt unumstrittener – Kompromißkandidat verschiedener Richtungen (Wohleb). Zugleich erfüllten die Ministerpräsidenten damit eine entscheidende Funktion für die Regierbarkeit ihres Landes. Dies galt unter den damals vorherrschenden landesparteilpolitischen Verhältnissen gleichermaßen für auf Vermittlung und Ausgleich bedachte Männer wie Hinrich Wilhelm Kopf, Christian Stock oder Reinhold Maier. Ein hohes Maß an „Eigendynamik“ vermochte der badische Staatspräsident Wohleb in der Ländergrenzenfrage zu entfalten, gerade in dem Moment, in dem auf parteipolitischer Ebene sich seine eigene, die Regierungspartei des Landes Baden, selbst zur Handlungsunfähigkeit verurteilt hatte. Kompromißfähigkeit und Integrationskraft waren also unter schwierigen landes- und parteipolitischen Verhältnissen die gefragten Eigenschaften eines Regierungschefs. Hinzu trat die unbestreitbare Popularität von Männern wie Reinhold Maier, Max Brauer, Wilhelm Kaisen, Hinrich Wilhelm Kopf oder auch Leo Wohleb, die die Ministerpräsidenten zum entscheidenden Zugpferd ihrer Partei machten, als das sie eine Schlüsselrolle einnahmen, selbst wenn sie in ihrer eigenen Partei über wenig Rückhalt verfügten (Kopf). Eine gewisse Unabhängigkeit<sup>12</sup> mußten sie sich außerdem zu wahren durch ihr Ansehen bei der örtlichen Militärregierung oder auch den anderen Parteien. Die durchweg guten, in einigen Fällen sogar freundschaftlichen Beziehungen des Regierungschefs zum Landesmilitärgouverneur haben sicherlich dazu beigetragen, Konfrontationen zwischen Deutschen und Besatzern zu vermeiden, ja sogar, für die Besatzungspraxis Wege zu finden, die Regelungen im späteren Besatzungsstatut bereits vorwegnahmen.

Die Politik der Ministerpräsidenten konnte aber auch zu einer schmalen Gratwanderung zwischen der deutschen Bevölkerung, der Regierung und den Parteien auf der einen und der Besatzungsmacht auf der anderen Seite werden. Unter den schwierigen Verhältnissen der französischen Zone konnten Bemühungen, zu einem Arrangement mit der Besatzungsmacht zu finden, sich gleichzeitig dem Vorwurf der Willfährigkeit aussetzen und einen Vertrauensverlust in der Bevölkerung zur Folge haben. Dies gilt besonders für die Ministerpräsidenten der französischen Zone, nachweislich für Leo Wohleb. Während die Ministerpräsidenten der beiden anderen Zonen durchweg zu einem kooperativen Verhältnis zur Militärregierung gefunden hatten, war in der franzö-

<sup>11</sup> „Zur Zeit des Parlamentarischen Rates und auch noch danach [...] war in keinem Land die führende Regierungspartei so instabil wie die CSU in Bayern. Gleichwohl gelang es, diesen Umstand durch die Stabilität der Landesregierung unter der Amtsführung Ehards zu kompensieren“; vgl. Eschenburg, Jahre der Besatzung, S. 240.

<sup>12</sup> So auch Morsey, Entscheidung für den Westen, S. 7.

sischen Zone, wo das Verhältnis der Unterordnung noch weit stärker vorherrschte, erst durch die mit den Dokumenten eingeleitete Entwicklung, die den Landesregierungen der Besatzungsmacht gegenüber den Rücken stärkte, ein selbstbewußteres Auftreten der deutschen Regierungschefs möglich geworden, das bis zur willentlichen Konfrontation reichte (Gebhard Müller). Hans-Peter Schwarz hat darauf hingewiesen, daß „die Bedeutung der Führungspersönlichkeiten jener Jahre [. . .] sich nicht zuletzt an der Fähigkeit ablesen“ ließ, „die eigenen Auffassungen an die Machtverhältnisse anzupassen, ohne einem grundsatzlosen Opportunismus zu verfallen“<sup>13</sup>. Für die meisten Ministerpräsidenten war diese Anpassung keine Schwierigkeit, da sie den von den Westalliierten eingeschlagenen Kurs aus ideologischer Übereinstimmung und/oder pragmatischer Anschauung zu unterstützen bereit waren<sup>14</sup>. Ein wenig mochte aber auch Resignation mitgespielt haben, die Einsicht in die Tatsache, daß es den Deutschen ohnehin nicht möglich sein würde, einen grundsätzlich anderen Kurs als den der Westmächte zu steuern (Kopf). Anders versuchte der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Karl Arnold dem immer klarer westdeutsch ausgerichteten Kurs gesamtdeutsche Initiativen entgegenzusetzen. Diese Art bewußter Nichtanpassung war zugleich als eine Form der innerdeutschen politischen Auseinandersetzung, insbesondere als eine Reaktion auf die vom Osten gesteuerte kommunistische Propaganda (Volkskongreßbewegung) zu sehen. Arnolds gesamtdeutsche Versuche zeigen jedoch darüber hinaus exemplarisch, wie sehr sich die Ministerpräsidenten der historischen Bedeutung der damaligen Situation, ihrer Verantwortung und der von ihnen zu treffenden Entscheidungen bewußt waren.

### *Landespolitische Probleme und Interessen*

Zieht man Bilanz, so ist festzustellen, daß die westdeutschen Länder zum Zeitpunkt der Übergabe der „Frankfurter Dokumente“ über die tagespolitischen Schwierigkeiten hinaus mit einer ganzen Reihe von Problemen belastet waren, die in nicht wenigen Fällen kaum Raum und Zeit gelassen haben, sich mit übergeordneten Fragestellungen zu befassen, die aber andererseits als „Realfaktoren“<sup>15</sup> ihre Perspektive bei der Entscheidung für die Errichtung einer neuen politischen Ordnung bestimmten. Diese Introvertiertheit galt mehr oder weniger für die Länder aller drei Zonen. Zusätzlich innenpolitisch stark absorbiert waren freilich die Länder der französischen Zone in ihrer fortlaufenden Auseinandersetzung mit der Besatzungsmacht. Für die Länder aller drei Zonen galt, daß gerade diejenigen, die aus verschiedenen Gebietsteilen zusammengesetzt waren (Rheinland-Pfalz, Hessen, Niedersachsen), jahrelang mit Problemen des inneren Aufbaus, der Integration einzelner Landesteile, der Angleichung unterschiedlicher Verwaltungstraditionen und der Schaffung einer einheitlichen Landesverwaltung, oft gegen Widerstände regionaler Traditionsträger, beschäftigt waren. In dem gleichen Zusammenhang spielten auch parteipolitische Schwierigkeiten eine Rolle (Hessen).

Daß die klare Dominanz einer Partei wiederum keineswegs eine klare parteipolitische Linie zur Folge haben mußte, zeigt in diesem Zusammenhang das Beispiel Bay-

<sup>13</sup> Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik, S. 293.

<sup>14</sup> Zur freiwilligen Westorientierung auch ders., Die außenpolitischen Grundlagen, S. 43 ff.

<sup>15</sup> Ders., Vom Reich zur Bundesrepublik, Einleitung, S. LXXVII.

erns. Die Auseinandersetzungen innerhalb der CSU und ihre Abgrenzungsprobleme gegenüber der Bayernpartei haben die politischen Energien nicht nur ganz erheblich auf die innenpolitische Szenerie gelenkt, sondern auch für die Regierungspartei einen Profilierungsdruck erzeugt, der die Politik Bayerns in der Auseinandersetzung mit den Dokumenten zu einem wesentlichen Teil gleichzeitig zu einem Reflex auf die eigene landespolitische Situation werden ließ. Die offensive Vertretung föderalistischer Interessen war insofern gleichzeitig ein eminent parteipolitisches Interesse der CSU über das staatspolitische Interesse und Selbstverständnis Bayerns als Anwalt der Länderrrechte hinaus. Württemberg-Baden wiederum besaß eine quasi doppelstaatliche Organisation, die den Ausbau einer einheitlichen Landesverwaltung behinderte und den Blick vorrangig auf die Herstellung klarer staatlicher Verhältnisse in Form des angestrebten Südweststaates lenkte. Das Beispiel Württemberg-Badens zeigt auch, wie sehr solche innenpolitischen Verhältnisse die Willensbildung komplizieren konnten, da Reinhold Maier bei seinen Entscheidungen nicht nur die Meinung der Koalitionspartner, sondern aufgrund der Landesstruktur auch die Auffassung des nordbadischen Landesteils (Heinrich Köhler) im besonderen zu berücksichtigen hatte.

Neben Problemen des allgemeinen politischen und verwaltungsmäßigen Wiederaufbaus, von denen die historisch gewachsenen Länder relativ am wenigsten tangiert waren, begründeten wirtschaftliche Schwierigkeiten das Interesse aller westdeutschen Länder an einer Zusammenfassung der Westzonen. Die landespolitische Situation der Länder der französischen Zone unterschied sich dabei insgesamt erheblich von derjenigen der Länder der britischen und der amerikanischen Zone, die seit 1947 zur Bizone zusammengeschlossen waren. Zwar war die französische Zone einerseits von Belastungen wie der Flüchtlingsfrage freigehalten worden, andererseits aber waren die einzelnen Länder durch die Besatzungspraxis der Franzosen einer umfassenden Reglementierung des gesamten öffentlichen Lebens unterworfen und Eingriffen, Beschränkungen und Kontrollen von Wirtschaft, Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtssprechung ausgesetzt, die die Landesregierungen vor kaum lösbare Probleme stellten. Die einseitig auf die Interessen und Bedürfnisse der Besatzungsmacht ausgerichtete Wirtschaft behinderte einen beschleunigten Wiederaufbau. Auch für die schlechte Ernährungslage wurde die Besatzungsmacht verantwortlich gemacht, da sie sich vorwiegend aus dem Lande selbst versorgte. Ein ausgeprägter Bürokratismus hatte – über die schwierigen landespolitischen Verhältnisse hinaus – zusätzlich zur Folge, daß die politische Führung kaum Zeit fand für die Beschäftigung mit übergeordneten politischen Fragestellungen<sup>16</sup>. Die Lage der Länder der französischen Zone bedingte einen Standpunkt in der Auseinandersetzung mit den „Frankfurter Dokumenten“, der materiell-wirtschaftlichen Gesichtspunkten den Vorrang vor allen anderen Erwägungen einräumte. Koordinierende Maßnahmen zu einer Angleichung der wirtschaftlichen Verhältnisse an die der Bizone und Hilfsleistungen wie die Durchführung des Marshallplanes mußten Hand in Hand gehen mit einer Einschränkung der Befugnisse der Besatzungsmacht, einer Abgrenzung der beiderseitigen Befugnisse und einer Regelung der an die Besatzungsmacht zu erbringenden Leistungen. Durch die Verweigerung elementarer Rechte für Landtag und Regierung fehlte jede Voraussetzung für eine effektive politische Füh-

<sup>16</sup> So auch Willis, *The French in Germany*, S. 231 f.

rung. Um hierfür die Grundlagen zu schaffen, stand der Erlaß eines Besatzungsstatutes im Vordergrund, in der Reihenfolge der Dringlichkeiten sodann eine Veränderung der territorialen Verhältnisse. Durch die Einrichtung der Zone waren Länder geschaffen worden, die sich anfangs alle drei für auf die Dauer nicht lebensfähig hielten. Eine Neugliederung sollte die Existenzfähigkeit dieser Länder sicherstellen.

Die wirtschaftliche Zusammenfassung der Westzonen war aber auch eine Grundforderung in den Ländern der Bizone. Bevölkerungreiche Länder wie Nordrhein-Westfalen hatten mit Ernährungs- und Versorgungsschwierigkeiten zu kämpfen, waren aufgrund ihrer hohen industriellen Konzentration von Demontagemaßnahmen und Reparationsforderungen schwer betroffen, beziehungsweise hatten als ohnehin struktur- und finanzschwache Länder wegen der hohen Zahl an Flüchtlingen und Vertriebenen oder zusammen mit den ihnen als Küstenländern obliegenden Aufgaben hohe finanzielle Lasten zu tragen (Niedersachsen, Schleswig-Holstein). Die Ruhrindustrie machte Nordrhein-Westfalen nicht nur zu einem Schwerpunkt der alliierten Demontagepolitik, sie war auch Anlaß für die vorwiegend außenpolitischen Beweggründe der Schaffung dieses Landes und ließ es als einen politischen Brennpunkt der Neugliederungsproblematik fortbestehen. Besonderes Gewicht besaß der wirtschaftliche Faktor darüber hinaus bei denjenigen Ländern, die stark export- oder außenhandelsorientiert waren (Hansestädte, Württemberg-Baden, Nordrhein-Westfalen). Dazu gehörte das gemeinsame Interesse, den Außenhandel wieder in deutsche Hände zu bekommen und nach deutschen Bedürfnissen auszurichten. Der Wunsch nach einer Ankurbelung der Wirtschaft, nach einheitlicher Überzeugung erreichbar nur in einem einheitlichen westdeutschen Wirtschaftsgebiet, war ein Motor für vorwärtsdrängende Politik. Besonders deutlich wird die wirtschaftlich motivierte Unterstützung einer auch politisch-staatlichen Konsolidierung im Falle Hamburgs und Bremens. Beide waren von ihrer Interessenlage her am eindeutigsten ausgerichtet. Ihre einseitige Orientierung auf Handels- und Schifffahrtsangelegenheiten führte zu klaren politischen Schlußfolgerungen. Gerade die Perspektive der Hansestädte offenbart eine nüchtern-pragmatische, am Eigeninteresse orientierte Sichtweise, die einheitspolitische Bedenken zurücktreten ließ und der Realisierung des in Dokument Nr. I enthaltenen Auftrages unbedingte Priorität einräumte.

Nicht nur die Notwendigkeit eines einheitlichen westdeutschen Wirtschaftsgebietes, sondern nicht minder das Erfordernis einer handlungsfähigen politischen Interessenvertretung für Westdeutschland wurde von den Ländern gerade aus ihrer spezifischen Interessenlage heraus unterstrichen: Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen waren mit der Abwehr von Grenzberichtigungswünschen der Niederlande, Belgiens und Luxemburgs konfrontiert (von zusätzlichen Forderungen der Beneluxstaaten auch die beiden Hansestädte). Aber auch Frankreich hatte territoriale Forderungen angemeldet (Baden: Kehl). Nicht nur hier zeigten sich die geringen außenpolitischen Handlungsmöglichkeiten der Landesregierungen, die eine fehlende Bundesgewalt nicht ersetzen konnten: In der Schleswig-Frage hatte die britische Besatzungsmacht die deutsche Interessenvertretung praktisch selbst übernommen. Die jahrelange Vernachlässigung von Grenzgebieten – an der deutsch-dänischen wie an der Westgrenze – präsentierte außerdem eine späte Rechnung dadurch, daß zu befürchten war, daß die Bevölkerung der Grenzgebiete sich aus wirtschaftlich-materiellen Motiven dem Nachbarland zuwenden könnte.

Die Schaffung einer Zentralgewalt lag darüber hinaus im besonderen Interesse solcher Länder, die, bei ohnehin schwacher Wirtschaftsstruktur, durch zusätzliche Belastungen (Flüchtlinge, Küstenschutz u. a.) auf eine gerechtere Verteilung der Lasten und einen Finanzausgleich hofften (Schleswig-Holstein, Niedersachsen). Die Interessenparallelität zwischen Niedersachsen und Schleswig-Holstein führte jedoch nicht zu einer gleichgerichteten Politik beider Länder. Während Hinrich Wilhelm Kopf auf eine Verbesserung der Verhältnisse im Rahmen der westdeutschen Zusammenfassung setzte, versuchte Hermann Lüdemann, die Not seines Landes mittels einer Territorialreform, die für Schleswig-Holstein innerhalb eines großen norddeutschen Landes die Grundlagen für seine Existenzfähigkeit schaffen sollte, zu beheben.

Besonders bitter machten sich das Fehlen einer Zentralgewalt und die deutsche Handlungsunfähigkeit in der Ruhrfrage bemerkbar. Obwohl sehr viel weitergehende Zielsetzungen der französischen Besatzungsmacht nicht zum Zuge kamen, führte der ohne jegliche deutsche Mitwirkung zustande gekommene Beschluß zur Errichtung einer internationalen Ruhrbehörde das Ausmaß der in deutschen Augen diskriminierenden Kontrolle der deutschen Wirtschaft bei gleichzeitiger Einflußlosigkeit vor Augen. Kaum Handlungsoptionen besaßen die Landesregierungen auch bei der Regelung der Demontagefrage. Dieses Problem stand zwar in erster Linie für die Länder der französischen Zone auf der Tagesordnung, doch auch in der Bizone waren das hochindustrialisierte Nordrhein-Westfalen oder, wegen ihrer einseitig ausgerichteten Wirtschaft, die Hansestädte stärker als andere Länder betroffen. Abgesehen von teilweise harten sozialen Folgen verursachten die Demontagen „tiefgreifende sozialpsychologische Wirkungen, indem sie das Gefühl der Ohnmacht gegenüber alliierten Entscheidungen und die Furcht vor der Zukunft, die dem deutschen Volk zugedacht schien, verstärkten“<sup>17</sup>. Obwohl die deutsche Industriekapazität durch die Demontagen nicht im dem Maße beeinträchtigt wurde, wie die häufige Beschäftigung mit dieser Frage in der deutschen Öffentlichkeit vermuten ließ, eignete sich diese Thematik andererseits, ähnlich wie die der Besatzungskosten, besonders, um die Unvereinbarkeit solcher Maßnahmen mit dem europäischen Wiederaufbau, also die Widersprüchlichkeit der westalliierten Politik, anzuprangern. Sie bot „manchem Politiker die Gelegenheit, in Auseinandersetzung mit den Besatzungsmächten an Profil und überregionaler Geltung zu gewinnen und sich nicht zuletzt als guter deutscher, im nationalen Interesse handelnder Politiker zu erweisen“<sup>18</sup>. Verstärkte Kritik an der Höhe der Besatzungskosten war für die Landesregierungen auch ein taktisches Mittel der Gegenkompensation, um trotz ihrer – in der Presse durchaus kritisch betrachteten – grundsätzlich positiven Einstellung gegenüber den „Londoner Empfehlungen“, die abzulehnen kaum jemals von in der Regierungsverantwortung stehenden Politikern ernsthaft erwogen worden ist, in den Augen der Bevölkerung mehr Rückgrat gegenüber der Besatzungsmacht zu beweisen und die eigene Glaubwürdigkeit zu erhalten (so beispielsweise in Schleswig-Holstein). Dabei wurde die von den Besatzungsmächten selbst propagierte Bereitschaft zur Rückführung Deutschlands in die europäische Völkergemeinschaft argumentativ aufgegriffen; die Idee eines vereinigten Europas schien die „Zauberformel“ zu sein für die Lösung aller Probleme<sup>19</sup>. War es

<sup>17</sup> Hudemann, Zur Politik der französischen Besatzungsmacht, S. 35.

<sup>18</sup> Foschepoth, Zur deutschen Reaktion auf Niederlage und Besatzung, S. 161 f.

<sup>19</sup> So auch Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik, S. 445.

die gerade im Juli etwa in Nordrhein-Westfalen neu anlaufende Demontagewelle oder waren es die Besatzungslasten, Gebietsansprüche der Beneluxstaaten an der deutschen Westgrenze, die gefürchtete internationale Kontrolle der Ruhrindustrie: Mit der Aufnahme Westdeutschlands in die Gemeinschaft der europäischen Staaten, mit dem Geist europäischer Zusammenarbeit, so hieß es immer wieder, waren solche einseitigen Maßnahmen nicht zu vereinbaren.

Von ihrer landespolitischen Situation her sind von den Ländern der französischen Zone in den Beratungen über die „Frankfurter Dokumente“ die stärksten Impulse zur Bildung der Trizone ausgegangen, weniger allerdings zur Bildung einer Regierung. Eine politische Neuordnung nahm einen nachrangigen Stellenwert ein. Für sie stand der Anschluß an die Bizone im Vordergrund, um zu erträglichen wirtschaftlichen Verhältnissen, zu einer Angleichung des Besatzungsregimes zu kommen und sich dem harten Griff der Besatzungsmacht zu entwinden. Ihnen erschien es sogar außerordentlich fragwürdig, unter den herrschenden Verhältnissen echte staatliche Verhältnisse schaffen zu wollen. Besonders unter Besatzungsherrschaft konnte nur eine vorläufige Lösung in Betracht kommen. Die Länder der französischen Zone hatten hinreichend Erfahrungen sammeln können darin, daß von der Besatzungsmacht formal verfassungsmäßige Freiheiten zugestanden, aber nicht realisiert wurden. Die Landesverfassungen vermochten unter den Besatzungsverhältnissen der Zone kaum praktische Bedeutung zu erlangen.

Von diesem eingeschränkten Stellenwert der Landesverfassungen her lag es nahe, Rückschlüsse auf die Qualität einer neuen westdeutschen Gesamtverfassung zu ziehen. Auch in der Verfassungsfrage ist die Haltung der Länder insofern ein Reflex auf die politischen Erfahrungen auf Landesebene. Die Länder der britischen Zone, welche aufgrund der vorherrschenden politischen Grundbedingungen lediglich vorläufige Verfassungen für ausreichend gehalten hatten, befürworteten eine provisorische Gesamtverfassung. Die Länder der amerikanischen Zone dagegen waren am ehesten bereit gewesen, mit echten Landesverfassungen den Grundstein für eine neue politische Ordnung zu legen; dies hing freilich besonders auch mit föderalistischen Aspekten zusammen: Eine Verfassung unterstrich den eigenstaatlichen Charakter der Länder, der ihnen auch von der Besatzungsmacht zugedacht war. Demgegenüber war der Verzicht der Länder der britischen Zone auf eine endgültige Landesverfassung auch ein Ausdruck einer zentralistischeren Staatsauffassung, der Bereitschaft, sich am Inhalt der zukünftigen Gesamtverfassung zu orientieren. Auch die Zielsetzung, mittels einer Landesverfassung geordnete Verhältnisse, eine gewisse Konsolidierung herbeizuführen, um die Probleme bewältigen zu können (Altmeier), besitzt eine gewisse Analogie zu den Motiven für die Entscheidung zu einer gesamtstaatlichen Verfassung. Die Frage „Verfassung oder Provisorium“ hat sich also zuerst auf Landesebene gestellt, um sich dann praktisch auf westdeutscher Ebene zu wiederholen.

Der Auftrag des Dokumentes Nr. II bescherte den Ländern zusätzliche Probleme: Die Aussicht auf eine Neugliederung ließ regionale eigenstaatliche Traditionen wiedererwachen in der Hoffnung, bei dieser Gelegenheit ihren Anspruch auf ein Eigenleben durchsetzen zu können, sei es innerhalb des jeweiligen Gesamtlandes oder gar als neue selbständige Einheit (Hohenzollernfrage in Württemberg-Hohenzollern, Eigenständigkeitsbestrebungen der Schwaben und Franken in Bayern, Autonomietendenzen Oldenburgs und Braunschweigs in Niedersachsen). Auch in historisch gewachse-

nen Ländern drohten stammesföderalistische Tendenzen eine gewisse Sprengkraft zu entwickeln. Landesintern kam es zu einer Frontstellung partikularistischer Kräfte gegenüber dem tatsächlichen oder vermeintlichen Zentralismus der Landesregierung, verbunden mit dem Vorwurf der Vernachlässigung oder Unterdrückung regionaler Besonderheiten. Ein eklatantes Beispiel war hier in der Tat ausgerechnet Bayern, das durch zentralistische Führung in Innern die Voraussetzungen zu schaffen suchte für seine föderalistische Interessenpolitik nach außen.

Die Länderinteressen spielten auch im Spannungsfeld zwischen gesamtdeutscher Lösung und westdeutscher Teilstaatlichkeit eine ausschlaggebende Rolle. Wie geradezu zwingend ein vom Eigeninteresse bestimmter politischer Pragmatismus den Weg über die westdeutsche Teillösung wies, wird kaum anderswo so deutlich wie im Falle Hamburgs: Obwohl es aufgrund seiner geographischen Lage und wegen seiner Handelsverbindungen zum Osten ein besonderes Interesse an der Wiedererlangung der deutschen Einheit hätte haben müssen, orientierte es sich an dem politisch Machbaren, das hieß: Schaffung einer auf Westdeutschland beschränkten Regierung, die die deutsche Handlungsfreiheit wiedererwerben würde und die deutschen Interessen im Ausland vertreten konnte. Diese Entscheidung dürfte Bremen im Unterschied zu Hamburg noch leichter gefallen sein insofern, als Bremen in seinen Handelsinteressen ohnehin von jeher westlich orientiert gewesen war. Auch Bremen hatte sich in seinem Selbstverständnis als Bindeglied zwischen Nord- und Süddeutschland ursprünglich besonders als Initiator einer Förderung gesamtdeutscher Interessen berufen gefühlt.

Die Verfechter des Föderalismus priesen die Vorteile dieses staatspolitischen Prinzips im quasi gesamtstaatlichen Interesse, doch verbarg sich dahinter der Versuch einer Maximierung des eigenen Einflusses auf die politisch-staatliche Entwicklung in Westdeutschland (Bayern). Die süddeutschen Föderalisten verknüpften mit dem föderalistischen Prinzip zudem das Ziel einer politischen Schwerpunktverlagerung nach dem deutschen Westen und Süden (Bayern, Rheinland-Pfalz). Von einer einheitlichen Stoßrichtung kann dennoch unter den föderalistisch orientierten Ländern im Süden und Südwesten nicht gesprochen werden<sup>20</sup>. Hauptrepräsentant des Föderalismus war und blieb Bayern. Der bayerischen Position am nächsten kam neben Rheinland-Pfalz das Land Baden, dessen Staatspräsident sich am Vorbild des eidgenössischen Föderalismus orientierte und sich als Anwalt der kleinen Länder innerhalb des staatlichen Gesamtgefüges verstand. Doch verfolgte Baden wiederum nicht so weitreichende Interessen wie der Freistaat. Der Regierungschef von Württemberg-Baden dagegen, der in der Tradition der alten bürgerlich-liberalen Bewegung stand, die sich stets als Vorkämpfer der deutschen Einheit verstanden hatte, unterstützte den Föderalismus mehr in seiner Funktion als staatliches Aufbauprinzip. Der Versuch des Aufbaus einer einheitlichen föderalistischen Front ist allenfalls auf parteipolitischer Ebene innerhalb der CDU in den Beratungen des „Ellwanger Freundeskreises“ unternommen worden.

Die gesamtdeutsche Perspektive trat in der Diskussion um eine Ländergrenzenreform ebenfalls in den Vordergrund, wenn es galt, eigene Interessen zu verteidigen, sprich, den Status quo aufrechtzuerhalten (Hamburg, Bremen, Baden, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Bayern). Daß die Zurückstellung einer Reform im gesamt-

<sup>20</sup> Vgl. Foelz-Schroeter, Föderalistische Politik, S. 122.

deutschen Interesse lag, vermochten Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz außerdem mit außenpolitischen Gefahren zu begründen (Isolierung der Pfalz und der Ruhr), obwohl mit dieser offiziellen Begründung zugleich massive (partei)politische (Eigen-)Interessen einhergingen (beides waren CDU-Länder, die in dieser parteipolitischen Konstellation bei anderer territorialer Zusammensetzung verlorengingen). Mit dem historisch begründeten Anspruch auf die Pfalz verband Bayern ein wirtschaftliches und machtpolitisches Eigeninteresse. Dieses wurde jedoch überlagert von dem vorrangigen Interesse, eine Schwächung des föderalistischen Lagers zu vermeiden. Hieraus resultierte die Bereitschaft zur Rücksichtnahme auf das Nachbarland Rheinland-Pfalz. Die Aufrechterhaltung des Status quo ließ sich in Anbetracht der französischen Territorialpolitik ebenfalls als im gesamtdeutschen Interesse liegend rechtfertigen. Der schleswig-holsteinische Ministerpräsident Lüdemann argumentierte übrigens ebenfalls gesamtdeutsch: Die Beseitigung der Notlage seines Landes liege schon deshalb im gesamtdeutschen Interesse, weil dadurch den nationalpolitischen Gefahren an der deutsch-dänischen Grenze wirksam entgegengetreten werden könne. Durch den Zusammenhang der Schleswig-Frage mit der Flüchtlingsfrage wurde auch eine gerechtere Verteilung der Flüchtlinge auf die übrigen westdeutschen Länder zu einer Aufgabe, die im gesamtdeutschen Interesse lag. Rheinland-Pfalz wiederum hat seinerseits die Rückführung deutscher Gebiete wie des Saarlandes, durch das es seine eigene territoriale Basis zu gegebener Zeit zu verbreitern hoffte, als eine gesamtdeutsche, nationalpolitische Aufgabe interpretiert. Selbst Länder, deren Interessen stark regionalpolitisch ausgerichtet waren, haben das gesamtdeutsche Interesse bemüht: So hat Württemberg-Baden das Ziel der Bildung des Südweststaates als im Sinne des Ganzen liegend begründet mit dem Argument, mit der Schaffung eines weiteren großen Landes einen Beitrag zu einem ausgewogeneren Föderalismus in Westdeutschland zu leisten oder durch dieses neue große Land französische Pläne konterkarieren zu können. Die Betonung der gesamtdeutschen Perspektive korrespondierte insofern auch hier mit einem ausgeprägten Regionalismus.

Die unterschiedlichen Beiträge der Länder zu den Entscheidungen im Juli 1948 resultierten also zu einem Gutteil aus unterschiedlich weitreichenden Interessen: Während einige Länder eine führende Rolle in der deutschen Politik anstrebten und sich deshalb frühzeitig eine unmittelbare Einflußnahme auf die künftige staatliche und politische Entwicklung zu sichern suchten (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz für die Länder der französischen Zone, besonders aber Bayern), haben sich andere auf rein regionale Interessen konzentriert (besonders die südwestdeutschen Länder). In der Wahrnehmung der Länderinteressen lassen sich dabei verschiedene Interessenkoalitionen beobachten, gewissermaßen eine Art „Arbeitsteilung“: Bei der Vertretung der Länderrechte konnte Baden, ähnlich wie Rheinland-Pfalz, ruhig Bayern das Feld überlassen. Gleiches galt für die von Bayern verfochtene Überzeugung, daß die Bildung der Trizone Vorrang vor einer Ländergrenzenreform habe und daß letztere den Zusammenschluß keinesfalls verzögern dürfe. Auch hier engagierte sich Bayern wiederum gleichzeitig im Interesse Badens, das sich in den Beratungen wohlweislich zurückhielt, sowie von Rheinland-Pfalz, an dessen Aufrechterhaltung Bayern selbst sehr gelegen war, und schließlich Nordrhein-Westfalens – wobei die beiden letzteren für die Zurückstellung einer Reform zusätzliche Argumente in die Diskussion einzubringen hatten. Mit seiner Status-quo-Politik argumentierte Bayern aber auch im Interesse der

Hansestädte, obgleich sich andererseits zwischen Hamburg (das wiederum die Interessen Bremens mitvertrat) und Bayern in Koblenz die Gegensätze zwischen der föderalistischen und der zentralistischen Richtung am stärksten artikulierten. Die Gegenposition zu den Status-quo-Ländern hat Hermann Lüdemann eingenommen, am deutlichsten unterstützt von Christian Stock.

Daß gerade Bayern und Hamburg von Anfang an in den Beratungen der Ministerpräsidenten eine führende Rolle einnahmen, ist ihnen, wie dargelegt, aufgrund der landespolitischen Situation erleichtert oder auch nahegelegt worden: Beide besaßen, im Unterschied zu den meisten übrigen Ländern, klare Zielvorstellungen, die in Hamburg durch einen breiten Grundkonsens aller Parteien getragen wurden, deren Durchsetzung in Bayern an innenpolitische Rückwirkungen gekoppelt war. Beide steuerten den klarsten Kurs, zumal sich die Interessen dieser Länder mit den Dokumenten ohne weiteres in Einklang bringen ließen.

### *Der Einfluß der Besatzungsmächte*

Die Haltung der westdeutschen Länder gegenüber den „Frankfurter Dokumenten“ ist durch die Besatzungsmächte sowohl direkt als auch indirekt wesentlich mitbestimmt worden. Besonders augenfällig dokumentiert sich die Politik der Franzosen, deren (Ein)Wirkungen bis weit über die eigene Zone hinausreichten.

Schon die Präsenz der Besatzungsmächte als solche hat die Willensbildung der Länder geformt und ihre Interessenlage geprägt. In der französischen Zone war die Politik der drei Landesregierungen vor allem als ein Abwehrkampf gegen Maßnahmen der Besatzungsmacht zu charakterisieren und als ein Ringen um ihnen lediglich formal zugestandene Kompetenzen. In Württemberg-Hohenzollern und Baden führten die Auseinandersetzungen mit der Besatzungsmacht zum Rücktritt der Regierung. Im Interesse der Aufrechterhaltung ihrer Handlungsfähigkeit, gerade in Anbetracht der bevorstehenden Entscheidungen im Zusammenhang mit den „Frankfurter Dokumenten“, haben beide Kabinette ihren Rücktritt immerhin bis zum Abschluß der wichtigsten Verhandlungen hinausgeschoben. Durch die Londoner Beschlüsse endlich fühlten sich die Landesregierungen in ihrer Position gegenüber der französischen Besatzungsmacht bestärkt, in der berechtigten Annahme, daß diese unter den veränderten Bedingungen zu einer „Neujustierung“ ihrer Politik gezwungen sein würde. Die deutschen Vertreter „durften [...] die Überzeugung hegen, daß sie sich bei ihrer Konfrontation mit der Besatzungsmacht auf kein unkalkulierbares Risiko eingelassen hatten“<sup>21</sup>. Mit der Übergabe der „Frankfurter Dokumente“ bestand somit erstmals Aussicht auf einen grundlegenden Wandel des Besatzungsregimes.

Anders lagen die Verhältnisse in der amerikanischen und der britischen Zone. Während sich ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen Besatzungsmächten und Deutschen allgemein nur langsam durchsetzen konnte<sup>22</sup>, dürfte dieses auf der Länderebene durch den persönlichen Umgang zwischen den örtlichen Militärgouverneuren und den Ministerpräsidenten vorbereitet, wenn nicht sogar in Ansätzen bereits verwirk-

<sup>21</sup> Henke, Politik der Widersprüche, S. 66; sehr ähnlich auch Willis, The French in Germany, S. 226; zur Situation der Landtage in der französischen Zone ebenda, S. 218 ff.

<sup>22</sup> Vgl. Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik, S. 141 f.

licht worden sein. Die Leiter der örtlichen Militärregierungen brachten den Sorgen und Nöten der unter ihrer Aufsicht stehenden Länder in der Regel Verständnis entgegen, machten sich in einzelnen Fällen sogar die Förderung spezieller Anliegen zur persönlichen Aufgabe (Bremen). Das Beispiel Bremens zeigt überdies, daß politische und militärstrategische Interessen der Besatzungsmächte – wie in diesem Falle die Beibehaltung Bremens als Einfuhrhafen – anders als im Südwesten deutschen Interessen (Beibehaltung der Eigenstaatlichkeit) durchaus entgegenkommen konnten. Zwar dürfte ein gewisser Respekt vor der historischen Rolle und eigenstaatlichen Tradition des Stadtstaates mitgeholfen haben, daß sich die Vertreter der amerikanischen Besatzungsmacht Ziele bremischer Staatspolitik zu eigen machten, doch standen die eigenen Bedürfnisse im Vordergrund, die in diesem Falle mit deutschen Zielvorstellungen parallel liefen.

In der französischen Zone blieb dagegen die Hoffnung trügerisch, durch den betonten Willen zur Zusammenarbeit (Bock, Wohleb), der sogar als ein Beitrag zur Aussöhnung zwischen Deutschland und Frankreich begriffen wurde (Altmeier), ein substantielles Entgegenkommen der Besatzungsmacht bewirken zu können. Insbesondere in Südbaden, wo die Franzosen im Rahmen ihrer Territorialpolitik besondere Interessen verfolgten, waren diese nicht bereit, durch eine Lockerung des Besatzungsregimes Abstriche in ihrer Souveränität über deutsches Gebiet hinzunehmen. Obwohl die Militärregierung die Wiederherstellung des alten Landes Baden unterstützte und in diesem Sinne auf den Klerus und die badische CDU einzuwirken versuchte, versäumte sie es gleichzeitig, diese Lösung als Alternative zum Südweststaat attraktiver zu machen. In dieser Widersprüchlichkeit dürfte sie ihre eigenen Zielsetzungen konterkariert haben. Das Wissen um die im letzten noch immer nicht aufgegebenen französischen Pläne bestimmte auch die beiden Länder Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, sich jeglicher Veränderung ihres Gebietes durch eine Ländergrenzenreform zu widersetzen.

Insbesondere die französische Politik hat also in der deutschen Perzeption entscheidend dazu beigetragen, den Auftrag des Dokumentes Nr. II unausgeführt zu lassen. Sie hat auf der anderen Seite – in seltsamem Widerspruch hierzu – das Zustandekommen der einzigen Teilgebietsreform, die Bildung des Südweststaates, ungewollt begünstigt: Für die in der französischen Zone liegenden Teile dieses neuen Gesamtlandes war – neben anderen Motiven – die Entscheidung für den Zusammenschluß von dem Willen mitbestimmt, sich französischer Besatzungsherrschaft zu entziehen (Württemberg-Hohenzollern), auf seiten der in der amerikanischen Zone gelegenen Territorien von der Abneigung, französische „Rheinbundbestrebungen“ noch länger indirekt unterstützen zu wollen (Nordbaden: Wende Köhlers!). Die Besatzungsmächte haben freilich die deutsche Entscheidung über das Dokument Nr. II schon prinzipiell stark beeinflußt, indem sie durch ihre Vorbehalte eine freie Disposition der Deutschen verhinderten und durch die Vorgaben des Dokumentes Nr. II Richtlinien erließen, die bei genauerer Betrachtung kaum miteinander vereinbar waren. Die Vermutung, daß die französische Besatzungsmacht mit einer ausgedehnten deutschen Neugliederungsdiskussion die Verwirklichung einer neuen politischen Ordnung in Westdeutschland zu verzögern hoffte, war ein weiteres Argument dafür, eine umfassende Neugliederung vorerst zurückzustellen (Bayern, Württemberg-Baden). Staatpräsident Wohleb wiederum hat die französische Interessenpolitik dazu benutzt, um in ihrem Schatten seine eigenen Pläne für ein eigenständiges Land Baden weiterzuverfolgen.

Die konsequente Unterstützung der Eigenstaatlichkeit war ein Punkt, in dem sich französische Interessen und Länderinteressen begegneten. Ihrem Prinzip eines „dissoziativen Föderalismus“ entsprach die Förderung einer weitgehenden Unabhängigkeit der deutschen Länder voneinander und der Praktizierung einer Politik, die auch kleinen territorialen Einheiten Sonderrechte zubilligte (Sonderstatus der Pfalz in Rheinland-Pfalz oder die Stellung Hohenzollerns in Württemberg-Hohenzollern). Wie General Koenig selbst suchten Mitglieder der französischen Militärregierung vor allem Kontakt zu christdemokratischen Politikern, auch über ihre eigene Zone hinaus, um an die föderalistischen Grundströmungen der süddeutschen Länder, bei denen zumindest in den ersten beiden Jahren nach Kriegsende der Gedanke eines deutschen Staatenbundes vorherrschend war, anzuknüpfen. Sie haben dabei taktisch die gegebene Situation zu nutzen versucht, indem sie die Unterstützung des anfangs dominierenden Wunsches Württemberg-Hohenzollerns nach einer Wiederherstellung des früheren Gesamtlandes abhängig machten von dessen Bereitschaft, als unabhängiger Staat weiterzueexistieren. Sie haben sogar ein Junktim hergestellt zwischen der territorialen, der staatsrechtlichen (föderalistischen) und der Demontagefrage, indem sie andeuteten, daß ein selbständiges Fortbestehen der einzelnen Staaten (Württemberg, Baden) positive Auswirkungen auf die französische Demontagepolitik haben könnte (Württemberg-Hohenzollern). Außerhalb ihrer Zone haben die Franzosen naheliegenderweise vor allem Bayern besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Als Ansatzpunkt für politische Einflußnahme bot sich hier die Pfalzfrage an, ähnlich wie der noch nicht definitiv geklärte Status von Lindau. Daß aber auch regionale Autonomiebewegungen in Bayern Unterstützung bei französischen Kreisen suchten, wurde von der bayerischen Landesregierung mit Argwohn beobachtet. In Baden wiederum besaß Frankreich durch die Problematik um die Stadt Kehl eine Art Faustpfand.

Die Nähe föderalistischer Vorstellungen in Süd- und Südwestdeutschland zu denen der französischen Besatzungsmacht (vor allem in Baden und Bayern) hat diese Länder allerdings nicht dazu verführt, die französische Verzögerungstaktik zu unterstützen; sie drängten vielmehr zur Beschleunigung der Bildung der Trizone. Die Betonung des föderalistischen Standpunkts war insofern auch als taktisches Mittel gedacht, den Franzosen den Anschluß ihrer Zone an die Bizone zu erleichtern. In Bayern führte die Übereinstimmung mit der französischen Haltung in der Föderalismusfrage dazu, die ohnehin komplementären Neigungen taktisch als ein Zugeständnis gegenüber den Franzosen verkaufen zu wollen, in der Hoffnung, sich dadurch französischer Unterstützung in der Pfalzfrage oder der Rückkehr Lindaus zu Bayern zu versichern. Solche Versuche, die französische Politik taktisch zum eigenen Vorteil zu nutzen, waren allerdings ein zwiespältiges Unterfangen. Dadurch, daß insbesondere in der staatsrechtlichen Frage in Süddeutschland eine große Affinität zu französischen Vorstellungen bestand, mußte sich Frankreich wiederum in seiner Position in den Londoner Verhandlungen bestärkt fühlen.

Vor dem Hintergrund des unterschweligen Taktierens in den Ländern, das sich besonders gut bei der französischen Besatzungsmacht nachweisen läßt, hat deshalb die „Konvergenz westallierter und westdeutscher Bestrebungen“<sup>23</sup> in der Behandlung der

---

<sup>23</sup> Ders., Die außenpolitischen Grundlagen, S. 28.

„Frankfurter Dokumente“ eine gewisse Zweischneidigkeit angenommen: Die Sorge der Deutschen um die Einheit ihres Landes und das daraus resultierende Zögern in der Entscheidung für eine staatliche Organisation der Westzonen korrespondierten mit der französischen Skepsis gegenüber einem neuen deutschen Staat. Französische Besatzungsoffiziere und nicht zuletzt General Koenig selbst haben unter Anspielung auf die deutsche Teilung und unter Hinweis auf eine mögliche Kriegsgefahr die deutsche Skepsis gegenüber dem westalliierten Angebot zur Gründung eines westdeutschen Staates bestärkt. Sie haben noch einen Tag vor der Frankfurter Konferenz vom 1. Juli dazu geraten, von der Bildung eines westdeutschen Staates abzusehen. Sie haben den Provisoriumsgedanken nachdrücklich unterstützt und die Idee propagiert, die Tür für eine gesamtdeutsche Lösung offenzuhalten, besonders da die künftige Entwicklung nicht mit Sicherheit voraussehbar sei, und damit an die deutsche Unsicherheit angesichts der internationalen Lage und die deutsche Gewissensnot angeknüpft.

Schon der Tatsache, daß die französische Militärregierung den Rittersturz als Tagungsort der Ministerpräsidenten zur Verfügung stellte, lag die Intention zugrunde, den Vertretern des Landes Rheinland-Pfalz, das sich als Vorposten des Föderalismus in der französischen Zone begriff und dessen Aufrechterhaltung als Land ebenfalls im französischen Interesse lag, besonderen Einfluß auf die Beratungen einzuräumen. Auch die Beratung der Dokumente selbst war massiven Beeinflussungsversuchen ausgesetzt, wie die Quellen besonders für Bayern und Württemberg-Hohenzollern belegen. Eindeutig nachweisbar sind Versuche, die Vertreter der französischen Zone von den verschiedenen Konferenzen (so schon von der ersten Frankfurter Konferenz und der Zusammenkunft der Ministerpräsidenten am 15./16. Juli) fernzuhalten. Außerdem wurde verschiedentlich betont, daß keine Notwendigkeit bestehe, die Dokumente anzunehmen, und statt dessen vielmehr zur Ausarbeitung von Gegenvorschlägen ermuntert, da es sich lediglich um Empfehlungen, eine Art Arbeitsgrundlage für weitere Verhandlungen, handle. Den Deutschen, so wurde gesagt, stehe eine freie Entscheidung zu. Im Hinblick auf die Reaktion General Clays auf die Koblenzer Beschlüsse hat die französische Militärregierung in Rheinland-Pfalz dem Ministerpräsidenten nahegelegt, auf den Koblenzer Entscheidungen bestehenzubleiben. Noch kurz vor der Konferenz vom 20. Juli gab die französische Seite zu verstehen, daß man keinen Druck ausüben werde, die Koblenzer Beschlüsse zu revidieren. Die Ministerpräsidenten sollten in völliger Freiheit die Verantwortung übernehmen können. Bestärkt wurden die Deutschen übrigens auch darin, das Besatzungsstatut vor der Ausarbeitung der Verfassung zu verlangen. Ebenfalls unmittelbar vor der zweiten Frankfurter Konferenz hat die französische Militärregierung in privaten Gesprächen mit „ihren“ Ministerpräsidenten signalisiert, daß General Koenig unter allen Umständen entschlossen sei, das Besatzungsstatut vor der Ausarbeitung der Verfassung zu erlassen. Dieses werde, so hieß es, derartige Beschränkungen bringen, daß unter diesen Bedingungen nur an die Ausarbeitung eines Verwaltungsstatuts anstelle einer Verfassung zu denken sei.

Damit sind die verschiedenen Überlegungen taktischer Art, die die Ministerpräsidenten bei ihren Koblenzer Beratungen bestimmt haben dürften, ihnen ebenfalls von französischer Seite nahegelegt worden: Den Gedanken, durch die Ausarbeitung von Gegenvorschlägen Zeit zu gewinnen, und, wenn schon Entscheidungen zu treffen waren, dann nur vorläufige zu fällen, hatte General Koenig dem bayerischen Ministerpräsidenten Ehard gegenüber ins Spiel gebracht. Mit dem Hinweis auf die fehlende deut-

sche Souveränität die Ausarbeitung einer Verfassung umgehen zu wollen, also ein weiteres Argument für die Provisoriumslösung zu gewinnen, lag genau im französischen Interesse. Aus den „Londoner Empfehlungen“ sozusagen „das Beste“ machen zu wollen, war fatalerweise eine parallele Zielsetzung beider Seiten.

Aber auch die Amerikaner hatten zuerst dem Eindruck, daß die Deutschen durchaus einen Verhandlungsspielraum besäßen, nicht gerade entgegengewirkt. Doch schon unter dem Eindruck der Vorkonferenzen der Parteien legten Mitglieder der Militärregierung den Deutschen in privaten Gesprächen nahe, die Dokumente anzunehmen. Nach der Begegnung vom 14. Juli erhielten deutsche Vertreter zwar die Information, daß die bittere Reaktion auf die Koblenzer Beschlüsse sich innerhalb der amerikanischen Militäradministration auf General Clay beschränkt habe, doch war dies angesichts seiner führenden Rolle keineswegs ohne Bedeutung. Clay als Repräsentant der führenden westlichen Macht hatte sich nach den Koblenzer Beschlüssen am kompromißlosesten gezeigt. Nach dem Abschluß der Koblenzer Konferenz wurden die Berater der amerikanischen Militärregierung beauftragt, die Deutschen „zu bearbeiten“. Auch auf Länderebene versuchten Mitglieder der Militärregierung, „ihren“ Ministerpräsidenten die von den Vereinigten Staaten in London verfolgte Konzeption und die darin vorgesehene Rolle der Deutschen verständlich und begreiflich zu machen und ebenso die Tatsache, daß es, schon wegen der französischen Haltung, keine realistische Alternative zur Annahme der Dokumente gebe. Schon am Tag nach dem 14. Juli, an dem General Clay seinen Unmut über die Koblenzer Beschlüsse offen zum Ausdruck gebracht hatte, kam es zu weiteren Gesprächen. Unter den beteiligten Vertretern der Parteien ergab sich bei den Besprechungen gleichwohl der Eindruck, daß die Amerikaner vielleicht doch zum Nachgeben bereit sein würden. Das Vorschicken der Verbindungsoffiziere schien darauf hinzudeuten, daß auch ihnen an einer Lösung gelegen war<sup>24</sup>.

Was die Haltung der britischen Besatzungsmacht anbetrifft, so konnte Willi Brandt vor der Übergabe der „Frankfurter Dokumente“ aus Berlin an den Parteivorstand eine Äußerung seines britischen Gesprächspartners weitergeben, wonach in den Londoner Verhandlungen „die englische Delegation fast in allen Streitfragen den von der SPD vertretenen Standpunkt angenommen hätte und daß die hiesige englische Vertretung auch im letzten Stadium der Verhandlungen sich betont kritisch geäußert hätte. Bevin sei mit dem Kompromiß keineswegs zufrieden“<sup>25</sup>. Daraus schien zu ersehen sein, daß möglicherweise auch die Briten zu einer Kursänderung bereit sein würden. Bei den Briten schien durchaus Neigung vorhanden gewesen zu sein, auf der Basis der Koblenzer Beschlüsse zu einem Kompromiß zu finden. Von den Militärgouverneuren hat General Robertson am moderatesten auf die Koblenzer Beschlüsse reagiert. Er hat deutschen Vertretern gegenüber vor allem Gesprächsbereitschaft signalisiert, um auch von alliierter Seite den Verhandlungsweg offenzuhalten.

<sup>24</sup> HStAS, EA 1/3, Nr. 545, Dpd-Information vom 15. 7. 1948; vgl. auch Benz, Grundgesetz der Alliierten, S. 14.

<sup>25</sup> AdsD, PV Bestand Schumacher, J 79 I, Bericht Brandts an den Parteivorstand, Nr. 57, vom 9. 6. 1948.

## 2. Motive und Argumente

### *Verfassungsfrage*

Der stärkste Druck für die Ministerpräsidenten, in ihren Beratungen zu einem Ergebnis zu kommen, ging von Dokument Nr. I aus. Dabei waren die Schwierigkeiten in der Behandlung der Verfassungsproblematik durch den Text des Dokumentes praktisch schon vorprogrammiert: Indem dieses festlegte, daß die von den Ministerpräsidenten einzuberufende Verfassungsgebende Versammlung „eine Regierungsform des föderalistischen Typs“ zu schaffen habe, die einerseits „am besten geeignet“ sei, „die gegenwärtig zerrissene deutsche Einheit schließlich wieder herzustellen“, andererseits „die Rechte der beteiligten Länder“ schütze und dabei eine „angemessene Zentralinstanz“ schaffe, gab es verbindliche Richtlinien vor, die sowohl an das deutsche Kernproblem der Teilung rührten als auch in ihrer allgemeinen Formulierung weiten Interpretationsspielraum offenzulassen schienen, was den Grad an föderalistischer Ausgestaltung des neuen Staatswesens anbetraf. Die Londoner Mächte, die sich über diese Fragen im Detail nicht hatten einigen können, reichten damit die Entscheidung an die deutschen Ministerpräsidenten weiter. Dies verriet eine Fehleinschätzung der innerdeutschen Situation, die die Konsensbildung unter den Ministerpräsidenten nicht minder problematisch machen sollte<sup>26</sup>: 1. Das Ziel, die „gegenwärtig zerrissene deutsche Einheit schließlich wieder herzustellen“, war das politisch schwerwiegendste Problem, dem sich nun die Ministerpräsidenten zu stellen hatten. 2. Der Auftrag, eine Regierungsform zu schaffen, die sowohl die Rechte der Länder sicherte als auch eine „angemessene“ Zentralinstanz vorsah, beschwor nicht nur in der Frage der Ausgestaltung der künftigen politischen Ordnung den alten Gegensatz zwischen Unitarismus/Zentralismus und Föderalismus wieder herauf, der die deutsche Geschichte ständig begleitet hatte<sup>27</sup>, sondern führte mehr noch dazu, daß beide Richtungen sich mit gleicher Berechtigung auf den Inhalt des Dokumentes berufen konnten.

Darüber, daß die deutsche Einheit zum Zeitpunkt der Übergabe der Dokumente tatsächlich zerrissen war, dürfte sich kaum einer der Ministerpräsidenten Illusionen gemacht haben. Was übrigblieb, war das Zögern, aus dieser Tatsache praktische Schlußfolgerungen zu ziehen. Einige der Ministerpräsidenten vertraten die Auffassung, daß die Frage der deutschen Teilung auf einer ganz anderen Basis entschieden werde – nämlich auf der internationalen, der Ebene der Siegermächte, auf die die Deutschen ohnehin keinen Einfluß hatten (so besonders Gebhard Müller); für sie kam es darauf an, mit der Begründung eines soliden, funktionsfähigen Staatswesens in den Westzonen einen Anfang zu machen, um die wirtschaftliche Konsolidierung voranzutreiben, eine wirksame deutsche Interessenvertretung zu erhalten und auf diese Art schrittweise die deutsche Souveränität zurückzugewinnen (Arnold: gesamtdeutsche Regierung im We-

<sup>26</sup> In dieser Hinsicht ist der Feststellung bei Pikart, Auf dem Weg zum Grundgesetz, S. 167, nicht unbedingt zuzustimmen, daß die „mangelnde Präzision und Koordinierung der Föderalismus-Vorstellungen der westlichen Siegermächte [...] der amerikanischen wie der deutschen Seite nicht zum Nachteil ausschlagen“ sollte.

<sup>27</sup> Dazu Deuerlein, Die historischen und philosophischen Grundlagen.

sten; Ehard, Stock, Brauer, Maier, Kaisen, Müller). Insgesamt aber fürchteten sie die historische Tragweite dieser Entscheidung, von der, wie Carlo Schmid in Rudesheim klarzumachen versucht hatte, keineswegs mit Sicherheit angenommen werden konnte, daß sie auch tatsächlich geeignet war, die deutsche Einheit wiederherzustellen. Nach der Konzeption Schmidts sollte deshalb – das schien der Ausweg aus diesem Dilemma – nur ein Minimum an Staat geschaffen werden, ein Regime, das sich unter der Verantwortung der Besatzungsmächte selbst verwalten konnte. Die Hypothek der Fremdbestimmung (nicht nur durch die Tatsache der Besetzung als solcher, sondern durch Maßnahmen wie die alliierte Kontrolle der Ruhrindustrie und des deutschen Außenhandels, fehlende Möglichkeiten einer eigenen deutschen Außenpolitik, Kontrolle des Außenhandels, Erlaß eines Besatzungsstatuts) schloß es aus der Sicht Schmidts aus, von Staat und Regierung zu sprechen. Der pragmatischen Überzeugung, die von CDU- wie SPD-Ministerpräsidenten gleichermaßen geteilt wurde, daß der wirtschaftliche Wiederaufbau nur in Anlehnung an den Westen und mit dessen Hilfe möglich sein würde, stand also die prinzipielle staats- oder völkerrechtliche Betrachtungsweise Carlo Schmidts gegenüber. Die Sorge um die vierte Zone und Berlin führte die Ministerpräsidenten dazu, die Konzeption Schmidts zunächst im Prinzip zu unterstützen. Mit Recht bewertet Johannes Volker Wagner das Ergebnis der Koblenzer Konferenz als „einen ersten Versuch der westdeutschen politischen Entscheidungsträger [. . .], über die Konstruktion eines staatlichen und verfassungsrechtlichen Provisoriums die angebotene Kompetenzerweiterung und die administrativ-wirtschaftliche Zusammenführung der drei Zonen zu erreichen, ohne dabei eine definitive Festlegung auf eine westdeutsche Staatsgründung hinnehmen und die Festschreibung der deutschen Teilung vollziehen zu müssen“<sup>28</sup>. Mit der Ablehnung der Koblenzer Beschlüsse durch die Westmächte aber sollte auch der Versuch scheitern, die Verantwortung den Westalliierten zuzuschieben.

Was nun die inhaltliche Ausgestaltung dieser neuen politischen Ordnung anbetraf, fühlte sich das föderalistische Lager durch die Vorgaben des Dokumentes Nr. I in seiner Auffassung bestärkt, daß die historische Gelegenheit gegeben sei, föderalistischen Prinzipien maßgebliche Geltung zu verschaffen. Zusätzlich dadurch, daß die Militärgouverneure die „Frankfurter Dokumente“ an die Adresse der Ministerpräsidenten gerichtet hatten, sahen vor allem die süddeutschen Föderalisten, angeführt von Bayern als Vorkämpfer der Länderrechte, die Stunde gekommen, den Ländern entscheidenden Einfluß sowohl bei der Entstehung als auch beim Aufbau der neuen staatlichen Konstruktion zu verschaffen. Das Frankfurter Dokument Nr. I schien insoweit föderalistischen Vorstellungen zu entsprechen, wonach die neue deutsche Staatlichkeit aus den Ländern entstehen sollte, die eigene, originäre Staatsgewalt besaßen. Für diese Aufgabe besaßen die Länder nach 1945 eine günstige Ausgangsposition. Der Aufbau des politischen Lebens von unten nach oben, das heißt das Wiedererstehen von Ländern vor der Zentralgewalt, hatte die Länder zur Keimzelle neuer deutscher Staatlichkeit gemacht und zugleich das Neuaufleben des Regionalismus begünstigt. Insbesondere in der amerikanisch besetzten Zone hatte sich der politische Aufbau nach föderalistischen Grundsätzen vollzogen. General Clay selbst galt als ein Garant föderalistischer

<sup>28</sup> Parl. Rat, Bd. 1, Einleitung, S. XL; auch Wiesemann, Gründung des deutschen Weststaats, S. 125, interpretiert die Koblenzer Beschlüsse als „Ausweichversuch“.

Interessen; der Länderrat der amerikanischen Zone besaß Vorbildcharakter für einen späteren gesamtstaatlichen Zusammenschluß. Auch die französische Besatzungsmacht hatte, wenn auch aus anderen Motiven, den Eigenstaatlichkeitsgedanken gefördert. Die zentralistischere Staatsauffassung der Länder der britischen Zone nach der preußisch-deutschen Tradition korrespondierte mit dem nach gleichen Prinzipien vorgenommenen Aufbau der Zone durch die Briten. Hatte 1848 die Frankfurter Nationalversammlung die Gunst der Stunde, das hieß den Zustand der Schwäche der Länder, durch rasche Entscheidungen für die Schöpfung eines Nationalstaates zu nutzen versucht<sup>29</sup>, ging es aus der Sicht der Föderalisten 1948, genau hundert Jahre später, umgekehrt darum, an die den Ländern von den Besatzungsmächten nach 1945 zugeschriebene führende Rolle im Interesse eines föderalistischen Neuaufbaus anzuknüpfen.

Historisch rekurrerten Länder wie Bayern und Südbaden in ihrer Argumentation auf die Zeit des Rheinbundes, in der die deutschen Länder ihre eigenstaatliche Existenz gefunden und seither bewahrt hatten. In jener Zeit hatte sich das „Modell“ einer deutschen Gesamtstaatlichkeit auf der Basis der Eigenstaatlichkeit der Länder herausgebildet, „einer Föderation der deutschen Territorien auf der Grundlage der partikularen Staatshoheit“, die „im Deutschen Bund von 1815 für ein halbes Jahrhundert zur Verfassungsform der deutschen Nation“ geworden war<sup>30</sup>. Diesem Staatsverständnis zufolge galt die Weimarer Zeit als eine eher unglückliche Epoche. Dieses System war nicht zuletzt durch die ungenügende Berücksichtigung föderalistischer Prinzipien zum Scheitern verurteilt gewesen und hatte geradezu zwangsläufig in den zentralistischen Machtstaat der nationalsozialistischen Zeit einmünden müssen. Besonders aus süddeutscher Sicht wurden die Niederlage des Reiches und das Ende Preußens deshalb als ein „Vorgang eigener Befreiung“ aufgefaßt<sup>31</sup>.

Um nun den föderalistischen Prinzipien wieder zum Durchbruch zu verhelfen, waren die Fragen des Zustandekommens des neuen Staatsgebildes, seiner Verfassung und deren inhaltliche Ausgestaltung die entscheidenden Fragen schlechthin, bei deren Lösung die Länder ausschlaggebend beteiligt sein mußten. Dabei galt es, von vornherein jegliche zentralistische Entwicklung auszuschließen, wie sie zu drohen schien, wenn man die Ausarbeitung der Verfassung einer allgemein gewählten Nationalversammlung überließ. Verhindert werden mußte auch jeglicher Versuch, an die Institution des Frankfurter Wirtschaftsrates als einer Übergangsregelung bis zum Zustandekommen der verfassungsmäßigen Organe anzuknüpfen. Wie stark der Argwohn gegenüber einer zentralistischen Entwicklung war, zeigen Überlegungen in Rheinland-Pfalz: Nicht einmal eine indirekte Wahl der Mitglieder zur Verfassungsgebenden Versammlung schien ausreichend, um zentralistischen Tendenzen vorzubeugen. Wie vor allem Bayern ebenfalls forderte, mußte auch den Ministerpräsidenten bei der Ausarbeitung der Verfassung ein zumindest konsultatives Mitwirkungsrecht eingeräumt werden. Justizminister Süsterhenn hatte der Militärregierung nahezubringen versucht, daß die Festschreibung einer föderalistischen Ordnung allein nicht genüge, eher noch als Diktat wirke. Entscheidend sei vielmehr, von vornherein die Mitwirkung der Landesregierungen sicherzustellen.

<sup>29</sup> Schieder, Vom Deutschen Bund zum Deutschen Reich, S. 89.

<sup>30</sup> Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. I, S. 86.

<sup>31</sup> Pikart, Auf dem Weg zum Grundgesetz, S. 164.

Modelle für das Zustandekommen von Verfassungen lieferte wiederum die Entstehungsgeschichte der Länder. Für die Einsetzung einer vorläufigen Regierung durch die Besatzungsmacht gab es ebenso Vorbilder (französische Zone) wie für eine auf Anordnung der Besatzungsmacht von den Ministerpräsidenten zu berufende Verfassungskommission zur Vorbereitung der Arbeit einer volksgewählten Verfassungsgebenden Versammlung (Hessen). Denkbar war aber auch, ein parlamentarisches Gremium mit Regierungsfunktionen auszustatten. Die Bildung einer „Zonenvertretung“, allgemein gewählt, gleichzeitig ausgestattet mit dem Gesetzgebungsrecht, welche die Exekutive zu bestellen habe, hatte Staatspräsident Bock vorgeschlagen (Vorbild die Beratende Landesversammlung in Württemberg-Hohenzollern). Eine Rolle spielte auch hier die Erinnerung an die Anfänge der Weimarer Republik: Damals hatten die Siegermächte mit einer provisorischen deutschen Regierung einen Friedensvertrag abgeschlossen. 1945 aber fehlte jede einheitliche deutsche Vertretung. In der Frage, ob den Besatzungsmächten zunächst eine vorläufige Regierung als Verhandlungspartner gegenüberzustellen sei, waren in Koblenz verschiedene Konzeptionen ventiliert worden: Eine Möglichkeit war, den Ministerpräsidenten bis zum Zustandekommen der verfassungsmäßigen Organe treuhänderische Regierungsfunktionen zu übertragen (Ehard, Lüdemann, Altmeier/Süsterhenn). Der Gedanke, den Ministerpräsidenten als Gremium die vorläufige Interessenvertretung des deutschen Volkes zu übertragen, wurde besonders von den Ländern der französischen Zone unterstützt, da diese die neugewonnene Einheit der drei Westzonen nicht wieder verlieren, sondern möglichst sofort institutionalisieren wollten, aber auch von Bayern, Bremen, Württemberg-Baden, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein. Die Einsetzung der Konferenz der Ministerpräsidenten als „Exekutivorgan“ durch die Militärgouverneure im Sinne einer Übergangslösung, welches zusammen mit einer parlamentarischen Instanz die Verfassung ausarbeiten sollte, hatte der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Arnold ursprünglich erwogen.

Die Entscheidung der Ministerpräsidenten, sich als permanentes Organ zu konstituieren, war ein wesentlicher Erfolg für die föderalistische Position. Nicht durchsetzen ließ sich in den Verhandlungen allerdings die hauptsächlich von Bayern verfolgte Intention, die Ministerpräsidenten selbst mit der Ausarbeitung der Verfassung zu betrauen. Nicht weiter aufgegriffen wurde auch der Vorschlag Süsterhenns, die Verfassung gemeinsam von den Ministerpräsidenten und einem parlamentarischen Beirat ausarbeiten zu lassen. Der Wille, ausdrücklich kein Regierungsorgan, sondern nur etwas Provisorisches zu schaffen, ließ die Ministerpräsidenten jedoch nach anderen Lösungen suchen. Hier nun hatte der Föderalismus – neben seiner empfehlenswerten außenpolitischen Dimension (Zeichen der bewußten Abkehr vom zentralistischen Machtstaat) – beachtliche Vorzüge anzubieten: Der Weg über die Länder schien am besten geeignet, den Charakter des Provisoriums zu unterstreichen. Indirekte Wahlen zu einem in seinen Funktionen eng begrenzten parlamentarischen Gremium, dem Parlamentarischen Rat, erleichterten es überdies, den Beitritt des Ostens offenzuhalten. Hinzu traten noch weitere Erwägungen, die für indirekte Wahlen sprachen: 1. indirekte Wahlen waren ein einfaches und schnelles Verfahren, das dennoch nicht gänzlich (wie Bayern argumentierte) der demokratischen Untermauerung entbehrte, 2. sie umschifften die Gefahr einer kommunistischen Einflußnahme oder nationalistischer Entgleisungen, 3. sie beugten der Möglichkeit eines negativen Ausgangs direkter Wahlen

angesichts der labilen Haltung in der Bevölkerung vor; die Gefahr einer stimmungsmäßigen Rückwirkung der allgemeinen Lage hätte allgemeinen Wahlen dagegen einen gewissen Charakter der Unberechenbarkeit verliehen. Schon deshalb sollte man eine politische Beunruhigung durch Wahlkämpfe vermeiden; 4. den Dokumenten zufolge war ohnehin mit einer Reihe von Volksabstimmungen zu rechnen. 5. Eine Häufung von Wahlen führte zu Wahlmüdigkeit, die sich neben Fernbleiben in Radikalisierung äußern könnte.

Neben solchen politischen Erwägungen gab es noch rein praktische Gründe, indirekte Wahlen einer allgemeinen Volkswahl vorzuziehen; nämlich zum einen den Zeitfaktor, das heißt die vor allem von der französischen Zone betonte Notwendigkeit, möglichst rasch zu einer einheitlichen, regierungsähnlichen Vertretung für die Westzonen zu kommen, zum anderen die Tatsache, daß die in den Dokumenten vorgegebene Zeitspanne für die Abhaltung allgemeiner Wahlen zu kurz war. Hinzu kam die Kostenersparnis in Anbetracht der angespannten Finanzlage der Parteien und schließlich das Argument, daß das Volk selbst durch die täglichen Sorgen der Existenzhaltung in einem Maße in Anspruch genommen sei, die ihm wenig Zeit und auch wenig Interesse an direkter politischer Mitwirkung lasse (Heuß).

Das Mittel, föderalistischen Tendenzen entgegenzuwirken, war für die zentralistische Richtung das Beharren auf dem Prinzip der Volkssouveränität. Aus diesem ließ sich das Recht der Alleinzuständigkeit der Verfassungsgebenden Versammlung, nicht nur für die Ausarbeitung der Verfassung, sondern auch für die Durchführung der Ländergrenzenreform, ableiten. Indirekte Wahlen besaßen aus dieser Sicht, darauf wies der Hamburger Bürgermeister Brauer, der in Koblenz an allgemeinen Wahlen festzuhalten versucht hatte, hin, das entscheidende Manko einer mangelnden Autorität und fehlenden demokratischen Untermauerung.

Als Synthese im Widerstreit zwischen der „föderal-gouvernementalistischen“ und der „unitarisch-parlamentaristischen“ Anschauung<sup>32</sup> bot sich der Aufbau eines ausdrücklich als Provisorium deklarierten westdeutschen Staatswesens an: Das Zustandekommen der Verfassungsgebenden Versammlung durch indirekte Wahlen wie auch deren Ratifizierung durch die Länder wurden zu Attributen, die die Vorläufigkeit dieser Lösung augenfällig dokumentieren sollten. Föderalistische Interessen gingen somit einen Bund ein mit einem gesamtdeutschen Interesse – das Offenhalten der deutschen Frage durch eine provisorische Lösung für die Westzonen –, in dem die unterschiedlichen Ansatzpunkte zu neuer Staatlichkeit übereingebracht werden konnten. Dieses Konzept, durch das die Eigeninteressen der Föderalisten in eine dem deutschen Gesamtinteresse dienliche Form gekleidet werden konnten, war auch für die Länder, die demokratische Volkswahlen für unbedingt erforderlich hielten, akzeptabel, weil schließlich das künftige Parlament aus allgemeinen Wahlen hervorgehen würde und somit eine, sozusagen nachträgliche, Legitimation durch das Volk gegeben war.

Die Terminologie für die Bezeichnung der Institutionen dieses westdeutschen Provisoriums ist im übrigen so ungebräuchlich, wie Reinhold Maier in seinen Erinnerungen schreibt<sup>33</sup>, nicht gewesen: Das Vorbild für den „Parlamentarischen Rat“ dürfte bei der Einrichtung des, ebenfalls indirekt gewählten, Parlamentarischen Rates beim Länder-

<sup>32</sup> Benz, Föderalistische Politik, S. 776.

<sup>33</sup> Maier, Erinnerungen, S. 62.

rat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes zu suchen gewesen sein<sup>34</sup>. So fremd war auch der Begriff „Grundgesetz“ nicht: Clemens von Brentano benutzte ihn in einem Referat auf der Tagung des „Ellwanger Freundeskreises“ am 22./23. November 1947<sup>35</sup>; dem Landtag von Nordrhein-Westfalen lag am 23. Januar 1947 der Entwurf für ein „Landesgrundgesetz“ vor; die vorläufige Verfassung Schleswig-Holsteins wurde als ein die politische Wirklichkeit umschreibendes „Staats-Grundgesetz“ begriffen; als Vorlage für die niedersächsische Landesverfassung brachte die DP am 9. Dezember 1947 den Entwurf eines „Niedersächsischen Staatsgrundgesetzes“ ein; der Begriff fiel ebenfalls bei den Beratungen des Verfassungsausschusses der Gemischten Kommission in Rheinland-Pfalz<sup>36</sup>; schließlich wurde die französische Verordnung Nr. 95 vom 9. Juni 1947 von der Besatzungsmacht selbst als „vorläufiges Grundgesetz“ für die Zone bezeichnet<sup>37</sup>; für Hessen erließ die von der Besatzungsmacht eingesetzte vorläufige Regierung ein „Staatsgrundgesetz“; Hermann Brill hatte als provisorische Lösung für die Westzone die Ausarbeitung eines „Vorläufigen deutschen Staatsgrundgesetzes“ vorgeschlagen.

Das Provisoriumskonzept half also, föderalistische Interessen zu wahren beziehungsweise durchzusetzen, jedoch auch noch zusätzlich, dem eigenen Interesse abträgliche Entwicklungen auszuschalten: Neben dem Argwohn gegenüber einer zentralistischen Entwicklung war es in Bayern und Baden das Eigeninteresse einer Aufrechterhaltung des politischen Status quo auf Landesebene mittels indirekter Wahlen, wodurch die Gefahr eines Verlustes der Mehrheit der Regierungspartei umschifft werden konnte. Parteipolitisch gesehen haben indirekte Wahlen also die CDU begünstigt. Ausschlaggebend war für die Sozialdemokraten insofern, daß die künftigen Bundesorgane aus allgemeinen Wahlen hervorgingen, zumal sie damit die Hoffnung verbanden, die erste bundesdeutsche Regierung stellen zu können.

Nicht nur aus einheitspolitischen Gründen (Maier), sondern auch aus taktischen Gesichtspunkten war umgekehrt mancher „Zentralist“ zu Zugeständnissen an den Föderalismus bereit: Bei den norddeutschen Ländern dürfte damit die Intention verbunden gewesen sein, dieses Zugeständnisses die Unterstützung der süddeutschen für eigene Zielsetzungen zu gewinnen. Doch auch die Föderalisten ihrerseits taktierten, um Stimmen für das eigene Lager zu sammeln: Das Kalkül Bayerns, durch das Eintreten für die eigenständige Existenz der Hansestädte das föderalistische Element innerhalb der SPD zu stärken, hat sich zumindest im Falle Bremens als durchaus realistisch erwiesen. Je föderalistischer dieses System ausgestaltet sein würde – und hier zeigt sich der unmittelbare Zusammenhang zwischen der Föderalismus- und der Ländergrenzenfrage –, desto berechtigter erschien die Forderung nach der Aufrechterhaltung der Eigenstaatlichkeit der Hansestädte und der damit verbundene Wunsch, eigene Zuständigkeiten zu behalten beziehungsweise weitere übernehmen zu können. Aus bremischer Sicht sprach, gerade im eigenen Interesse, eine ganze Menge für ein föderalistisches System. Allerdings hat die Rede Reuters in Rüdeseheim auch bei Wilhelm Kaisen ein Umdenken bewirkt insofern, als er sich daraufhin (ähnlich wie Reinhold Maier) ausdrücklich

<sup>34</sup> Vgl. Morsey, Entscheidung für den Westen, S. 15, Anm. 78.

<sup>35</sup> Benz, Föderalistische Politik, S. 793.

<sup>36</sup> Vgl. Mohr, Entstehung der Verfassung für Rheinland-Pfalz, S. 64.

<sup>37</sup> Vgl. Parl. Rat, Bd. 1, S. 82, Anm. 36.

für einen starkes Staatsgebilde aussprach, dem im Grunde ein Föderalismus süddeutscher Prägung im Wege stand.

Auch die Entscheidung, im Rahmen der Provisoriumslösung auf eine Volksabstimmung zu verzichten, wirkte faktisch als weiteres Zugeständnis an die Föderalisten, denn nun fiel den Ländern auch die Aufgabe der Ratifizierung des Grundgesetzes zu. Dieses Verfahren, in der Regel sogar verbunden mit Neuwahlen zum Parlament, besaß ebenfalls Vorbilder in der Entstehung der Landesverfassungen. Nicht wenige der Ministerpräsidenten wären deshalb auch bereit gewesen, den Weg einer Volksabstimmung in den einzelnen Ländern zu gehen, und sei es in Verbindung mit den Wahlen zum Parlament, namentlich zumindest Brauer, Ehard, Maier, Kaisen, Stock und Altmeier (beziehungsweise Süsterhenn)<sup>38</sup>. Vor dem Hintergrund des Widerstreites zwischen dem föderalistischen und dem zentralistischen Prinzip besaß wiederum der von der französische Zone dringend erhoffte und von den Ländern der Bizone vorbehaltlos unterstützte Wunsch, mit dem Vereinigten Wirtschaftsgebiet zusammengeschlossen zu werden, seine eigene Bedeutung: Der Anschluß der französischen Zone bedeutete eine deutliche Verstärkung der föderalistischen Komponente. Besonders Rheinland-Pfalz nahm hier eine Führungsposition ein und war daran interessiert, möglichst frühzeitig an den trizonalen Verhandlungen und dem westdeutschen Neuaufbau beteiligt zu sein.

### *Ländergrenzenreform*

Der Anstoß zu einer Neuordnung der Ländergrenzen kam 1948 wiederum, wie zuvor schon in der deutschen Geschichte, von außen. Beginnend mit dem Reichsdeputations-Hauptschluß von 1803 ist die territoriale Gestalt Deutschlands insgesamt fünfmal korrigiert worden. Auch nach dem Zweiten Weltkrieg waren es auswärtige Mächte, die die deutsche Landkarte entscheidend veränderten. Gemeinsam war allen diesen Umgestaltungen, daß sie die Folge oder das Ergebnis kriegerischer Auseinandersetzungen waren. Hatte die Beseitigung der territorialen Zersplitterung in Deutschland bis 1918 eine Konstellation geschaffen, in der nach dem Ende der Fürstentherrschaft erstmals eine zweckorientierte Neugliederung des Reiches möglich geworden war, beseitigten die Besatzungsmächte nach 1945 noch das letzte Hindernis, das einer sinnvollen Ländereinteilung bis dahin im Wege stand: Preußen. Die Existenz des übermächtigen preußischen Staates, der für eine extrem ungleichgewichtige Länderordnung hauptverantwortlich und schon 1848 ein „nicht überwindbares Hindernis für die Verwirklichung des Bundesstaates“ gewesen war<sup>39</sup>, hatte auch in der Neugliederungsdebatte der Weimarer Zeit die entscheidende Rolle gespielt<sup>40</sup>. Seine Auflösung war damals zwar diskutiert worden, aber letztlich an innerdeutschen Widerständen gescheitert.

Anstelle des hegemonialen Preußen verfügten die Briten 1946 die Bildung neuer Länder in ihrer Zone. Besonders die Entstehung Niedersachsens bedeutete dabei in Nordwestdeutschland eine Überwindung der „bisherige[n] Gemengelage größerer

<sup>38</sup> Auch der „Ellwanger Freundeskreis“ hatte in seinen Vorschlägen eine Volksabstimmung vorgesehen, verbunden mit der gleichzeitigen Wahl zur Volksvertretung; vgl. Benz, *Föderalistische Politik*, S. 805.

<sup>39</sup> Deuerlein, *Die historischen und philosophischen Grundlagen*, S. 84.

<sup>40</sup> Vgl. Hennings, *Der unerfüllte Verfassungsauftrag*, S. 34 f., 126.

und kleinerer Territorien aus dynastischer Zeit zugunsten einer bestandsfähigen Lösung“<sup>41</sup>. Das Ende Preußens wurde nach 1945 vor allem von den süddeutschen Ländern lebhaft begrüßt. Für Bayern (und, wie dargelegt, Rheinland-Pfalz) verband sich damit die Hoffnung auf eine Verlagerung des politischen Schwergewichts des neuen deutschen Staates und zugleich auf eine führende politische Rolle des Südens. Ähnlich hoffte auch der süddeutsche Liberalismus, sein Gewicht besser zur Geltung bringen zu können. Bayern brachte der Entstehung eines weiteren großen Landes im Südwesten allerdings wenig Sympathien entgegen. Zusammen mit Nordrhein-Westfalen war es das größte Land Westdeutschlands, und beide wollten sich diesen Vorsprung nur ungern nehmen lassen.

Die Reformpläne von 1948 griffen meist auf historische Vorarbeiten zurück. Der Tätigkeit des von den Ministerpräsidenten eingesetzten Ausschusses zur Überprüfung der Ländergrenzen lagen neben den wenigen zeitgenössischen Skizzen insbesondere Entwürfe und Konzepte aus der Weimarer Zeit zugrunde, darunter der Entwurf von Preuß aus dem Jahre 1918 und die Vorschläge von Scheu und Weitzel von 1928<sup>42</sup>. Auch die einzelnen Länder bemühten sich zur Untermauerung ihrer Neugliederungsvorstellungen um eine geschichtliche Fundamentierung ihres Standpunktes. Die Reformdebatte von 1948 weist dabei eine historische Kontinuität auf, in der die nationalsozialistische Zeit als Epoche einer undemokratisch von oben verordneten Gleichschaltung der deutschen Länder übergangen wurde, freilich auch deshalb, weil sich in dieser Zeit die Frage einer globalen Neugliederung überhaupt nicht gestellt hat. Gleichwohl waren damals einzelne territoriale Veränderungen durchgeführt worden (Groß-Hamburg-Gesetz), die rückgängig zu machen die sich dadurch benachteiligt fühlenden Länder 1948 eine Chance sahen (Schleswig-Holstein, Niedersachsen). Die Willkürlichkeit der in jener Zeit geschaffenen Verhältnisse war denjenigen Ländern, die an den Status quo ante anzuknüpfen versuchten, Anlaß zu der Argumentation, daß es sich dabei im Grunde lediglich um die Wiedergutmachung erlittenen Unrechtes handele (Wiederherstellung des alten Landes Baden).

Dafür, daß es 1948 zu der Durchführung einer Ländergrenzenreform nicht gekommen ist, waren mehrere Faktoren ausschlaggebend. 1. Eine Ursache ist in der vorausgegangenen Ländereinteilung durch die Besatzungsmächte im Zuge des politischen Wiederaufbaus ihrer Zonen zu suchen: Die Länder der amerikanischen Zone waren entweder traditionsreiche Gebilde, die weitgehend in ihrem alten Bestand wiederhergestellt wurden (Bayern, Bremen), oder Neuschöpfungen, die deutsche Anregungen und Vorstellungen berücksichtigten beziehungsweise historisch in gewisser Weise vorgeformt worden waren (Großhessische Bewegung) und insofern bereits deutsche Wünsche realisiert hatten. Die Briten hatten die Vorlage von Neugliederungsvorschlägen einem von ihnen initiierten Sonderausschuß des Zonenbeirates überlassen und diejenige Lösung in die Tat umgesetzt, die dort die Mehrheit gefunden hatte. Mit der Reform von 1946 sah auch in der britischen Zone eine Reihe von Ländern ihre Wünsche erfüllt (Hamburg, Niedersachsen und eigentlich auch, sieht man von den Ambitionen seines Ministerpräsidenten ab, Schleswig-Holstein) und somit langgehegte Pläne verwirklicht. Nord-

<sup>41</sup> Vgl. Korte/Rebe, *Verfassung und Verwaltung*, S.76; ähnlich Eschenburg, *Jahre der Besatzung*, S.102.

<sup>42</sup> Vgl. *Parl. Rat*, Bd.1, S.301–306.

rhein-Westfalen war als Sonderfall behandelt worden. Seine Entstehungsgründe waren vor allem außenpolitischer Art, dominiert von der Ruhrfrage und dem aufkeimenden Ost-West-Gegensatz. Doch auch hier wurden – zumindest indirekt – deutsche Stimmen gehört. Eine Wunde blieb die Teilung des Rheinlandes, dessen südlicher Teil in den Besatzungsbereich der Franzosen fiel.

Waren also mit der Neu- oder Wiederbegründung der Länder 1945/46 wesentliche Inhalte einer Reform bereits vorweggenommen worden, eröffneten die Besatzungsmächte mit dem Dokument Nr. II nunmehr die Möglichkeit, eine über die einzelnen Besatzungszonen hinausgreifende, ganz Westdeutschland umfassende Neugliederung durchzuführen. Daß die zonenweise erfolgte Länderbildung im letzten keine ausreichende Grundlage für die angestrebte neue staatliche Ordnung war, zeigten die Verhältnisse in der französischen Zone. Der Vorwurf einer willkürlichen Grenzziehung, den beispielsweise der schleswig-holsteinische Ministerpräsident den Besatzungsmächten gegenüber erhoben hatte, besaß noch am ehesten für diese Zone seine Berechtigung. Konkrete Lösungsansätze kamen denn auch von zweien der von der Grenzziehung der französischen Zone betroffenen Länder: Die getrennten Teile Württembergs und Badens hatten zunächst ihre Wiedervereinigung angestrebt. Wirtschaftliche Überlegungen jedoch führten dazu, daß die beiden Nordhälften der ehemaligen Länder sich im Lande Württemberg-Baden zu einer untrennbaren Einheit zusammenfanden, so daß das Ziel der Herstellung des Status quo ante nicht mehr realisierbar war. An dessen Stelle trat die Entschlossenheit, zumindest im südwestdeutschen Raum eine Reform in Richtung eines alle Teile der ehemaligen beiden Länder umfassenden Südweststaates trotz der eingeschränkten deutschen Entscheidungsfreiheit in Angriff zu nehmen und durchzusetzen. Südbaden versuchte dabei, die durch die Demarkationslinien geschaffene Situation zur Anknüpfung an frühere Eigenstaatlichkeit zu nutzen. Als Traditionsträger des alten Landes Baden – im Unterschied zur Südhälfte Württembergs, das bewußt kein eigenes Selbstverständnis entwickelt hatte – setzte es auf das Konzept einer *Restauration*. Württemberg-Hohenzollern hingegen suchte die *Reform* im Sinne einer neuen, wenn auch auf ältere Überlegungen zurückzuführenden Lösung.

Die Ursache dafür, daß die Neuordnung im deutschen Südwesten als einziges Projekt realisiert werden konnte, darin sehen zu wollen, daß in dieser Region als der einzigen eine Neugliederung „brennend aktuell“ gewesen sei und dadurch Unruhe unter der Bevölkerung verursacht habe, und daß deshalb alles habe getan werden müssen zur Bereinigung dieser Situation, „um die Bevölkerung ohne jede Einschränkung für die Gründung des Weststaates zu gewinnen“<sup>43</sup>, ist überaus fragwürdig. Der Grund dürfte vielmehr zum einen darin zu suchen sein, daß diese Teilreform als einzige allgemein (bis auf Südbaden) konsensfähig war, das heißt, daß durch diesen Zusammenschluß die übrigen Länder ihre Interessen nicht elementar verletzt sahen. Die angestrebte Lösung wurde im Gegenteil von einigen Ländern aus taktischen Gründen sogar nachhaltig unterstützt: Hessens Ministerpräsident Stock spekulierte darauf, daß damit eine geographisch umfassendere Auslegung des südwestdeutschen Raumes einhergehen würde, die den Süden und den Westen, also neben den primär betroffenen drei südwestdeutschen Ländern auch Hessen selbst und vor allem Rheinland-Pfalz, in den

<sup>43</sup> So Hennings, *Der unerfüllte Verfassungsauftrag*, S. 65.

Kreis der als regelungsbedürftig anerkannten Gebiete einbeziehen würde. Das Interesse Hessens an nordbadischen Gebieten wäre nur dann akut geworden, wenn das Land Rheinland-Pfalz zur Disposition gestanden hätte. Rheinland-Pfalz seinerseits hoffte auf die Entstehung eines saturierten großen Landes, das keinen Anspruch auf die Pfalz mehr erheben würde. Für die norddeutschen Länder hatte eine Zusammenfassung der Länder im Südwesten keine wesentlichen Auswirkungen. Der schleswig-holsteinische Ministerpräsident besaß ein Interesse an dieser Zusammenfassung insofern, als die beiden vorwärtsdrängenden südwestdeutschen Länder mit sachlichen Begründungen für ihre Zielsetzung warben, durch die sich Lüdemann in seiner eigenen Argumentation für die Durchführung einer Gesamtreform bestätigt sehen konnte. Bayern hätte es vorgezogen, das Problem Südwest gar nicht zu behandeln wegen der Gefahr, die Pfalz, auf die es mehr als jedes andere interessierte Land einen Anspruch zu erheben sich berechtigt fühlte, an dieses neue Gesamtland und damit endgültig zu verlieren. Unter der Voraussetzung, daß Rheinland-Pfalz unangetastet blieb, schuf eine vorgezogene Lösung für die südwestdeutschen Länder jedoch praktisch vollendete Tatsachen, wobei für die Pfalz zunächst immerhin der Status quo erhalten blieb, wenn auch nun mit einem weiteren großen Land ein Gegengewicht zu Bayern heranwuchs.

2. Ein weiterer Grund dafür, daß es darüber hinaus nicht zur Durchführung einer Reform gekommen ist, lag an den divergierenden Interessen der Länder. Diese machten eine Neugliederung deshalb so problematisch, weil keines der Länder bereit gewesen wäre, auf eigenes Territorium zu verzichten, zumindest nicht ohne dabei anderweitig kompensatorisch Gewinne zu erzielen. In der Regel wurden Reformziele auf Kosten des oder der Nachbarn verfolgt. Keine konkreten Gebietsansprüche meldeten allein die Stadtstaaten an. Sie mußten aber insbesondere durch die Pläne des schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten um den Fortbestand ihrer Eigenstaatlichkeit fürchten. Hermann Lüdemann wiederum war der einzige Regierungschef, der einerseits ein Gesamtkonzept für eine Neugliederung besaß und konsequent zu realisieren versuchte; andererseits bildete er auch insofern eine Ausnahme unter den Länderchefs, indem er sich für das Aufgeben der Selbständigkeit seines Landes zugunsten einer größeren territorialen Einheit einsetzte. Die größere Verbindung strebten, wie dargelegt, auch Württemberg-Hohenzollern und Württemberg-Baden an, allerdings nur im Rahmen einer Teillösung, die auch unabhängig von einer Gesamtreform zu verwirklichen sein sollte. Württemberg-Baden war darüber hinaus von Plänen zur Bildung eines Landes „Schwaben“ tangiert sowie von hessischen Gebietsansprüchen auf Nordbaden. Die Wiedergewinnung Nordbadens strebte Südbaden an im Rahmen einer Wiederherstellung des alten Landes Baden.

Am stärksten umstritten war Rheinland-Pfalz, das dadurch, daß seine Existenzfähigkeit von maßgeblichen politischen Kräften des Landes selbst in Zweifel gezogen wurde, den Neugliederungswünschen seiner Nachbarländer noch indirekt Auftrieb gab. Die Landtagsresolution vom 30. Juli 1948 wurde vor allem in Hessen als Signal für eine aktive Neugliederungspolitik aufgefaßt. Ansprüche auf die Pfalz meldeten Bayern, Hessen und Baden an; von den Regierungsbezirken Koblenz und Trier hoffte ebenfalls Hessen verschiedene Kreise gewinnen zu können. Der Südteil der ehemaligen Rheinprovinz tendierte insgesamt zu Nordrhein-Westfalen, Montabaur nach Hessen, wohin auch in Rheinhessen starke Strömungen drängten. Hessen selbst strebte primär eine Arrondierung seines Gebietes durch die „Rückgewinnung“ hessischer Gebie-

te an – womit es einen auch in seiner Verfassung festgehaltenen Anspruch erhob auf territoriale Zusammenhänge, die in dieser Form zuvor allerdings gar nicht bestanden hatten. Darüber hinaus verfolgte es ein Maximalziel, das, neben anderen Territorien, die Einbeziehung sogar des gesamten Landes Rheinland-Pfalz beinhaltete. Solche Pläne waren für den Bestand des Landes Rheinland-Pfalz besonders gefährlich, da selbst die Besatzungsmächte gegen diese Lösung keine Einwände erhoben hätten.

Neben parteipolitischen Befürchtungen (Entstehung eines sozialdemokratisch dominierten Landes Hessen-Pfalz) waren es vorerst nicht realisierbare territoriale Erweiterungswünsche – im Sinne einer „Wiedervereinigung“ der im Zuge der Landesgründung vorübergehend von der Besatzungsmacht geschaffenen territorialen Zusammenhänge (Mittelrhein-Saar) –, die den rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten eine Status-quo-Politik verfolgen ließen. Diese Politik auch innenpolitisch zu rechtfertigen und durchzusetzen ermöglichten die außenpolitischen Gefahren, die mit einer Auflösung seines Landes verbunden gewesen wären. Der zumindest vorläufige Fortbestand des Landes erschien damit als auch im gesamtdeutschen Interesse liegend durchaus plausibel. Der Anspruch, solchen gesamtdeutschen Interessen zu dienen, konnte freilich ebensogut von Hessen durch die mit seinen territorialen Zielsetzungen verbundene Verklammerung links- und rechtsrheinischer Gebiete erhoben werden (Durchkreuzung gefürchteter französischer Territorialpläne auf dem linken Rheinufer). Eine Auflösung von Rheinland-Pfalz hätte die Frage der Wiedervereinigung des Rheinlandes anklingen lassen. In einem solchen Falle wäre das Fortbestehen des ohnehin großen Landes Nordrhein-Westfalen von den übrigen Ländern kaum widerspruchslos hingenommen worden. Eine Auflösung oder Teilung von Nordrhein-Westfalen wurde von diesem selbst wegen des Ruhrgebietes und möglicher außenpolitischer Folgewirkungen abgelehnt. Außerdem wäre in einem solchen Falle das alte Problem der niedersächsisch-westfälischen Grenze wieder akut geworden. Interesse an nordrhein-westfälischem Territorium hätte auch Hessen angemeldet, das mit den Kreisen Siegen und Wittgenstein liebäugelte. Lippe und Minden-Ravensberg galt seit langem die besondere Aufmerksamkeit Niedersachsens. In Niedersachsen selbst waren sich auf den Regierungsbezirk Osnabrück beziehende Wünsche Nordrhein-Westfalens bekannt. Ferner war das Land durch begehrlche Blicke Hessens auf Hannoversch-Münden oder Norderheim, oder im ganzen von den Plänen Lüdemanns für ein großes norddeutsches Land betroffen. Bayern schließlich, das sich auf die Rückgewinnung der Pfalz und Lindaus konzentrierte, war in seinem Bestand lediglich von hessischen Ambitionen in seiner Nordwestecke tangiert, wobei die Rückkehr Lindaus weder von seiten der französischen Besatzungsmacht noch von Württemberg-Hohenzollern, dem es vorübergehend angehörte, ernsthaft in Frage gestellt wurde. Die offenkundige Unvereinbarkeit der Länderinteressen führte schließlich dazu, analog zu Artikel 18 der Weimarer Verfassung durch den Artikel 29 des Grundgesetzes die Neugliederung des künftigen Bundesgebietes als Auftrag in der Verfassung festzuschreiben. So wurde zumindest die Möglichkeit offengehalten, dieses Problem zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufgreifen zu können.

3. Daß es 1948 zur Durchführung einer Ländergrenzenreform in Westdeutschland nicht gekommen ist, ist schließlich nicht nur auf den innerdeutschen Interessengegensatz zurückzuführen, der im Vergleich zur Diskussion um die Verfassungsfrage eine noch weit komplexere Dimension besaß. Verantwortlich hierfür waren – hier wieder-

holt sich die für das Dokument Nr. I maßgebliche Konstellation –, außerdem die Vorgaben des Dokumentes Nr. II, sowohl formaler wie inhaltlicher Art, sowie die von den Besatzungsmächten gestellten Bedingungen: Zum einen spielte die von den Besatzungsmächten zusätzlich gesetzte Frist für die Vorlage von Neugliederungsvorschlägen eine wesentliche Rolle. Konnten die status-quo-orientierten Länder die formal vorbehaltlose Zustimmung zur Durchführung einer Reform in Rüdeshcim mittragen in der Gewißheit, daß man aufgrund der komplizierten Materie innerhalb des vorgegebenen Zeitraumes so schnell nicht zu Ergebnissen kommen werde, versuchten diejenigen Länder, die eine Reform tatsächlich ermöglichen wollten, eine Verlängerung des Termins für die Vorlage von Neugliederungskonzepten zu erreichen. Die damit verbundene Möglichkeit, die Länderreform unabhängig von der staatsrechtlichen Frage zu behandeln, also die vorgegebene Verbindung zwischen den Dokumenten I und II zu lösen, bot andererseits die Chance, den Entscheidungsprozeß dort, wo eine definitive Lösung – zum eigenen Nachteil – bereits in Sicht war, zu verzögern (Baden).

Weit wichtiger aber waren die inhaltlichen Vorgaben des Dokumentes Nr. II. Danach sollte eine Neugliederung den „überlieferten Formen“ ebenso Rechnung tragen wie dem Ziel, „möglichst die Schaffung von Ländern [zu] vermeiden, die im Vergleich mit den anderen Ländern zu groß oder zu klein sind“. Indem in Dokument Nr. II somit „rationale“ Kriterien und „traditionale“ Gesichtspunkte nebeneinander traten, waren der Neugliederungsdebatte kaum miteinander zu vereinbarende Kriterien vorgegeben, die auch späterhin eine Neugliederung praktisch hinfällig machen sollten, zumal sie als „Richtbegriffe“ in den Art. 29 des Grundgesetzes übernommen wurden. Die Vorgaben der Londoner Mächte erfüllten in dieser Konstellation eine Alibifunktion insofern, als sich jetzt jedes Land auf das seiner landespolitischen Situation und seinen Interessen entsprechende Kriterium berufen konnte. Je nach Interessenlage galt es, die Berechtigung für die Beibehaltung kleiner Länder beziehungsweise die Nebeneinanderexistenz sowohl großer als auch kleiner Länder nachzuweisen oder Gesichtspunkte anzuführen, die für eine möglichst einheitliche Aufteilung Westdeutschlands in mittlere bis große Länder sprachen. Andererseits beinhaltete insbesondere die Vorgabe, „überlieferten Formen“ Rechnung zu tragen, „indirekt eine Art Existenzgarantie für die neugliederungsunwilligen“<sup>44</sup> und die historisch gewachsenen Länder.

Systematisiert läßt sich anhand der jeweiligen Neugliederungskriterien ein „traditionales Föderalismusverständnis“ von einem „rationalen Föderalismusverständnis“ unterscheiden<sup>45</sup>, wobei der bereits festgestellte Zusammenhang zwischen dem jeweiligen Föderalismusverständnis und Sinn und Zweck einer Ländergrenzenreform besonders deutlich wird: Das „traditionelle Föderalismusverständnis“ beruft sich „auf historisch gewachsene Länderstrukturen und regionale Differenziertheit [. . .]. Die Gewährleistung individueller Vielfalt ist Bedingung und Legitimation des Zusammenschlusses und -wirkens im Bundesstaat“<sup>46</sup>, ein Gliederungsprinzip, das unter Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip eine bürgernahe Regierungsform in überschaubaren kleinen Räumen anstrebt. Im Sinne dieser Interpretation wurden 1948 als Kriterien einer Territorialreform geltend gemacht: a.) die Berücksichtigung landsmannschaftlicher Verbunden-

<sup>44</sup> Ebenda, S. 143.

<sup>45</sup> Ebenda, S. 16.

<sup>46</sup> Ebenda.

heit (historisch gewachsenes Zusammengehörigkeitsgefühl; Stammesverbundenheit, nicht übereinstimmend mit den bestehenden Landesgrenzen, sondern rückführbar etwa auf frühere territoriale Zusammenhänge<sup>47</sup>) forderte insbesondere das Land Baden (ausdrücklich als Kriterium abgelehnt von Hamburg). Rationalen Gesichtspunkten gegenüber unterlegen, widersetzte man sich dort einem reinen Zweckmäßigkeitsdenken. Den Mangel an rationalen Argumenten versuchte der badische Staatspräsident durch die bewußte Förderung eines badischen Heimatgefühls auszugleichen. Wohleb berief sich dabei auf die Stammesindividualität als Grundlage eines neuen föderativen Staates, die auch in landsmannschaftlichen Aversionen der Badener gegenüber den Stuttgarter Schwaben einen gewissen Ausdruck fand. Stammesmäßige Gesichtspunkte wiederum nicht so sehr in den Vordergrund zu rücken empfahl sich für Bayern wegen seiner internen stammesföderalistischen Separationstendenzen, oder für Niedersachsen (Selbständigkeitsbestrebungen Oldenburgs und Braunschweigs).

b.) Historische Zusammenhänge wurden dort bemüht, wo es um die Wiederherstellung des Status quo ante ging (Baden, Bayern) oder die Zusammenführung verschiedener Territorien angestrebt wurde (Zusammenfassung aller ehemals hessischen Gebietsteile im Lande Hessen). Ausführliche Darlegungen von in der Vergangenheit erbrachten Leistungen sollten die eigene Lebensfähigkeit auch unter den Bedingungen nach 1945 belegen (Baden), alte und deshalb vertraute Verbindungen unterstreichen, ein historisches Anspruchsrecht begründen oder ein aus gemeinsamer Vergangenheit resultierendes Zusammengehörigkeitsgefühl beschwören (Bayern: Wiederanschluß der Pfalz). Die Geschichte wurde dabei in den Dienst des eigenen Interesses gestellt, historische Zusammenhänge und Kontinuitäten wurden oftmals selektiv gesehen, so in Bayern: Die Restauration der Länderordnung aus der Zeit vor 1945 hätte die Wiederherstellung der beiden alten Länder Baden und Württemberg bedeutet, damit die Entstehung eines weiteren großen Landes verhindert und auf diese Weise gleichzeitig die Pfalzfrage unberührt gelassen, andererseits aber auch ermöglicht, Rheinland-Pfalz wegen des bayerischen Interesses an der Pfalz als das einzige nicht historisch gewachsene Land zu charakterisieren; in Württemberg-Baden ging es darum, die Geschichte Badens und Württembergs als eine historisch gewachsene enge Verbindung zu interpretieren. Grundsätzlich konnte man argumentieren, was sich in der Vergangenheit bewährt habe, solle man nicht ohne zwingenden Grund aufgeben (Hansestädte, Baden).

c.) Kulturelle Zusammenhänge (darunter zu subsumieren ein Zusammengehörigkeitsgefühl, Gemeinsamkeiten der Mundart und des religiösen Bekenntnisses, die Orientierung an Kulturlandschaften, insgesamt eine „raumorientierte Tradition“<sup>48</sup>) wurden besonders von Ländern wie Baden bemüht.

d.) Die Berücksichtigung des „Willens der Bevölkerung“ wurde in den Fällen besonders gefordert, in denen der Ausgang einer Volksabstimmung sich unzweifelhaft im Sinne der eigenen Zielvorstellung ausgewirkt würde hätte (Hamburg, Bremen) oder beanspruchtes Gebiet gleichzeitig Bestandteil territorialer Lösungskonzepte anderer Länder war (Bayern: Pfalzfrage; Baden: nordbadischer Landesteil) und in denen die Hoffnung bestand, mittels verdeckter und inoffizieller (Bayern, Niedersachsen: Lippe) oder offener Propaganda und Einflußnahme (Baden) die betroffene Bevölkerung quasi als Schiedsrichter zwischen verschiedenen Be-

<sup>47</sup> Ebenda, S. 169.

<sup>48</sup> Ebenda, S. 172.

werberrn gewinnen zu können. Wie stark der sogenannte Wille des Volkes dabei instrumentalisiert wurde, zeigt nicht nur der Anspruch des südbadischen Staatspräsidenten, im Namen des ganzen badischen Volkes zu sprechen, sondern vor allem die Handhabung von Volksabstimmungen. Die Entstehung des Südweststaates ist ein Paradebeispiel dafür, wie durch die Art der Fragestellung und die Einteilung der Stimmbezirke Ergebnisse präjudiziert werden können. Auch in Bayern ist für einen Volksentscheid (in der Pfalzfrage) nur eine Fragestellung erwogen worden (Anschluß an Hessen), von der mit ziemlicher Gewißheit angenommen werden konnte, daß sie im probayerischen Sinne entschieden werden würde. Den Volkswillen geltend zu machen war nicht zuletzt auch eine taktische Maßnahme gegenüber den Alliierten, vor allem der amerikanischen Besatzungsmacht, die dem demokratischen Selbstbestimmungsrecht einen hohen Wert einräumte: Der Volkswille, so konnte man den alliierten Vorbehalten gegen bestimmte Lösungen entgegenhalten, konnte schlecht ignoriert werden und war schließlich wichtiger als Formallösungen, die keine innere Zustimmung durch das Volk finden würden.

Das „rationale Föderalismusverständnis“ betont demgegenüber das Interesse an der Funktionsfähigkeit des politischen Systems, insbesondere im Sinne von Machtkontrolle und -balance durch eine vertikale und horizontale Gewaltenteilung, die die Existenz von Ländern voraussetzt, die ihre Aufgaben eigenständig zu erfüllen in der Lage sein müssen. Dazu gehören: a.) *Leistungsfähigkeit und wirtschaftliche Zweckmäßigkeit* der Länder. Diese waren „im Sinne betriebswirtschaftlicher Rentabilität und volkswirtschaftlicher Produktivität nur aufgrund eines ausreichenden Wirtschaftspotentials“ gegeben<sup>49</sup> (Schleswig-Holstein, Niedersachsen). Eben das Fehlen dieser Voraussetzungen für Schleswig-Holstein machte Lüdemann deshalb zum Ausgangspunkt seines Neugliederungsplanes. Starke wirtschaftliche Leistungsfähigkeit würde ein Land besitzen, das das industrielle Ballungszentrum des Rhein-Main-Gebietes umfaßte (Neugliederungspläne Hessens). Eine Neugliederung nach diesen Gesichtspunkten orientierte sich also auch an *industriellen Kerngebieten* und Wirtschaftslandschaften. b.) Voraussetzung für eine ausgewogene Gliederung war ferner die Orientierung an einem bestimmten *Größenverhältnis*, in bezug auf Fläche und Bevölkerungszahl (Schleswig-Holstein). Staaten mittlerer Größe mit 5–8 Millionen Einwohnern befürworteten Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein. Große Länder ermöglichten eine effektivere, rationelle Verwaltung (Argument von Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden). Bei der mehr funktionalen Betrachtungsweise einer Länderreform hatte die Nebeneinanderexistenz großer und kleiner Länder wenig Sinn (Argumentation von Hessen, Württemberg-Hohenzollern, Schleswig-Holstein); die Abschaffung kleiner und kleinster Einheiten sollte außerdem das Festhalten an vermeintlichen Eigeninteressen, die einer notwendigen Verwaltungsvereinfachung im Wege standen, verhindern. Im Verhältnis zwischen Größe und Leistungsfähigkeit gab es für die kleinen Länder einen anderen Zusammenhang als für die großen: Gerade die Überschaubarkeit eines Landes war ein maßgebender Faktor für seinen Wohlstand. Für kleine Länder sprach deshalb auch die Möglichkeit einer volksnahen, sparsamen Verwaltung (Argument von z. B. von Baden und den Stadtstaaten). Die auf den ersten Blick vorteilhaft

<sup>49</sup> Ebenda, S. 164.

erscheinende größere Zusammenfassung mußte dagegen aus deren Sicht in eine Aufblähung des Verwaltungsapparates münden, zur Entfremdung zwischen Regierung und Verwaltung auf der einen und der Bevölkerung auf der anderen Seite und in der Konsequenz zu lebensferner, bürokratischer Zentralisierung führen. Gerade die Stadtstaaten bewiesen, daß zwischen der Größe und der finanziellen Leistungsfähigkeit eines Landes kein unmittelbares Abhängigkeitsverhältnis bestehen mußte. Kleinere Länder sahen sich überdies als die natürlichen Feinde des Zentralismus und als solche als die geborenen Gegner des Großraumes und der Macht (Baden). Sie gaben im Unterschied zu großen sogar eine gewisse Bestandsgarantie für die gesamtstaatliche Einheit, da sie, anders als größere Länder, auf den Zusammenhalt angewiesen waren. In umgekehrter Logik bedeutete dies: Je größer die Länder, desto stärker ihre Autarkiebestrebungen, desto ausgeprägter ihr Partikularismus (Argument Hamburgs). Die kleinen Länder wandten sich bewußt gegen rein zweckmäßige Gliederungskriterien, gegen Schematismus und „Gleichmacherei“ (Baden, Hamburg, Bremen). Baden und Schleswig-Holstein vertraten praktisch jeweils die Extremposition. d.) Ausgewogenheit als Kriterium unterstützten Württemberg-Hohenzollern, Schleswig-Holstein und Niedersachsen; eine ausgewogene föderalistische Struktur sollte einen Ausgleich zwischen Bayern und Norddeutschland schaffen, zwischen den Gegensätzen von Nord und Süd. Kleine Länder wiederum (Baden, die Hansestädte) zeigten zum Nachweis ihrer Existenzberechtigung auf ausländische Vorbilder: Obwohl in seinen Entstehungsbedingungen nur bedingt mit dem deutschen Föderalismus vergleichbar, wurde das eidgenössische System der Schweiz angeführt, mit Kantonen, die die Größe eines Landes wie Südbaden nicht überschritten. Auch im amerikanischen Föderalismus, so wurde argumentiert, existierten große und kleine Staaten nebeneinander, ohne die Funktionsfähigkeit des Staates zu beeinträchtigen, wie beide Systeme ausreichend bewiesen hätten<sup>50</sup>. Baden erinnerte zudem an die überwiegend anerkannte Fortexistenz der Stadtstaaten Hamburg und Bremen, die im Interesse eines ausgewogenen Systems konsequenterweise ebenfalls hätten in Frage gestellt werden müssen. Die Notwendigkeit der Lebensfähigkeit durch Ausgewogenheit und Krisenfestigkeit stand in ähnlicher Weise für Hessen, Schleswig-Holstein oder Niedersachsen im Vordergrund. Da Hessen selbst aus unterschiedlichen Landschaften zusammengesetzt war, sollte aus seiner Sicht gleichzeitig aber auch kulturelle, soziale und religiös-kirchliche Vielgestaltigkeit erhalten bleiben. d.) Kriterien der Raumordnung und Landesplanung schließlich standen speziell in Niedersachsen im Vordergrund; abgelehnt wurden sie wiederum von Schleswig-Holstein, weil diese durch die Tatsache, daß Schleswig-Holstein im Grunde eine territorial geschlossene Einheit bildete, die eigene Konzeption konterkariert hätten.

Das Veto der Besatzungsmächte gegen bestimmte Lösungen war ein weiteres Element, das den innerdeutschen Willensbildungsprozeß noch zusätzlich komplizierte. Dadurch, daß die Besatzungsmächte ihrerseits mit einer Neugliederung konkrete Vorstellungen verbanden, denen besonders im Falle Frankreichs bestimmte deutschland-

<sup>50</sup> Zur Vorbildfunktion der amerikanischen und der schweizerischen Demokratie vgl. Merkl, Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, S. 36. Das Vorbild dieser beiden Länder spielte schon seit der Frankfurter Nationalversammlung von 1848 eine wichtige Rolle; vgl. Deuerlein, Die historischen und philosophischen Grundlagen, S. 82 f.

und besatzungspolitische Zielsetzungen zugrunde lagen, waren die Ministerpräsidenten in ihren Entscheidungen nicht frei. Schon dieser Umstand konnte den status-quo-orientierten Ländern als Argument dafür gelten, eine Reform so lange zurückzustellen, wie sie nicht nach rein deutschen Gesichtspunkten und damit in freier Selbstbestimmung durchführbar war. Daß unter diesen Bedingungen eine Ländergrenzenreform sich allzu leicht in den Dienst der Ziele einzelner Besatzungsmächte zu stellen drohte, mahnte ebenso zur Zurückhaltung wie der Verdacht, daß das Dokument Nr. II überhaupt nur entstanden war, um über der Uneinigkeit der Deutschen die westdeutsche politische Konsolidierung zu verzögern<sup>51</sup>. Schließlich war auch durch die Festlegung des Dokumentes Nr. II, wonach die Militärgouverneure über die Vorlage von Änderungsvorschlägen zu entscheiden hatten, einer alliierten Einflußnahme Tür und Tor geöffnet.

Erschwerend kam die Problematik der Zonengrenzen hinzu: Hatte General Clay noch am 14. Juni davon gesprochen, daß eine Neugliederung keine Auswirkung auf die Zonengrenzen haben werde, hob General Robertson am 20. Juli die Relevanz der Zonengrenzen gerade besonders hervor. Eine eindeutige Antwort auf diese Frage war von alliierter Seite nicht zu erhalten. Dieser Punkt trat folglich in Rüdeshcim als weiterer Aspekt bei den Beratungen hinzu und riet wiederum, besonders aus Sorge gegenüber der französischen Territorialpolitik, zu besonderer Vorsicht, zumal völlig ungeklärt war, ob es im Falle der Neubildung eines Landes aus Teilen verschiedener Besatzungszonen nicht zu einem Austausch von Gebieten zwischen den Besatzungsmächten kommen würde. Wäre 1948 im Unterschied zu der Reform in der britischen Zone von 1946 eine über die Grenzen der Besatzungszonen hinausgreifende Neugliederung möglich gewesen, stellte paradoxerweise gerade die Zonengrenzenproblematik eines der entscheidenden Hindernisse für die Durchführung dar.

Übereinstimmung bestand unter den Ministerpräsidenten darin, daß die Bildung der Trizone unter keinen Umständen durch die Ländergrenzenfrage verhindert oder verzögert werden durfte. Insofern ist der unmittelbare Zusammenhang zwischen der Ländergrenzen- und der Verfassungsfrage auch in dieser Hinsicht unbestreitbar. Dies bedeutete keineswegs, daß die Neugliederungsproblematik gegenüber der politischen Zusammenfassung der Westzonen generell nur von sekundärer Bedeutung gewesen wäre: Diejenigen Länder, die ein Interesse an der Neugliederung besaßen (Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern, Hessen), argumentierten, daß eine Neugliederung die elementare Voraussetzung für eine funktionsfähige föderalistische Ordnung darstelle. Diese Zielsetzung hatte auch von alliierter, besonders französischer Seite, dem Auftrag des Dokumentes Nr. II zugrunde gelegen. In diesem Sinne konnten selbst so eigenwillige und umstrittene Neuordnungspläne wie die Lüdemanns als im gesamtdeutschen Interesse liegend und nicht etwa egoistischem Machtstreben entspringend interpretiert werden. Länderegoismus war aus dieser Perspektive eher den kleinen und den wohlhabenden Ländern vorzuhalten, die sich einer Lösung im Gesamtinteresse widersetzen und also gesamtdeutsches Verantwortungsgefühl vermissen ließen. Diejenigen Länder wiederum, die eine Status-quo-Politik verfolgten, wiesen auf die Gefahr einer Verzögerung der westdeutschen Konsolidierung hin und stellten

---

<sup>51</sup> So Maier in Koblenz; vgl. Parl. Rat, Bd. 1, S. 78 f.

ihrerseits zur Begründung ihrer ablehnenden Haltung den gesamtdeutschen Aspekt in der Weise in den Vordergrund, daß sie die Existenz gesamtdeutscher Organe und von Verhältnissen, unter denen eine freie deutsche Willensbildung ohne Beeinflussung von außen möglich war, zur Voraussetzung für eine umfassende Reform machten (Hamburg, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Bremen, Baden). Einen gesamtdeutschen Vorbehalt meldeten insbesondere die Länder an, die von Gebietsabtretungen an die sowjetische Besatzungszone nach 1945 betroffen waren (Niedersachsen).

„Gesamtdeutsche Interessen“ legitimierten also sowohl die Politik der Reformwilligen als auch die der Status-quo-Länder. Hinzu kamen ausgeprägte Regionalinteressen, die ebenfalls, wie dargelegt, als solche gesamtdeutsche Interessen verpackt wurden. Daß 1948 „regional-partikularistische Interessen“ im Vordergrund standen, hat Hennings auch als typisch für die Arbeit des Parlamentarischen Rates herausgearbeitet. Zutreffend ist für die Behandlung der Neugliederungsfrage im Juli/August 1948 ebenfalls, daß diese regionalen Egoismen parteipolitische Auseinandersetzungen zur Folge hatten, sogar über die Landesgrenzen hinweg<sup>52</sup>. Insofern hat der Landespartikularismus seine Entsprechung in der nicht minder partikularistischen Haltung der Parteien gefunden, die, wie schon zur Weimarer Zeit, bestrebt waren, entweder errungene Machtpositionen zu halten beziehungsweise zu festigen, oder eine Veränderung des Kräfteverhältnisses zugunsten des politischen Gegners zu verhindern<sup>53</sup>.

Die Interessengebundenheit der Ministerpräsidenten ist bei der Auseinandersetzung um die „Frankfurter Dokumente“ in der Frage der Ländergrenzenreform am deutlichsten hervorgetreten. Zumal in vielen Fällen die Namen der Regierungschefs mit dem Schicksal ihrer Länder aufs engste verbunden waren, konnte das nur bestätigen, daß sie als Gremium für die Durchführung einer Reform tatsächlich denkbar ungeeignet waren. Doch wie die Arbeit des Parlamentarischen Rates später zeigte, haben parteipolitische Interessen nicht minder das Zustandekommen konkreter Lösungen erschwert.

### *Besatzungsstatut*

Der von deutscher Seite ausgehende Ruf nach einem Besatzungsstatut war seit der Münchner Ministerpräsidentenkonferenz vom Juni 1947 nicht mehr verstummt. Am intensivsten hat sich seit jener Zeit Carlo Schmid mit dieser Thematik auseinandergesetzt. Er war und blieb ihr „prominentester Interpret und eloquentester Propagandist“<sup>54</sup>. Seinem Einfluß mag im wesentlichen zu verdanken gewesen sein, daß die Forderung nach einem vorzeitigen Erlaß des Besatzungsstatuts geradezu einheitlich von allen Ministerpräsidenten unterstützt wurde. Das Besatzungsstatut besaß für die westdeutschen Länder allerdings eine durchaus unterschiedliche Bedeutung. Insofern wird auch erklärlich, weshalb das Konzept Carlo Schmidts sich zwar in seiner Grundten-

<sup>52</sup> Hennings, Der unerfüllte Verfassungsauftrag, S. 136.

<sup>53</sup> Ebenda, S. 132.

<sup>54</sup> Parl. Rat, Bd. 4, Einleitung, S. VIII; Schmid ist offenbar auch von den Briten bei der Ausarbeitung ihres Entwurfs für ein Besatzungsstatut für die Londoner Sechsmächtekonferenz konsultiert worden; AdsD, PV Bestand Schumacher, J 79 I, Bericht W. Brandts an den SPD-Parteivorstand in Hannover Nr. 40 vom 20. 4. 1948.

denz in Koblenz durchzusetzen vermochte, nicht aber in seiner Radikalität: Der Erlaß eines Besatzungsstatuts lag in erster Linie im Interesse der Länder der französisch besetzten Zone<sup>55</sup>. Für sie besaß es mehr den Charakter einer Ersatzverfassung, war es von geradezu existentieller Bedeutung. Angesichts der gegebenen Verhältnisse dürfte diesen Ländern die Schaffung einer Verfassung verfrüht erschienen sein. Sie hatten die Erfahrung gemacht, daß die Franzosen Verfassungen ausarbeiten ließen, die dann vornehmlich nur auf dem Papier bestanden, während Politik und Wirtschaft der Länder weiterhin willkürlichen Eingriffen und Beschränkungen ausgesetzt blieben. Aus der Sicht der Länder der französischen Zone mußte es also darum gehen, durch den Erlaß eines Besatzungsstatutes zunächst einmal eine Angleichung an die Verhältnisse in der Bizone zu erreichen und damit die Voraussetzungen für die Ausarbeitung einer Verfassung zu schaffen, das hieß, die Rechte der Besatzungsmacht zu begrenzen und zu definieren, die verfassungsmäßigen Kompetenzen der deutschen Regierungen durchzusetzen und eine klare Rechtslage für die Bevölkerung sowie im Verhältnis zwischen deutschen und alliierten Behörden herzustellen, um auf diese Weise politische Handlungsfähigkeit und wirtschaftliche Lebensfähigkeit zu sichern. Nicht zufällig kam gerade aus dieser Zone die Initiative zu einer Bestandsaufnahme über die Zwangsleistungen der Länder an ihre Besatzungsmacht (Institut für Besatzungsfragen in Württemberg-Hohenzollern). Gleichwohl gab es interessanterweise auch in dieser Zone maßgebliche Stimmen, die den Erlaß eines Besatzungsstatutes für nicht unbedingt erforderlich hielten, sofern sich die Besatzungsmacht bereit zeigte, die den Deutschen formal zugestandenen Befugnisse auch tatsächlich zu gewähren: Lorenz Bock hatte bei Gelegenheit angedeutet, daß er die Ordonnanz 95 bereits als ein solches Statut anzuerkennen bereit gewesen wäre. Eine ähnliche Haltung nahm der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Altmeier ein.

Am ehesten vergleichbar noch mit den Verhältnissen in der französischen Zone war, von der wirtschaftlichen Belastung her, die Lage in den norddeutschen Ländern. Niedersachsen und Schleswig-Holstein hatten allerdings zusätzliche finanzielle Lasten zu tragen, die nicht unbedingt mit der Besetzung in ursächlichem Zusammenhang standen, sondern sich aus der allgemeinen Nachkriegssituation ergaben (insbesondere die Flüchtlingsfrage) und im Rahmen eines innerdeutschen Lastenausgleichs zu regeln waren. Auch die Hansestädte sahen im Besatzungsstatut ein Kernstück der Dokumente, doch verfolgten sie neben der Intention, eine Regelung der Demontagen und Besatzungskosten zu erreichen, vor allem eine in ihrem besonderen Interesse liegende Befreiung der Wirtschaft und des Handels von unnötigen Hemmnissen. Beide waren allerdings bereit, Einschränkungen der deutschen Souveränität hinzunehmen, die Schritt für Schritt abzubauen sein würden, beziehungsweise einen Verzicht auf Souveränitätsrechte in der neuen westdeutschen Verfassung auszusprechen in dem Maße, in dem die anderen westeuropäischen Länder zu gleichem bereit sein würden. Insgesamt jedoch hatten die Länder der Bizone andere, bessere Erfahrungen als die der französischen Zone gemacht, die es erlaubten, dem Besatzungsstatut einen nachrangigeren Stellenwert einzuräumen: Teils hatten die örtlichen Gouverneure sich von sich aus immer mehr auf die Ausübung reiner Kontrollfunktionen zurückgezogen, teils hatten Länder

---

<sup>55</sup> Ähnlich Pikart, Auf dem Weg zum Grundgesetz, S. 161.

(Hamburg, Bremen) mit ihrer Militärregierung ein Verfahren gefunden, das der deutschen Gesetzgebung recht weitgehend freie Hand ließ – noch bevor hierzu Bestimmungen im Besatzungsstatut festgelegt werden sollten –, oder separate Vereinbarungen getroffen, was die Weisungsbefugnisse der Besatzungsorgane gegenüber deutschen Behörden anbetraf (Hessen). Im Unterschied zu den Ländern der französischen Zone waren denjenigen der Bizone mit dem Inkrafttreten der Landesverfassungen Rechte und Freiheiten gegenüber der Besatzungsmacht zugewachsen und später weiter neue Zuständigkeiten überlassen worden. Besonders für die Länder der amerikanischen Zone brachte ein Besatzungsstatut keine einschneidenden Verbesserungen.

Von daher wird auch die allgemein große Enttäuschung über die vorgelegten Grundsätze verständlich. Der alliierte Entwurf entsprach inhaltlich keinesfalls den Vorstellungen und Hoffnungen, die auf deutscher Seite damit verbunden worden waren. Indem allgemein kritisiert wurde, daß die Besatzungsmächte sich selbst zu viele Reservatrechte weiterhin vorbehielten, glaubten eben die Länder der amerikanischen und auch der britischen Zone feststellen zu müssen, daß dieses Statut inhaltlich keinerlei Fortschritt gegenüber dem bestehenden Zustand erbringe. Eher noch schien ihnen sogar das ungeschriebene Besatzungsrecht eine großzügigere Lösung zu sein als Festlegungen, aus denen man sich später viel schwerer würde befreien können. Eine rechtliche Definition der Beziehungen zwischen Besatzern und Deutschen konnte, so gesehen, auch ein reichlich unflexibles Instrument sein, sich eher im Sinne einer Konservierung der Lage auswirken und erschien deshalb taktisch wenig klug (Württemberg-Baden, ähnlich Württemberg-Hohenzollern). Trotz der allgemeinen Unzufriedenheit mit dem alliierten Entwurf gab es daher auch Stimmen, die darauf aufmerksam machten, daß gerade die von vielen Ländern kritisierte Dehnbarkeit der Begriffe und die wenig präzisen Definitionen dem Besatzungsstatut eine gewisse Elastizität in der Interpretation verleihen konnten (Kaisern). Deshalb war es vor allem wichtig, die Möglichkeit einer Revision vorzusehen. Auch die Entscheidung der Ministerpräsidenten, die Demontageproblematik aus ihrem Entwurf für das Besatzungsstatut herauszulassen, dürfte von der Erwartung bestimmt gewesen sein, diese Frage auf anderem Wege flexibler regeln zu können. Das Besatzungsstatut als die eigentliche Verfassung zu betrachten, wie Carlo Schmid es tat, daneben für die Westzonen nur einen „administrativen Zweckverband“ zu begründen und beides ausschließlich auf den Willen der Besatzungsmächte zurückzuführen, war zu sehr auf die Verhältnisse in der französischen Zone zugeschnitten. Die Liberalen in Württemberg-Baden haben die politische Fragwürdigkeit dieses Standpunktes erkannt. Reinhold Maier hat sich in Koblenz als einziger der Ministerpräsidenten bewußt und offen *nicht* auf die Forderung nach einem vorzeitigen Erlaß des Besatzungsstatutes festlegen wollen. Die Regierung dieses Landes hatte Schmid bis dahin mehr aus Solidarität denn aus innerer Überzeugung unterstützt.

Indem die Koblenzer Beschlüsse der Ministerpräsidenten die Forderung nach dem Erlaß eines Besatzungsstatutes vor der Ausarbeitung der Verfassung unterstützten, gewannen sie natürlich ein weiteres Argument für die Provisoriumslösung, denn, so lautete bekanntlich die Argumentation, unter Besatzungsherrschaft war die Schaffung einer echten Verfassung aus eigenem, freiem Willen nicht möglich. Insofern wurde Dokument Nr. III vielfach als der Dreh- und Angelpunkt der Dokumente angesehen. Die Länder der Bizone besaßen an dem Statut als solchem, wie dargelegt, ein eher sekundäres Interesse. Aus ihrer Sicht war die Forderung nach einem Besatzungsstatut vor allem

als Hilfe und Erleichterung für die Länder der französischen Zone gedacht und als ein Mittel, diese enger an die Doppelzone zu binden. Eine eigene Dimension erhielt der Erlaß eines Besatzungsstatutes im Zusammenhang mit der Südweststaatsfrage: Damit sollte eine Angleichung der Besatzungsverhältnisse bei den in verschiedenen Zonen liegenden Teilen des künftigen Gesamtlandes bewirkt werden. Da die Ländergrenzen bis zum Zusammentreten der Verfassunggebenden Versammlung festzustehen hatten, mußte auch das Besatzungsstatut, um eben diesen Zustand zu erreichen, so früh wie möglich erlassen werden. Eine solche Angleichung der Besatzungsverhältnisse an die der Bizone lag dabei freilich gleichzeitig auch im Interesse der von Baden angestrebten Alternativlösung, da der Trend zum Südweststaat nicht unwesentlich von dem Bestreben mitbestimmt war, sich französischer Besatzungsherrschaft zu entziehen.

Interessanterweise, obwohl die deutsche Forderung nach einem vorzeitigen Erlaß des Besatzungsstatutes nicht erfüllt wurde, nahm die Arbeit des Parlamentarischen Rates den Charakter echter Verfassungsberatungen an: Gerade dadurch, daß das weitere Procedere nach der Einigung in Frankfurt einen anderen Verlauf nahm als ursprünglich geplant (General Clay hatte seine Zusagen, die Deutschen über den Stand der Arbeiten am Besatzungsstatut auf dem laufenden zu halten, nicht einhalten können), waren die Beratungen in ihrer Disposition freier und näherten sich eben jener „Politik des Als-Ob“, die der Liberale Theodor Heuß schon zu Beginn der Beratungen über die „Frankfurter Dokumente“ propagiert hatte.

### 3. Gesamtbewertung

Eine Gesamtbeurteilung der Vorgänge und Entscheidungen im Juli 1948 muß zunächst von der Betrachtung von Ausgangssituation und Perspektive der Besatzungsmächte auf der einen und derjenigen der deutschen Akteure auf der anderen Seite ausgehen. Sowohl was den außenpolitischen Bezugsrahmen als auch die Binnenstruktur des Kreises der Entscheidungsträger auf beiden Seiten anbelangt, zeigen sich auffallende Parallelen, aber ebenso gravierende Unterschiede, die von ausschlaggebender Bedeutung für den Verlauf der Entscheidungsfindung waren. Der *außenpolitische Bezugsrahmen* war durch die Entstehung des Ost-West-Konfliktes vorgegeben. Für die Londoner Mächte war hier die Position eindeutig. Sie wurde bestimmt durch die politische Konzeption der westlichen Führungsmacht USA, deren Perspektive vorrangig durch die machtpolitische Auseinandersetzung mit der Sowjetunion geprägt war. Darin eingebettet war eine klare Zukunftsperspektive für Westdeutschland: Aus amerikanischer Sicht sollten die Entscheidungen der Londoner Sechsmächtekonferenz zur Bildung eines westdeutschen Staates führen, begründet durch eigenen deutschen Willen, dem im Rahmen der Containment-Politik eine entscheidende Rolle zugedacht war. Die Londoner Beschlüsse wurden dann zwar als „Empfehlungen“ deklariert, den Deutschen jedoch in Wirklichkeit feste, wenn auch wenig klare Vorgaben gemacht. Lediglich die Möglichkeit zu gewissen Modifikationen wurde eingeräumt, eine Veränderung ihres grundsätzlichen Charakters aber war ausgeschlossen. Dies wiederum führte zu Mißverständnissen auf deutscher Seite. Die Binnenstruktur der Londoner Konferenzteilnehmer zeichnete sich aus durch einen französisch-angelsächsischen, im besonderen französisch-amerikanischen Gegensatz in der Behandlung der deutschen Frage. Im Hinblick

auf Frankreich wurde das Londoner Programm als ein unteilbares Ganzes formuliert, um ein Ausscheren in Teilbereichen zu verhindern und die vollständige Durchführung der Beschlüsse zu gewährleisten. Die politischen Gegensätze auf der Londoner Konferenz hatten aber darüber hinaus zur Folge, daß die beteiligten Mächte sich nur über mehr oder weniger allgemeine Richtlinien, sowohl für die Ausarbeitung einer Verfassung als auch in bezug auf die Durchführung einer Ländergrenzenreform, festzulegen vermochten, Maßgaben, die, wie sich zeigen sollte, den deutschen Willensbildungsprozeß außerordentlich erschwerten und – in der Ländergrenzenfrage – erheblich dazu beitrugen, das Zustandekommen einer konkreten Lösung zu verhindern.

Die deutsche Position gegenüber den „Frankfurter Dokumenten“ war von einer noch vielschichtigeren Problematik bestimmt: Die außenpolitische Perspektive war für die Deutschen weit weniger eindeutig, als sie aus alliierter Sicht erschien. Größten Einfluß auf die Lagebeurteilung besaß die Berlinfrage. Neben der Haltung der Berliner Vertreter war es deshalb die Berlinblockade, die die Entscheidung für ein westdeutsches Staatsgebilde „drastisch veränderten politisch-psychologischen Bedingungen“ aussetzte<sup>56</sup>. Berlin war als der Ort der direkten Konfrontation der Siegermächte im Juli 1948 der Brennpunkt des Ost-West-Konfliktes. Hinter der damals in der Bevölkerung verbreiteten Kriegsfurcht stand die Angst, daß es über die Berlinfrage zu einer globalen Auseinandersetzung zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion kommen könnte. Auch wenn Deutschland nur Objekt in der internationalen Politik war, bestand deshalb die Verpflichtung, nach einem eigenen Weg zu suchen, der den Interessen des deutschen Volkes und einer Entspannung der politischen Lage in Europa diene (Maier). Selbst bei einer klaren Parteinahme für den Westen gab es Überlegungen, mittels einer Neutralisierung Westdeutschlands dieses wenigstens aus den machtpolitischen Auseinandersetzungen der Weltmächte herauszuhalten (Kaisen).

Im Zusammenhang mit den „Frankfurter Dokumenten“ konnte aus deutscher Sicht nur spekuliert werden, inwieweit und in welcher Art die Berlinfrage Einfluß auf die Haltung der Westalliierten ausüben würde. Unsicherheit bestand dabei über die Bereitschaft der Westmächte, Berlin zu halten. Nicht ganz von der Hand zu weisen war die Möglichkeit, daß die Westalliierten wegen der Situation in Berlin geneigt sein könnten, Zugeständnisse in der staatsrechtlichen Frage zu machen. Daneben gab es Gerüchte, daß die Westmächte wegen der Berlinverhandlungen sich bereit erklären könnten, die weitere Behandlung der Londoner Beschlüsse auszusetzen<sup>57</sup>. Die Furcht, daß die Westalliierten für die Freigabe Berlins von ihren Weststaatsplänen zurücktreten würden, warnte ebenfalls davor, sich frühzeitig festzulegen. Auch die noch vage bestehende Möglichkeit einer generellen Einigung der Siegermächte über das deutsche Problem konnte die Vorbereitungen für eine staatliche Konsolidierung Westdeutschlands hinfällig machen. Gerade die französische Nationalversammlung hatte die „Londoner Empfehlungen“ unter dem ausdrücklichen Vorbehalt angenommen, daß weiterhin Anstrengungen unternommen würden, zu einer Vier-Mächte-Vereinbarung zu gelangen.

<sup>56</sup> Krieger, General Lucius D. Clay, S. 373.

<sup>57</sup> HStAD, NW 53, Nr. 656, Aachener Nachrichten vom 2. 8. 1948. Britische Akten belegen, daß es tatsächlich von britischer Seite (Robertson) einen Vorstoß gegeben hat, die Gespräche mit der Sowjetunion wieder aufzunehmen. Befürchtungen dieser Art waren also durchaus nicht unbegründet. Zum „Robertson-Plan“ vgl. Steininger, Verzicht auf die Einheit, S. 88 ff.

Insbesondere die Aussicht auf Viererbesprechungen wegen Berlins hat dazu beigetragen, in Koblenz eine Lösung zu suchen, die nach keiner Richtung den Weg verbaute. Die Situation in Berlin benutzte der amerikanische General Clay seinerseits, um nach dem Koblenzer Ergebnis Druck auf die westdeutschen Regierungschefs auszuüben. Hatte er am 14. Juni noch davon gesprochen, daß Berlin unter allen Umständen gehalten werde, ließ er nach den Koblenzer Beschlüssen genau das Gegenteil anklingen. Außerdem soll er den Ministerpräsidenten – mit einiger Logik – entgegengehalten haben, daß ihre zögernde Haltung sich eher kontraproduktiv auf die Stellung der Alliierten in Berlin auswirke. Aussicht auf Erfolg konnte nur eine geschlossene und feste Haltung des Westens haben.

Die Unsicherheit über die weitere Entwicklung legte es also nahe, eine definitive Entscheidung zumindest zunächst hinauszuschieben. Sie konnte umgekehrt aber auch gerade ein unbedingtes Interesse an einer möglichst raschen staatlichen Konsolidierung und einer Einbindung des freien Teiles Deutschlands in das westliche Lager begründen. Nur dann konnten die Deutschen, wie ihnen von amerikanischer Seite nahegelegt wurde, „zu einem aktiv mitgestaltenden Faktor werden und verhindern“, daß sie „bei weiterer Unsicherheit der internationalen Lage ‚herumgeschubst‘ würden“<sup>58</sup>. Nachdem der Berliner Oberbürgermeister selbst die Westdeutschen zu dieser Lösung ermutigt hatte, wuchs denn auch die Bereitschaft der Ministerpräsidenten, sich dieser Alternative zuzuwenden, zu der sich nicht wenige schon weit früher bekannt hatten: Unter diesen teilte Ministerpräsident Hans Ehard die im rheinischen Katholizismus wurzelnde Überzeugung Peter Altmeiers, daß Westdeutschland auf der Seite des Westens stehend die Funktion eines Bollwerks zu erfüllen habe, das einen Damm gegen die kommunistische Flut bilden müsse. Nach diesem Verständnis war das klare Bekenntnis zum Westen, und zu Europa im besonderen, keine rein geographische Orientierung, sondern Europa stand als Synonym für „alle durch den Bolschewismus bedrohten Werte des Christentums, der Tradition, der personalen Freiheit“<sup>59</sup>. Diese Überzeugung schloß eine klare Option für den westdeutschen Staat ein. Doch waren damit erhebliche Vorleistungen verbunden, zumal in einem solchen Falle die Frage nach dem militärischen Schutz für diesen westdeutschen Staat noch keinesfalls geklärt war. Deshalb war auch ein Abzug der Besatzungstreitkräfte aus den Zonen durchaus unerwünscht. Daß auch auf westdeutscher Seite sicherheitspolitische Erwägungen eine Rolle spielten, zeigen etwa Ausarbeitungen in der bayerischen Staatskanzlei.

Noch im Juli 1948, als die Deutschen definitiv zur Entscheidung über die Staatsgründung aufgefordert wurden, mußte diese also aus ihrer Sicht noch immer nicht eine endgültige Option zwischen Ost und West beinhalten. Die Ministerpräsidenten mochten auch deshalb die innenpolitischen Aspekte ihrer Beschlüssen bewußt in den Vordergrund gestellt haben. Das Koblenzer Provisoriumskonzept war insoweit eine Antwort auf die internationale Lage. Es beinhaltete den Versuch, trotz der schon aus wirtschaftlichen Gründen unumgänglichen einseitigen Anlehnung an den Westen eine aktive Parteinahme in den Ost-West-Auseinandersetzungen zu vermeiden. Eine Wiederanknüpfung des Fadens in der die deutsche Perspektive dominierenden Frage der deutschen

<sup>58</sup> AdsD, PV Bestand Schumacher, J 79 I, Bericht W. Brandts an den SPD-Parteivorstand in Hannover Nr. 85 vom 17. 8. 1948.

<sup>59</sup> Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik, S. 419.

Einheit würde nur möglich sein, wenn man jede scharfe Frontstellung gegenüber der östlichen Führungsmacht Sowjetunion vermied, die den Schlüssel für eine Lösung in der Hand hielt.

Eine zentrale Rolle spielte aber auch das deutsch-französische Verhältnis: Die Lösung der deutschen Frage, die nur innerhalb einer europäischen Neuordnung zu finden sein würde, mußte auch die deutsch-französischen Beziehungen neu ordnen. Die französische Militärregierung hatte ihrerseits versucht, eine deutsch-französische Allianz als Alternative zu einem USA-dominierten Westblock anzubieten. In der Situation des Juli 1948 deutete sich somit eine Konstellation an, die eine unterschiedliche Perspektive zwischen Amerikanern und Deutschen in der internationalen Politik begründete: Für die Deutschen wurde und blieb die Tatsache der nationalen Teilung ein konstitutives Merkmal ihrer Außenpolitik. Von daher sollte das Verhältnis zur Sowjetunion einen besonderen Stellenwert besitzen und die Frankreich- beziehungsweise Europapolitik zu einem zweiten starken Pfeiler werden neben dem Bekenntnis zur atlantischen Gemeinschaft und dem Bündnis mit dem Vereinigten Staaten.

Die *Binnenstruktur* der deutschen Entscheidungsträger schließlich war geprägt durch Interessengegensätze unter den Ländern, außerdem durch den Gegensatz zwischen Föderalisten und Zentralisten sowie zwischen Landes- und Parteipolitik, dabei überwölbt von einer schwierigen psychologischen Situation („Hypothek der Fremdbestimmung und der Teilung“<sup>60</sup>, permanenter Zwang zur Rechtfertigung deutschlandpolitischer Entscheidungen, der kommunistischen Einheitspropaganda aus dem Osten, aber auch der westdeutschen Öffentlichkeit gegenüber). Eine entscheidende Ursache für den Verlauf der Beratungen über die „Frankfurter Dokumente“ ist jedenfalls darin zu suchen, daß die Sichtweise der Besatzungsmächte derjenigen der Deutschen diametral entgegengesetzt war: War bei ersteren die internationale Perspektive vorherrschend unter Fehleinschätzung der innerdeutschen Situation, stand auf deutscher Seite wiederum die innenpolitische Perspektive im Vordergrund bei Fehleinschätzung politischer Optionen vor dem Hintergrund der internationalen Lage und der Intentionen der Besatzungsmächte<sup>61</sup>.

Als Folge dieser Diskrepanz haben die Ministerpräsidenten mit ihren Koblenzer Entscheidungen die politische Konzeption der westlichen Führungsmacht, die sich in den Londoner Verhandlungen durchgesetzt hatte – für Clay offenkundig unerwartet –, aus den Angeln gehoben und ihre ursprüngliche Zielsetzung zunichte gemacht: 1. Die Koblenzer Beschlüsse haben sich weit mehr der französischen als der angelsächsischen Position angenähert. 2. Der vor allem von den Sozialdemokraten, das heißt in erster Linie von Carlo Schmid in die Koblenzer Beschlüsse eingebrachte Akzent, daß alle Verantwortung klar erkennbar bei den Alliierten liegen müsse, brachte die amerikanische Konzeption zu Fall, derzufolge ein aus eigener deutscher Verantwortung, aus der Souveränität des deutschen Volkes erwachsener, westdeutscher Staat eine wichtige Rol-

<sup>60</sup> Ders., Die außenpolitischen Grundlagen, S. 44.

<sup>61</sup> Ähnlich Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik, S. 274; vgl. dazu auch Troeger, Interregnum, S. 91: das Ergebnis der Konferenz vom 26. Juli sei ein „Rückzug der Deutschen“ gewesen, „der in dieser breiten Front nicht notwendig geworden wäre, wenn man sich früher intensiver um die außenpolitische Lage gekümmert und rechtzeitig nach der Meinung der Besatzungsmächte gefragt hätte“.

le im Rahmen des Ost-West-Konfliktes spielen sollte. In der Ländergrenzenfrage wiederum wurden die französischen Zielsetzungen durchkreuzt: Besonders Frankreich hatte ein Interesse an einer Neugliederung der deutschen Länder besessen, die möglichst zu einem Zeitpunkt stattfinden sollte, zu dem sie sich noch unter der Kontrolle der Besatzungsmächte vollzog. Nicht nur die kaum zu vereinbarenden Interessengegensätze der Länder untereinander, sondern auch der Argwohn gegenüber französischen Territorialplänen hatten die Ministerpräsidenten bestimmt, eine Reform zurückzustellen.

Wie wenig die Londoner Mächte ihrerseits die spezifischen innerdeutschen Verhältnisse einkalkuliert oder beachtet haben, bewies nicht nur die Problematik um die Ländergrenzenreform. Gerade hier aber zeigt sich außerdem, wie stark sie in diesem Punkt offenbar geneigt waren, eigene Verhältnisse auf die deutsche Situation zu übertragen: Die territoriale Einteilung der Vereinigten Staaten oder auch Frankreichs hatte sich unter völlig anderen Bedingungen vollzogen. Der deutsche Föderalismus aber setzte nach 1945 erneut retardierende wie vorwärtsdrängende Tendenzen frei, wobei beide Richtungen jeweils Argumente geltend machten, die – zumal, wenn sie sich, wie auch in der Verfassungsfrage, auf den Inhalt der Dokumente beriefen – zwar Gültigkeit beanspruchen konnten, aber nicht auf einen Nenner zu bringen waren. Der Widerstreit zentralistischer und föderalistischer Kräfte machte einen so schnellen Abschluß der Beratungen, wie in Dokument Nr. II vorgesehen, nicht möglich. Vor dem Hintergrund dieses Gegensatzes erhielt das Koblenzer Provisoriumskonzept neben dem einheitspolitischen Vorbehalt aus dem innerdeutschen Willensbildungsprozeß heraus eine zusätzliche Dimension: Die Entscheidung zur Errichtung eines nur vorläufigen staatsähnlichen Gebildes schuf in der westdeutschen Innenpolitik den notwendigen Konsens, indem sie über diesen gesamtdeutschen Vorbehalt die föderalistische und die zentralistische Anschauung zu integrieren vermochte. Indem auch die Föderalisten dieses Konzept unterstützten, gelang es ihnen, auf unverdächtige Weise eine maßgebliche Mitwirkung der Länder beim Zustandekommen des neuen Staatswesens zu sichern, was in dieser Form vielleicht nicht möglich gewesen wäre, hätte man sich von vornherein zu einem echten westdeutschen Staat bekannt und ihn dann konsequenterweise auf dem „zentralistischen“ Weg über eine Nationalversammlung oder Verfassungsgebende Versammlung ins Leben gerufen.

Die letztendliche Alternativlosigkeit zur Weststaatskonzeption ist häufig betont worden<sup>62</sup>. In der damaligen Situation gab es, aus der rein innerdeutschen Perspektive, theoretisch zwei Möglichkeiten: 1. Ein weiteres Durchwursteln wie bisher. Dies hätte vielleicht weniger für die Bizone, vor allem aber für die Länder der französischen Zone einen fortschreitenden Niedergang zur Folge gehabt. 2. Die klare Entscheidung zur Gründung eines westdeutschen Staates. Dies aber hätte nach außen hin bedeutet, a.) einem „Diktat“ der Siegermächte scheinbar widerspruchlos Folge zu leisten, b.) ohne Zögern den letzten Schritt zur deutschen Teilung zu tun und die Verantwortung dafür vor dem eigenen Volk und der Geschichte übernehmen zu müssen, c.) sich dem Trommelfeuer sowjetischer Propaganda auszusetzen, die angesichts der angeblichen Willfähigkeit westdeutscher Entscheidungsträger gegenüber

<sup>62</sup> Gruner, Londoner Sechsmächtekonferenz, S. 159; Pikart, Auf dem Weg zum Grundgesetz, S. 171; Morsey, Entscheidung für den Westen, S. 11.

den Besatzungsmächten auch in den Westzonen möglicherweise Erfolge gehabt und einen neuen Nationalismus geschürt hätte, d.) eine Entscheidung zu treffen ohne Rücksicht auf die Situation Berlins und eine noch schwer einzuschätzende internationale Entwicklung. Die Lösung schien darin zu liegen, eine „mittlere Linie“<sup>63</sup> zwischen beiden Alternativen zu finden, die die deutsche Frage offenhielt und dennoch einen Schritt nach vorn wagte.

Unter den Ländern wie unter den Parteien wurde also schließlich der „Konsensus über die Herbeiführung einer neuen politischen Ordnung in den Westzonen [...] auf der Basis eines Formelkompromisses gefunden: man distanzierte sich terminologisch von einer Lösung, über die substantiell ein Einverständnis bestand – die Gründung eines (provisorischen) *Staates* auf dem Gebiet der Westzonen“<sup>64</sup>. Diese Lösung vermochte die Gefahren der zweiten Alternative zu umschiffen und gleichzeitig einen innerdeutschen Interessenausgleich auf dem Generalnenner des Provisoriums herbeizuführen. Wenn dieses Provisoriumskonzept in idealer Weise geeignet schien, den Gegensatz Föderalismus–Zentralismus zu überbrücken, war es doch nicht mehr als ein oberflächlicher Konsens, eine – um Johannes Volker Wagner zuzustimmen – „Fassade der Einigkeit“<sup>65</sup>, die sich schon an der unterschiedlichen Interpretation des Begriffes „Provisorium“ bemerkbar machte: Während Carlo Schmid, auf den dieses Konzept und damit die Koblenzer Beschlüsse maßgeblich zurückzuführen waren, von einem organisatorischen Provisorium ausging, hatten diejenigen Regierungschefs, die auf diese Linie eingeschwenkt waren trotz ihrer Überzeugung, daß so etwas wie ein staatliches Konstrukt unvermeidbar sein würde (Ehard, Kaisen, Brauer, Maier), darunter mehr ein zeitliches oder inhaltliches Provisorium verstanden.

Insofern war Koblenz sozusagen eine unentbehrliche Zwischentappe, um zunächst einen innerdeutschen Grundkonsens zu formulieren und diesen geschlossen nach außen zu vertreten. Hinweise auf Zweifel daran, daß die Koblenzer Beschlüsse vor den Militärgouverneuren Bestand haben würden, gibt es genügend. Äußerungen verschiedener Ministerpräsidenten in Koblenz deuteten an, daß sich die Regierungschefs ihrer Sache keineswegs sicher, sondern durchaus auf Rückschläge gefaßt waren. Koblenz könnte insofern auch als eine Zwischenstation verstanden werden, in der die Ministerpräsidenten „gepokert“ haben, um ihren und den Spielraum der Militärgouverneure auszuloten<sup>66</sup>. Nach John Gimbel waren die Ministerpräsidenten „zweifelloos durch die diversen Vorinformationen, die alle drei Militärregierungen unterderhand gegeben hatten, dazu verleitet worden zu glauben, daß eine Verzögerung weitere Informationen und/oder Zugeständnisse erbringen werde“<sup>67</sup>. So betrachtet war das Koblenzer Ergebnis sicherlich auch das Resultat einer falschen Einschätzung des eigenen Verhandlungsspielraumes. Das vermeintliche Maß an politischer Bewegungsfreiheit war den Deutschen von alliierter Seite auf vielfältige Weise (Bezeichnung „Londoner Empfehlungen“, Wortwahl in den Dokumenten, die den Eindruck eines Ultimatums vermeiden

<sup>63</sup> „Wir suchten alle den einzig möglichen Weg der mittleren Linie“; Maier, *Erinnerungen*, S. 61.

<sup>64</sup> Sörgel, *Konsensus und Interessen*, S. 17.

<sup>65</sup> Wagner, *Deutschland nach dem Krieg*, S. 50, 52.

<sup>66</sup> Vgl. auch Morse, *Entscheidung für den Westen*, S. 11.

<sup>67</sup> Gimbel, *Amerikanische Besatzungspolitik*, S. 276.

sollte, nicht zuletzt durch aktive Beeinflussung) suggeriert worden<sup>68</sup>. Der Sinn der Koblenzer Beschlüsse lag deshalb auch in dem Bestreben, von den Westalliierten als Verhandlungspartner anerkannt zu werden<sup>69</sup>, indem sie der alliierten Konzeption eine deutsche Konzeption entgegenstellten, unabhängig von der Frage ihrer Durchsetzbarkeit. Öffentliche Stellungnahmen der Ministerpräsidenten belegen, wie sehr ihnen daran gelegen war, die Beratungen als ein in Gang befindliches Gespräch zwischen beiden Seiten darzustellen, in dem „die Standpunkte gegeneinander abgeklärt“ worden seien und wobei sich eine „Annäherung“ ergeben habe. Auch nach der Klarstellung durch die Generäle am 20. Juli haben sie dem Eindruck entgegenzuwirken versucht, daß es sich nur um eine bedingungslose Annahme der Londoner Beschlüsse handeln könnte, beziehungsweise daß die Ministerpräsidenten ihren Koblenzer Standpunkt auf alliierten Einspruch hin hätten aufgeben müssen<sup>70</sup>. Tatsächlich aber verfolgten die Westalliierten eine Politik, die, wie Hans-Peter Schwarz schreibt, darauf hinauslief, „das westdeutsche Potential zwar auszunützen, ohne aber dafür aufs erste den Deutschen viel politischen Spielraum zu gewähren oder sie gar als Partner anzuerkennen. Sie wurden kurzfristig vor schon getroffene Entscheidungen gestellt, hatten die Möglichkeit, durch vorsichtig geäußerte Wünsche geringfügige Modifikationen zu erreichen, sahen sich aber weiterhin in der Position der Unterworfenen, die von wortkargen Generälen an knapper Leine geführt wurden“<sup>71</sup>. Gerade das Erkennen der im Grunde unwürdigen Rolle, die den Deutschen in der alliierten Politik zugedacht war, hat sogar vereinzelt dazu geführt, sich noch nachträglich mit den Koblenzer Entscheidungen zu solidarisieren.

Kaum etwas spricht für die Annahme, daß Koblenz eine echte Alternative zu den „Frankfurter Dokumenten“ darstellen sollte<sup>72</sup>. Durch die Tatsache, daß die Koblenzer Beschlüsse einstimmig gefaßt worden waren und daher als Repräsentation eines ein-

<sup>68</sup> Troeger, *Interregnum*, S. 89, zitiert Äußerungen Max Brauers gegenüber Clay: „Wenn Sie jetzt sagen, wir hätten die (anglo-amerikanische) Politik für Deutschland durchkreuzt und die französische Abwehrstellung gestärkt, dann dürften Sie nicht mit uns verhandeln oder müßten uns darüber vorher verständigen. Wenn man die deutschen Minister-Präsidenten zu Gegenvorschlägen auffordert, dann muß man bereit sein, über solche Gegenvorschläge zu verhandeln. Sonst hätte man befehlen sollen oder sagen müssen, inwieweit die Empfehlungen der Londoner Beschlüsse ultimativ sind.“

<sup>69</sup> Vgl. HStAS, EA 1/3, Nr. 545, Dpd-Information vom 15. 7. 1948: Im Gespräch mit Wahrhaftig und Bolten von der amerikanischen Militärregierung hatten Erich Ollenhauer und Carlo Schmid ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die Koblenzer Beschlüsse jede Verhandlungsmöglichkeit offenließen und die Deutschen Wert darauf legten, als Gesprächspartner akzeptiert zu werden. Außerdem könne man den Deutschen in Anbetracht der ungeklärten Lage – mögliche Viererbesprechungen über Berlin – nicht zumuten, uneingeschränkt für die Politik der Westmächte Partei zu ergreifen. Auch über die Haltung der Franzosen bestehe weitgehend Unklarheit.

<sup>70</sup> Vgl. HStAD, NW 53, Nr. 661, Vermerk von Gumpenbergs vom 31. 7. 1948: Hierin zählt er ausdrücklich die „sehr wesentlichen alliierten Konzessionen“ auf, denen ein Abweichen von Koblenz nur in „einigen Punkten von nicht allzu wesentlicher Bedeutung“ gegenüberstehe. Nach außen am deutlichsten sei hervorgetreten, daß dem Begriff „Grundgesetz“ die Bezeichnung „Vorläufige Verfassung“ beigegeben worden sei. Dies stelle jedoch keine materielle Änderung dar.

<sup>71</sup> Schwarz, *Vom Reich zur Bundesrepublik*, S. 556.

<sup>72</sup> Dazu Giesselmann, *Koblenzer Beschlüsse*.

heitlichen deutschen Volkswillens geltend gemacht werden konnten, glaubten sich die Ministerpräsidenten den Militärgouverneuren gegenüber in einer günstigen Verhandlungsposition, aus der heraus sie versuchen wollten, Zugeständnisse zu erringen. Die Herausgabe eines Kommuniqués nach dem Abschluß der Koblenzer Konferenz verfolgte den Zweck, frühzeitig an die Öffentlichkeit zu gehen, um eine Ablehnung durch die Generäle zusätzlich zu erschweren<sup>73</sup>. Auch in den Landesparlamenten ist die einstimmige Beschlußfassung der Ministerpräsidenten als großer Erfolg und die erreichte Verständigung mit den Militärgouverneuren als Resultat zweiseitiger Verhandlungen gewürdigt worden.

Gerade die Einigung der Ministerpräsidenten untereinander in Koblenz ist zunächst als eine bislang nicht erreichte Leistung zu werten und auch von diesen selbst so gesehen worden<sup>74</sup>. Um das Verdienst der Ministerpräsidenten ermesen zu können, muß auch der große Zeitdruck, die kurze Zeitspanne, die für die zu treffenden Entscheidungen zur Verfügung stand, berücksichtigt werden. Unter Beachtung aller dieser Faktoren dürfte die Interpretation des Weges von den Koblenzer Beschlüssen zu den Ergebnissen der Rüdeshheimer Konferenz als eine „kaum verhüllte Kapitulation“ gegenüber den Militärgouverneuren der Leistung der Ministerpräsidenten nicht ganz gerecht werden. Auch kann man dann zwischen der Koblenzer und der Rüdeshheimer Konferenz keinen „entscheidenden Bruch“<sup>75</sup> erkennen. Zuzustimmen ist eher der Interpretation Thilo Vogelsangs, daß den Ministerpräsidenten „die Bedeutung der Schwenkung („the trend at Rüdeshheim“) durchaus bewußt“ gewesen sei, doch ihnen „andererseits Koblenz nach knapp zwei Wochen nur mehr als eine Etappe im fortgeführten Gespräch mit den Generälen“ gegolten habe. Auch die Weigerung, anzuerkennen, daß Rüdeshheim etwas qualitativ wesentlich anderes darstelle, als in Koblenz beschlossen worden sei (z. B. Ehard), deute darauf hin, daß „die innere Einstimmung auf den Kernstaatsgedanken und die aktive deutsche Mitwirkung [. . .] daher in diesen Julitagen – und zwar auf beiden Konferenzen – schon tiefer und fortgeschrittener gewesen“ sein müsse, „jedenfalls tiefer, als daß in Rüdeshheim noch der Versuch unternommen worden wäre, die eindringliche Konfrontation mit der gesamtdeutschen Situation, wie sie Carlo Schmid gegeben hatte, überhaupt zu diskutieren“. Der eigentliche Zwang, auch hierin ist Vogelsang beizupflichten, habe darin gelegen, „angesichts substanzgefährdender wirtschaftlicher und organisatorischer Unzulänglichkeiten mit Hilfe des Angebots der Alliierten das bisherige Interregnum zu beenden und in Zusammenarbeit mit ihnen zu einem Optimum staatlicher Formen zu gelangen“<sup>76</sup>. Insofern ist Carlo Schmid als der einzige wirkliche Verlierer anzusehen, der in Rüdeshheim tatsächlich, im Sinne von Hans-Peter Schwarz, „kapitulieren“ mußte. Der im Grunde

<sup>73</sup> Düwell, Rittersturz-Konferenz, S. 427 f.

<sup>74</sup> Vgl. HStAD, NW 53, Nr. 659, Schreiben Arnolds an Altmeier vom 16. 7. 1948: Hier gab Arnold seiner Genugtuung Ausdruck über das „Ergebnis der Konferenz, so allgemein befriedigend und schnell auch von Optimisten kaum erwartet“, und lobte den „Geist der Verantwortung und des wechselseitigen Vertrauens, der über den Koblenzer Beratungen gewaltet“ habe.

<sup>75</sup> Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik, S. 608. Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik, S. 287, kritisiert an der These von Schwarz, daß er „die Koblenzer Beschlüsse nicht als den Kompromiß, der er war“ erkannt und „gewisse Vorzeichen für einen Durchbruch“ nicht beachtet habe, „die vor der Konferenz in Rüdeshheim schon sichtbar wurden“.

<sup>76</sup> Vogelsang, Koblenz, Berlin und Rüdeshheim, S. 178 f.

unflexiblen staats- und völkerrechtlichen Betrachtungsweise Carlo Schmid's, der den Koblenzer Beschlüssen seinen Stempel aufzudrücken vermochte, stand der pragmatische, von praktischen Erfordernissen geprägte Kurs der Regierungschefs gegenüber, der das Einschwenken auf die Linie der Militärgouverneure entscheidend erleichterte.

Zwischen den Konferenzen von London und Koblenz kann man vor diesem Hintergrund gewisse Parallelen erkennen: Wie das Londoner Ergebnis als ein Kompromiß und unteilbares Ganzes den Deutschen übermittelt wurde, so war auch das Koblenzer Ergebnis ein Kompromiß unter den Ländern und zwischen Ländern und Parteien, den es möglichst geschlossen aufrechtzuerhalten galt, einesteils verhandlungstaktisch gegenüber den Besatzungsmächten, andererseits, aus der Sicht der Länder, um errungene Positionen im eigenen Interesse zu halten und um den mühsamen Abstimmungsprozeß nicht erneut beginnen lassen zu müssen.

Daß die Ministerpräsidenten nach der Konferenz vom 20. Juli entschieden, weiterhin von den Ergebnissen der Koblenzer Konferenz auszugehen, resultiert also nicht nur daraus, vor der Öffentlichkeit das Gesicht wahren zu wollen<sup>77</sup>. Die Sorge um einen Prestigeverlust angesichts der teils massiven Kritik der Presse hat gleichwohl eine nicht unwesentliche Rolle gespielt<sup>78</sup>. Während sich die Presse im allgemeinen bis zum Sommer 1948 ziemlich zurückgehalten hatte, mehrten sich im Zusammenhang mit der Berlinblockade die Stimmen, die zu einer Staatsgründung im Westen drängten. Ähnlich wie Erik Reger, der Herausgeber des Berliner „Tagesspiegel“, hat sich auch Ernst Friedländer von der „Zeit“ frühzeitig für den „Kernstaatsgedanken“ eingesetzt<sup>79</sup>. Kritik sahen sich die Ministerpräsidenten vor allem durch ersteren ausgesetzt, der die zögernde Haltung der Ministerpräsidenten heftig kritisierte und den Regierungschefs, ähnlich wie der „Rheinische Merkur“ oder die „Zeit“, Verantwortungsscheu und Konzeptionslosigkeit vorhielt. Reger ging sogar so weit, den Ministerpräsidenten „Sabotage“ vorzuwerfen<sup>80</sup>. Angriffen des Kommentators von Radio München, Walter Kube, gegenüber hat sich der bayerische Landtag zur öffentlichen Stellungnahme gezwungen gesehen. Das Koblenzer Provisoriumskonzept mußte einerseits der westdeutschen Öffentlichkeit gegenüber verteidigt werden, andererseits diente es „gleichzeitig der Abwehr ostzonaler Propagandavorwürfe“<sup>81</sup>.

Entscheidend für die Rüdeshheimer Kurskorrektur war die Haltung der Berliner Vertreter auf dieser Konferenz. In Koblenz hatte Louise Schröder sich an die politische Linie der Stadtverordnetenversammlung gehalten, die in ihrer Sitzung am 17. Juni auf die Gefahren einer westdeutschen Teillösung für Berlin verwiesen und den Magistrat beauftragt hatte, sich für die Durchführung freier Wahlen zu einer Verfassungsgebenden Nationalversammlung in ganz Deutschland einzusetzen<sup>82</sup>. Schon an der Reaktion der Konferenzteilnehmer in Rüdeshheim ließ sich ablesen, welchen Umschwung die Rede

<sup>77</sup> So auch Wagner, *Deutschland nach dem Krieg*, S. 52; Vogelsang, *Koblenz, Berlin und Rüdeshheim*, S. 175.

<sup>78</sup> Vgl. Morsey, *Entscheidung für den Westen*, S. 18.

<sup>79</sup> Dazu Schwarz, *Vom Reich zur Bundesrepublik*, S. 402–405.

<sup>80</sup> „Der Prüfstein“, *Der Tagesspiegel* vom 4. 7. 1948; „Rittersturz-Politiker“, *Der Tagesspiegel* vom 11. 7. 1948; „Die andere Seite“, *Der Tagesspiegel* vom 18. 7. 1948; „Westdeutschlands Aufgabe“, *Der Tagesspiegel* vom 27. 7. 1948; „Deutsche Tabu-Politik“, *Die Zeit* vom 29. 7. 1948.

<sup>81</sup> Morsey, *Entscheidung für den Westen*. S. 19.

<sup>82</sup> Hirschfeld/Reichardt (Hrsg.), *Ernst Reuter*, Bd. 3, *Einleitung*, S. 51.

Ernst Reuters bei den Ministerpräsidenten bewirkte. Reinhold Maier hat es damals offen ausgesprochen, daß die Rücksichtnahme auf Berlin diejenigen Ministerpräsidenten, die im Grunde bereit gewesen wären, über das Provisoriumskonzept hinauszugehen, zur Zurückhaltung bewogen habe. Reuters Plädoyer für einen dynamischen Kernstaat im Westen hat einen Teil des psychischen Drucks von den Ministerpräsidenten genommen. Seine Stellungnahme ist um so mehr als die bedeutende und mutige Leistung eines einzelnen zu werten, als er eben nicht, wie er in Rüdesheim behauptete, die Haltung aller Berliner Parteien wiedergab. Diese Aussage hatte seiner Stellungnahme in Rüdesheim noch besonderes Gewicht verleihen sollen. Reuter gab bestenfalls die Auffassung der Berliner Sozialdemokraten wieder, die sich seit dem Auftritt Louise Schröders in Koblenz gewandelt hatte, während die CDU diese Haltung nicht teilte<sup>83</sup>. Nach seiner Rückkehr nach Berlin sah sich Reuter allerdings nicht nur in der Sitzung des Magistrats vom 28. Juli den Attacken der Kommunisten, sondern auf der SPD-Vorstandssitzung vom selben Tage auch Angriffen von Parteifreunden und dem Vorwurf, seine Kompetenzen überschritten zu haben, ausgesetzt, was ihn veranlaßte, seine Haltung in Rüdesheim in einer Rede auf dem Landesparteitag der Berliner SPD Ende Juli 1948 zu verteidigen<sup>84</sup>.

Das Konzept der Sowjetunion, durch die mit „technischen Schwierigkeiten“ begründete Blockade die Westmächte aus der Stadt verdrängen und zur Aufgabe ihrer Pläne für einen westdeutschen Staat zwingen zu wollen, sollte sich somit im nachhinein als schwere taktische Fehlkalkulation erweisen. Gerade von Berlin ging die Aufforderung zu entschlossenem Handeln aus, um in einem starken, politisch organisierten Westdeutschland Rückhalt in seinem Freiheitskampf zu finden. Die Äußerungen Reuters in Rüdesheim waren dabei das Ergebnis zunehmenden Drucks auf Berlin, so daß also auch dort ein Stellungswechsel eintrat, der die Diskrepanz zwischen der Rede Louise Schröders in Koblenz und Reuters Plädoyer in Rüdesheim erklärlich machte. Umfragen der amerikanischen Militärregierung ergaben, daß auch die Berliner Bevölkerung mehrheitlich einer staatlichen Zusammenfassung im Westen zustimmte, doch waren die Gegenstimmen in West-Berlin fast doppelt so hoch wie in den übrigen Befragungsgebieten (amerikanische Zone und Bremen). Bezeichnenderweise betrachteten diejenigen West-Berliner, die eine provisorische Westregierung befürworteten, diese als einen Schritt zur Wiedererlangung der deutschen Einheit, während in der amerikanischen Zone der Aspekt, wieder zu einer eigenen deutschen Regierung für den Westen zu kommen, dominierte. Analog maßen die in Berlin Befragten einer Unterscheidung zwischen der Bezeichnung „Regierung“ oder nur „Verwaltung“ im Unterschied zu denen aus der amerikanischen Zone eine weit größere Bedeutung zu<sup>85</sup>. Die geographische Lage Berlins, das innerhalb der sowjetischen Besatzungszone lag, hatte eine andere Perspektive als die der Westzonen zur Folge<sup>86</sup>.

<sup>83</sup> Vgl. Vogelsang, Koblenz, Berlin und Rüdesheim, S. 172f.; Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik, S. 611. Bei der Berliner CDU stieß Reuters Eintreten für einen westdeutschen Kernstaat und seine Behauptung, im Namen aller Parteien zu sprechen, auf energischen Widerspruch. ACDP, V-006, Nr. 145, Protokoll über die Fraktionssitzung am 27. 7. 1948.

<sup>84</sup> Hirschfeld/Reichhardt (Hrsg.), Ernst Reuter, Bd. 3, S. 53, S. 798, Anm. 311, S. 799, Anm. 312.

<sup>85</sup> Merritt, Public Opinion, S. 255 (report No. 136), S. 262 (report No. 143).

<sup>86</sup> Ähnlich auch Schwarz, Die außenpolitischen Grundlagen, S. 55.

In Rüdeshcim also wurden diejenigen Ministerpräsidenten, die sich in Koblenz noch zurückgehalten hatten, durch die Rede Ernst Reuters in ihrer Entscheidung bestärkt, in Westdeutschland ein echtes Staatswesen zu schaffen. Wenn sich jetzt „diejenige Gruppe der Länderchefs“ durchsetzte, „die entschlossen war, das alliierte Angebot anzunehmen“<sup>87</sup>, sollte die Bereitschaft zum Einschwanken jedoch den Militärgouverneuren erst in letzter Sekunde zu erkennen gegeben werden. So oder so erwarteten die Ministerpräsidenten jedoch, mit den Militärgouverneuren rasch zu einer Einigung zu kommen. Die Sorgen um Berlin und die deutsche Teilung waren durch die Stellungnahme Reuters zwar gemildert worden, die Ministerpräsidenten damit jedoch nicht aus ihrer Verantwortung vor dem deutschen Volk und vor der Geschichte entlassen. Das Problem der deutschen Einheit war ohne Zweifel die „schwierigste Hürde [. . .], die für die verantwortlichen deutschen Politiker auf dem Weg zum Grundgesetz und dem Weg zur Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland zu nehmen war“<sup>88</sup>. Im innerdeutschen Abstimmungsprozeß stand die Alternative „Weststaat oder Provisorium“ in dieser Form aber eigentlich gar nicht zur Debatte: Selbst die Länder, die von Anfang an ein echtes Staatsgebilde befürwortet hatten, besaßen ein Interesse an der Aufrechterhaltung des Provisoriumskonzeptes, da es, wie dargelegt, eine entscheidende Funktion im Rahmen eines innerdeutschen Interessenausgleichs besaß. Unklar war lediglich, ob es sich um ein organisatorisches, räumliches oder inhaltliches Provisorium handeln sollte. Daß sich letztlich das Verständnis von einem zeitlichen Provisorium durchgesetzt zu haben scheint, zeigt sich schon daran, daß Carlo Schmid, dessen Vorbehalte gegenüber den „Frankfurter Dokumenten“ am größten gewesen sein dürften, zu den eifrigsten Mitarbeitern im Parlamentarischen Rat gehören sollte, der ein „Grundgesetz“ erarbeitete, dem Züge eines „inhaltlichen“ Provisoriums kaum mehr anhafteten.

Ab Rüdeshcim wandelte sich die „deutsche Frage“ definitiv von dem Willen der Aufrechterhaltung der deutschen Einheit zum Fernziel der Wiedererlangung der deutschen Einheit. Was blieb, auch schon für die westdeutschen Ministerpräsidenten während ihrer Beratungen in Koblenz und Rüdeshcim, war die „Magnettheorie“, die Hoffnung auf die Wirkung der politischen und wirtschaftlichen Anziehungskraft des Westens, der die vierte Besatzungszone Deutschlands auf die Dauer nicht würde widerstehen können. Gut vierzig Jahre später hat die Geschichte den Grundsatzentscheidungen und Hoffnungen der Ministerpräsidenten im Juli 1948 recht gegeben.

---

<sup>87</sup> Morsey, Entscheidung für den Westen, S. 19.

<sup>88</sup> Pikart, Auf dem Weg zum Grundgesetz, S. 172.