

## II. Zwischen Regionalinteressen und gesamtdeutscher Verantwortung: Die „Frankfurter Dokumente“ aus der Landesperspektive

### Amerikanische Besatzungszone

#### 1. Bremen

Als amerikanische Enklave in der britischen Zone hat Bremen nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges eine wechselvolle Geschichte durchlebt. Anders als die Hafenstadt Hamburg, die selbst in nationalsozialistischer Zeit als eigenständige Verwaltungseinheit bestehengeblieben war, bald nach Kriegsende wieder an ihre alten Traditionen anknüpfen konnte und – wenn auch zunächst nur vorläufig – von der britischen Besatzungsmacht als eigenständiges Land der britischen Zone anerkannt wurde, hat Bremen nach 1945 aus einer kritischen und zunächst auch staatsrechtlich ungeklärten Lage heraus seine Eigenständigkeit weit nachdrücklicher erkämpfen müssen. Die Weiterexistenz der bremischen Häfen war wegen ihres hohen Zerstörungsgrades zunächst völlig in Frage gestellt gewesen, so daß das Schicksal Bremens in den ersten Monaten nach 1945 „an einem seidenen Faden“<sup>1</sup> hing. Der Wiedererlangung der Eigenstaatlichkeit standen zudem Neugliederungspläne wie derjenige des niedersächsischen Ministerpräsidenten Kopf entgegen, der auf eine Eingliederung Bremens nach Niedersachsen setzte.

Bremens Sonderstellung ging zurück auf die sogenannte „Bremer Klausel“, eine Ergänzung zum Londoner Zonenprotokoll vom 12. September 1944. Ihr waren langwierige britisch-amerikanische Verhandlungen vorausgegangen<sup>2</sup>. Bremen hatte seit der militärischen Besetzung, innerhalb der britischen Zone liegend, der amerikanischen Militärregierung unterstanden. Schwerwiegende administrative Probleme führten schließlich zu einer Vereinbarung zwischen General Clay und dem zuständigen britischen Generalmajor Whiteley, derzufolge die Enklave ab dem 10. Dezember 1945 auf Bremen und Bremerhaven reduziert wurde. Auch die Stadt Wesermünde verblieb unter amerikanischer Kontrolle. Die zuvor ebenfalls zur Enklave zählenden hannoverschen Gebietsteile am rechten Weserufer, Stadt- und Landkreis Wesermünde, der Landkreis Osterholz und der oldenburgische Landkreis Wesermarsch, wurden wieder britischer Besatzungshoheit unterstellt und kehrten zu Oldenburg beziehungsweise dem niedersächsischen Regierungsbezirk Stade zurück. Die vereinbarungsgemäß nach den Richtlinien britischer Besatzungspolitik praktizierte amerikanische Verwaltung schuf eine nicht minder problematische Lage und forderte dringend eine endgültige Klärung des Status der Enklave. Dies trug dazu bei, daß sich die Amerikaner dem Gedanken der Ei-

<sup>1</sup> Senatpräsident Kaisen in der Sitzung der Bürgerschaft, 25. 9. 1947, Stenograph. Bericht, S. 332.

<sup>2</sup> Dazu und zum folgenden Röpcke, Entstehung; Jansen/Meyer-Braun, Bremen, S. 77 ff.

genstaatlichkeit Bremens nicht länger verschlossen. Verhandlungen zwischen Clay und Robertson über die Herauslösung Bremens aus der britischen Zone hatten das Abkommen vom 30. Oktober 1946 zum Ergebnis, das mit Wirkung vom 1. Januar 1947 die Vereinbarung vom 10. Dezember 1945 ersetzte. Die Proklamation Nr. 3 des US-Militärgouverneurs McNarney vom 22. Januar 1947 und die Verordnung Nr. 76 der britischen Militärregierung schließlich brachten die definitive Entscheidung: Bremen und die Stadt Wesermünde einschließlich Bremerhavens wurden – nachdem die britische Militärregierung am 31. Dezember 1946 das Ausscheiden des Stadtkreises Wesermünde aus dem Land Niedersachsen verfügt hatte – zusammengeschlossen und als viertes Land der amerikanischen Besatzungszone eingegliedert. Nach einem Beschluß ihrer Stadtverordnetenversammlung änderte die Stadt Wesermünde nur wenig später, am 7. Februar 1947, ihren Namen in „Bremerhaven“ um und knüpfte damit wieder an die Bezeichnung an, die sie seit ihrer von Bremen ausgehenden Gründung als Hafenstadt an der Unterweser im Jahre 1827 während der gesamten Zeit ihrer Zugehörigkeit zum Lande Bremen bis 1939 geführt hatte. Aus der „Freien Hansestadt Bremen“ wurde damit ein „Zwei-Städte-Staat“.

Als vollberechtigtes Mitglied in den Länderrat der amerikanischen Zone aufgenommen, nahm Bremen an dessen Sitzungen erstmals am 4. Februar 1947 teil<sup>3</sup>. Indem die Hansestadt gleichzeitig sowohl im Zonenbeirat als auch in der „Konferenz der Chefs der Länder und Provinzen“ (britische Zone) vertreten war, besaß sie, die sich selbst als Bindeglied und Vermittler zwischen Nord- und Süddeutschland verstand<sup>4</sup>, im Vergleich zu Hamburg eine stärkere politische Position und aus dieser Doppelstellung heraus, die sie faktisch sowohl zur amerikanischen wie zur britischen Zone gehören ließ, bessere Möglichkeiten, sich Bedeutung und Einfluß unter den übrigen westdeutschen Ländern zu verschaffen<sup>5</sup>. Auch glaubte sie sich dadurch in besonderer Weise für Initiativen zur Förderung gesamtdeutscher (Wirtschafts-)Interessen geeignet und berufen.

Das Bremer Verfassungsleben begann mit der Ernennung von Erich Vagts zum Regierenden Bürgermeister durch die amerikanische Militärregierung im April 1945. Die unter ihm geschäftsführend tätige Beamten-Regierung endete nach einem Monat mit der konstituierenden Sitzung des ersten, per Verfügung der Militärregierung vom 4. Juni 1945 eingesetzten Nachkriegssenats am 6. Juni 1945. Dessen Amtszeit lief am 19. November 1946 aus. Vagts selbst, der seinen Posten vorerst beibehalten hatte, wurde Ende Juli 1945 abgesetzt. An seine Stelle trat ab 1. August 1945 Wilhelm Kaisen. Die von der ersten, im April 1946 ernannten Bürgerschaft einstweilen nur für die Stadt Bremen ausgearbeitete Verfassung erlangte nach dem Willen der britischen Militärregierung wegen der schwebenden Verhandlungen über den Status der Enklave zunächst keine Gültigkeit. Am 13. Oktober 1946 wurde nach dem in der britischen Zone geltenden Wahlrecht die aus zuvor 60, jetzt 80 Mitgliedern bestehende Bürgerschaft gewählt.

<sup>3</sup> Akten zur Vorgeschichte, Bd. 2, S. 186. Kaisen erklärte sich allerdings in der Länderratssitzung vom 10./11. 3. 1947 bereit, das Stimmrecht Bremens in solchen Fragen ruhen zu lassen, die ausschließlich süddeutsche Angelegenheiten betrafen; vgl. ebenda, S. 236; Foelz-Schroeter, Föderalistische Politik, S. 92.

<sup>4</sup> LArchS, Abt. 605, Nr. 941, Aktenvermerk vom 16. 2. 1948.

<sup>5</sup> Vgl. Foelz-Schroeter, Föderalistische Politik, S. 60.

Die Sozialdemokraten erhielten 47,6 % der Stimmen, die CDU 18,9 %, die BDV (Bremer Demokratische Volkspartei) 18,3 %, die Kommunisten 11,35 % und schließlich die Unabhängigen 3,7 %. Auf der Grundlage dieser Wahlen amtierte der am 28. November 1946 aus einer Koalition zwischen SPD, BDV und KPD gebildete und seit dem 11. Februar 1947 mit dem Bremerhavener Oberbürgermeister und seinem Stellvertreter um zwei Mitglieder erweiterte Senat als provisorische Regierung. Am 13. Februar 1947 nahmen erstmals auch die 20 von der Bremerhavener Stadtverordnetenversammlung gewählten Abgeordneten an den Sitzungen der Bürgerschaft teil. Ab diesem Zeitpunkt bestand die Bürgerschaft aus nunmehr 100 Mitgliedern. Diese arbeitete in der ihr gleichzeitig verliehenen Eigenschaft als Verfassungsgebende Versammlung eine neue, den Grundsätzen für die amerikanische Zone entsprechende Verfassung aus<sup>6</sup>. Verbunden mit der Bürgerschaftsneuwahl am 12. Oktober 1947 wurden die Volksentscheide über die Annahme der Verfassung und die erweiterten Bestimmungen zum Mitbestimmungsrecht in den Betrieben abgehalten. Im Ergebnis bekamen die SPD 41,7 %, CDU 22 %, BDV 3,9 %, KPD 8,8 %, FDP 5,5 %, DP 3,9 %, Unabhängige 3,1 % und RSF (Radikal-Soziale Freiheitspartei) 1,1 % der Stimmen. Die Neubildung des Senats aus SPD und BDV kam endlich, nach mehrmonatiger Verzögerung, am 22. Januar 1948 zustande. Die BDV erhielt zwei weitere Sitze, während die Kommunisten aus der Regierung ausschieden; letzteres hatten die Liberalen zur Bedingung für ihre Teilnahme an der Regierungsverantwortung gemacht.

#### *Persönlichkeit und Politik des Bürgermeisters Wilhelm Kaisen*

Die Stadtstaaten Bremen und Hamburg besaßen nach 1945 nicht nur in ihrer Eigenschaft als Hafenstädte eine Reihe von Gemeinsamkeiten. Ähnlich war bei beiden, trotz der kollegialen Senatsstruktur, die einen Regierungschef im eigentlichen Sinne nicht kennt, die politische Dominanz ihres Präsidenten in der Person Wilhelm Kaisens beziehungsweise Max Brauers, ein Amt also, das seine Konturen und seine Gewichtung in hohem Maße den persönlichen und politischen Fähigkeiten des Inhabers verdankte. Kaisen war, ähnlich wie Brauer in Hamburg, die beherrschende politische Figur der Nachkriegszeit, wie sein Hamburger Kollege ein „Selbmademan“, überzeugter Sozialdemokrat, doch mit einem Werdegang, der ersteren auf dem Boden der Heimat, seines späteren Wirkungskreises, beließ, dem anderen hingegen reiche Auslandserfahrung und internationale Beziehungen bescherte<sup>7</sup>. Beide waren undogmatische, pragmatische Realpolitiker, die klare, nicht immer parteikonforme politische Überzeugungen besaßen und – auch nach eigenem Selbstverständnis – erst in zweiter Linie als Parteipolitiker anzusprechen waren.

Carl Wilhelm Kaisen, geboren am 22. Mai 1887 in Hamburg, entstammte einer kinderreichen Arbeiterfamilie. Von klein auf mußte er zum Unterhalt der Familie beitragen. Als jugendlicher Fabrikarbeiter sollte er ausreichend Gelegenheit erhalten, Erfahrungen in der Arbeiterwelt zu sammeln. Nach dem Abschluß der Volksschule absolvierte er eine Ausbildung zum Stukkateur und führte Aufträge im In- und Ausland

<sup>6</sup> Bremen verzichtete damit als einziges Land der US-Zone auf die Wahl einer Verfassungsgebenden Versammlung; vgl. Gillen, *State and local government*, S. 53.

<sup>7</sup> Vgl. dazu den Abschnitt über Max Brauer im Kapitel zu Hamburg.

aus. Dem Vorbild des Vaters folgend trat Kaisen bereits mit 16 Jahren in die Sozialdemokratische Partei ein. Durch Selbststudium erweiterte er sein Wissen und ergänzte es durch die Teilnahme an Fortbildungsseminaren. 1909 wurde er von der SPD auf die Parteischule in Berlin geschickt, die ihn unter anderem mit Rosa Luxemburg, Franz Mehring, Wilhelm Pieck und Karl Kautsky zusammenführte. Nach der Absolvierung des Militärdienstes war Kaisen zunächst für einige Monate am Aufbau des Bremer Arbeitsamtes beteiligt. 1918 bis 1928 arbeitete er als politischer Redakteur. Am 6. Juni 1920 wurde Kaisen erstmals Mitglied der Bürgerschaft und amtierte vom April 1928 bis 6. März 1933 als Senator für Wohlfahrt. Als 2. Vorsitzender der SPD in Bremen und des Bezirks Hamburg-Nordwest wurde er im Mai 1933 und später nochmals (1944) für kurze Zeit inhaftiert. Nach dem Sturz des Senates im März 1933 zog er sich von der Politik zurück und bestritt fortan als Kleinbauer seinen Lebensunterhalt durch den Aufbau einer landwirtschaftlichen Siedlung, mit Gemüseanbau und Viehzucht.

Seit seiner erneuten Berufung in den Senat durch die Militärregierung nach dem Ende des Krieges, am 6. Juni 1945 als Wohlfahrtssenator, ab 1. August 1945 zum Bürgermeister, wurde er vielerorts als der „Cincinnatus von Bremen“ apostrophiert, verglichen mit jenem gleichnamigen Römer, den man, wie ihn, „von der Scholle weg“ in den Senat berufen habe. Kaisen war mitbeteiligt am Wiederaufbau der SPD in Bremen nach 1945. Zusammen mit Gerhard van Heukelum übernahm er anfangs den Vorsitz des am 4. November 1945 neugegründeten, schon im Juli 1947 aus organisatorischen Gründen allerdings wieder aufgelösten Bezirks Bremen-Nordwest.

An Popularität und Volksnähe dürfte Kaisen, dessen kräftige Gestalt jahrelange harte körperliche Arbeit verriet, seinen Hamburger Kollegen noch übertroffen haben. Die Verehrung für den Bremer Senatspräsidenten zeigt sich in der Vielzahl von Veröffentlichungen über seine Person, zu denen, was bei Brauer nicht der Fall ist, selbst Anekdotensammlungen zählen. Hervorgehoben wurden die „Geradheit seines Charakters“, seine „sachliche, objektive, überparteiliche Haltung“ und „eine durch nichts zu erschütternde Beharrlichkeit [. . .], ein bedeutendes Einzelproblem jetzt und unter allen Umständen zu lösen“. Dabei entstand schon zu seinen Lebzeiten eine Art „Kaisen-Mythos“, der ihn als das „große persönliche Vorbild“, die Verkörperung „echte[r] Tugenden sozialistischer Tradition“ pries<sup>8</sup>, was angesichts seiner keineswegs parteikonformen Haltung nicht unbedingt zutreffen mußte: Wohl hatte seine Volkstümlichkeit Kaisen zu einem „Wahlmagnet[en] ersten Ranges“<sup>9</sup> gemacht, dem die SPD als „Bremer Staatspartei“<sup>10</sup> maßgeblich ihren Erfolg zu verdanken hatte. Schon die Bürgerschaftswahl von 1947 hatten die Sozialdemokraten stark auf seine Person ausgerichtet<sup>11</sup>. Die Koalitionsfähigkeit der SPD mit bürgerlichen Parteien aber stand nicht nur im Widerspruch zu den politischen Überzeugungen des Parteivorsitzenden Kurt Schumacher, sondern setzte gleichzeitig die „klassische Dichotomie zwischen bürgerlichen Parteien und Sozialdemokratie in Bremen außer Kraft“<sup>12</sup>. Kaisen, der zu Zusammenarbeit und Ausgleich mit

<sup>8</sup> StAB, 7, 144 (NL Ehlers), Nr. 4, Manuskript Adolf Ehlers; zur Charakterisierung Kaisens vgl. auch Koschnick (Hrsg.), Zuvorsicht und Beständigkeit, S. 19.

<sup>9</sup> Müller (Hrsg.), Begegnungen mit Wilhelm Kaisen, S. 21.

<sup>10</sup> Roth, Parteien und Wahlen, S. 15.

<sup>11</sup> Meyer-Braun, Bremer SPD, S. 66.

<sup>12</sup> Roth, Parteien und Wahlen, S. 27.

den bürgerlichen Kräften neigte, zog die Stetigkeit einer Politik, an der alle Kräfte beteiligt waren, einer parlamentarischen Opposition vor<sup>13</sup>. Auf der anderen Seite besaß er ein nur loses Verhältnis zur Bürgerschaft, bei deren Sitzungen er häufig nicht anwesend war.

Die Koalition mit der BDV, der drittgrößten, aber zweitwichtigsten unter den Parteien der Hansestadt, mit der er gleichzeitig einer kleinen Regionalpartei bedeutenden Einfluß auf die im Prinzip mit absoluter sozialdemokratischer Mehrheit geführte Landespolitik einräumte, entsprach Kaisens schon 1920 vertretenem Konzept eines Bündnisses zwischen Arbeiter- und Kaufmannschaft, das sich insbesondere für eine Seehandelsstadt anbot. Kaisen legte Wert darauf, die Bremer Geschäftswelt, die er als bedeutenden außerparlamentarischen Machtfaktor respektierte und die durch eben diese Partei repräsentiert wurde, an der Regierungsverantwortung teilhaben zu lassen<sup>14</sup>. Damit kam es bei der Regierungsbildung im Januar 1948 aus bereits geschilderten Gründen zum Ausscheiden der Kommunisten. Wenn Reinhold Roth als Konsequenz dieser Konstellation feststellt, daß auf diese Weise „die SPD ihre Führungsposition“ habe „ausbauen, ihre Integrationsfähigkeit steigern und die Formation des bürgerlichen Lagers zu einer geschlossenen Gegenkraft wirksam schwächen“ können, dies andererseits jedoch mit einem „Verzicht auf eine grundlegende Umgestaltung der gesellschaftlichen und ökonomischen Machtverhältnisse, soweit dies regional überhaupt möglich gewesen wäre“<sup>15</sup>, verbunden gewesen sei, so war der letzte Punkt ein Preis, den Wilhelm Kaisen, der in Senat und Partei eine kaum zu erschütternde Führungsposition einnahm, zu zahlen bereit war, zumal er die Frage der Sozialisierung ohnehin recht distanziert betrachtete.

Geen seinen Kurs wuchs allerdings im Laufe des Jahres 1948 innerhalb der SPD eine Opposition heran, die geeignet war, die angeblich unangefochtene innerparteiliche Stellung des Bremer Bürgermeisters zu relativieren<sup>16</sup>. Schon im Frühjahr 1947 waren Kaisens technische und wirtschaftliche Berater innerhalb der Partei auf Kritik gestoßen<sup>17</sup>, der noch im September 1948 auch Kaisens Personalpolitik unterlag, da sie „nicht in dem erforderlichen Maße von sozialistischen Gesichtspunkten getragen war und infolgedessen die Demokratisierung der bremischen Verwaltung keinesfalls zufriedenstellend gelöst wurde“<sup>18</sup>. In der Bremer SPD-Vorstandssitzung am 22. September 1948 wurde allgemein Unmut, nicht über Kaisen allein, sondern über die gesamte Gruppe der sozialdemokratischen Senatoren, laut<sup>19</sup>, die die Parteipolitik offenkundig hinter der praktischen Staatspolitik zurücktreten ließen. Daß Kaisen in vieler Hinsicht auch für die Gesamtpartei kein bequemes Mitglied war, bestätigte sich darin, daß er sich gegen die von Schumacher geforderte parteipolitische Abstinenz der Länderchefs

<sup>13</sup> Vgl. Müller (Hrsg.), *Begegnungen mit Wilhelm Kaisen*, S. 161; Meyer-Braun, *Bremer SPD*, S. 235. Gleichwohl war, so Jansen/Meyer-Braun, Bremen, S. 54 f., im Abstimmungsverhalten der Bürgerschaftsfraktionen in vielen Fragen eine „Links-Rechts-Polarisierung“ zu beobachten.

<sup>14</sup> Vgl. Koschnick (Hrsg.), *Zuversicht und Beständigkeit*, S. 21 f.; Jansen/Meyer-Braun, Bremen, S. 70 f.; Roth, *Parteien und Wahlen*, S. 130 f.; dazu auch StAB, 16, 1/2 OMGBR 6/90–1/5, *Civil Administration History*, 1.7. 1946–30.6. 1947.

<sup>15</sup> Roth, *Parteien und Wahlen*, S. 27.

<sup>16</sup> Dazu StAB, 16, 1/2 OMGBR 6/125–1/13, Part ‚A‘ *Intelligence Sitrep No. 44* (Woche bis 30.8. 48) und No. 46 (Woche bis 13.9. 48); Meyer-Braun, *Bremer SPD*, S. 113.

<sup>17</sup> StAB, 16, 1/2 OMGBR 6/90–1/5, *Civil Administration History*, 1.7. 1946–30.6. 1947.

<sup>18</sup> StAB, 16, 1/2 OMGBR 6/91–1/9.

<sup>19</sup> Offenbar hatte die Partei jedoch wenig Einfluß auf die Politik des Senats; vgl. dazu Meyer-Braun, *Bremer SPD*, S. 235, die von „Profillosigkeit gegenüber Senat und Fraktion“ spricht.

zur Wehr setzte<sup>20</sup>. Zwar bestritt er ein Mitspracherecht der Parteien nicht grundsätzlich, betrachtete aber die Ministerpräsidenten als die vorläufigen Vertreter der noch fehlenden Gesamtstaatsgewalt. Solche föderalistischen Züge zeigte Kaisen aber auch noch in anderem Zusammenhang<sup>21</sup>.

Kaisens zupackende Art und moderate politische Einstellung waren auch mitverantwortlich für seine guten Beziehungen zur amerikanischen Militärregierung. Renate Meyer-Braun nennt eine Reihe von Beispielen, die belegen, daß Kaisen nicht nur bei Mitgliedern der örtlichen Militärregierung als seriös und zuverlässig, sondern auch von General Clay hoch geschätzt wurde<sup>22</sup>. Auch Kaisen hat seinerseits das ausgesprochen gute Verhältnis zur Besatzungsmacht wiederholt hervorgehoben, das dem Wiederaufbau Bremens nach 1945 sehr zugute gekommen ist. Dieses mochte zu einem Gutteil auch daher gerührt haben, daß sowohl Thomas F. Dunn als auch dessen Nachfolger als Leiter der Militärregierung in Bremen, Charles R. Jeffs, beruflich in besonderer Weise mit Hafen- und maritimen Angelegenheiten vertraut und aus persönlichem Verständnis heraus bemüht waren, die bremischen Anliegen zu fördern<sup>23</sup>.

Nicht nur in seiner kooperativen Einstellung gegenüber der Besatzungsmacht unterschied sich Wilhelm Kaisen von der politischen Linie Kurt Schumachers. Von seiner Persönlichkeitsstruktur her mochte ihm die dogmatische, kompromißlose Art des SPD-Vorsitzenden fremd gewesen sein, die er als „nationalistisch“, als „Sprengstoff jeden gemeinsamen deutschen Aufbauwillens“ verurteilte<sup>24</sup>. Kaisens Bemühen um Vermittlung zwischen widerstrebenden politischen Kräften half innerhalb der Bremer Sozialdemokratie den offenen Zusammenstoß innerparteilicher Oppositioneller mit Senatsmitgliedern zu verhindern<sup>25</sup>. Die Bereitschaft, „um des größeren Zieles willen auch von eigenen Positionen abzurücken, Spannungen auszugleichen und Festgefahrenes wieder in Bewegung zu bringen“<sup>26</sup>, zeigte er auch bei den Konferenzen von Koblenz, Rüdesheim und Frankfurt. Er war zu einseitigen Vorleistungen bereit und überzeugt, daß Deutschland die Anlehnung an den Westen suchen müsse, um mit dessen Hilfe den wirtschaftlichen Wiederaufbau bewerkstelligen und vor allem den Außenhandel wieder in Gang bringen zu können. Ein fester Zukunftsglaube ließ ihn dabei hoffen,

<sup>20</sup> Dazu Kaisen, *Meine Arbeit*, S. 241; Foelz-Schroeter, *Föderalistische Politik*, S. 87, 122 f., 132.

<sup>21</sup> Vgl. weiter unten die Abschnitte zur bremischen Eigenstaatlichkeit und zur Haltung Bremens in der Ländergrenzenfrage.

<sup>22</sup> Meyer-Braun, *Bremer SPD*, S. 33 f., dies., „Rebell“ Wilhelm Kaisen, S. 114. Angeblich hat sich Clay Kaisen als ersten Bundespräsidenten gewünscht; vgl. Müller (Hrsg.), *Begegnungen mit Wilhelm Kaisen*, S. 54.

<sup>23</sup> Vgl. ebenda, und S. 183 f.

<sup>24</sup> Vgl. StAB, 3/4 Handakten Kaisen, Ordner Politik 2, b: Verfassungsfragen, „Bemerkungen zur Rede Schumachers“ (o. D., April 1949). In dieser Rede vom 20. 4. 1949 erwähnt Schumacher eigens Kaisen als Kritiker seiner politischen Konzeption; vgl. Albrecht (Hrsg.), Kurt Schumacher, S. 634–663; vgl. auch Kaisen, *Meine Arbeit*, S. 268: „Immer [. . .] ging es im Prinzip um dasselbe: Sollten wir handeln oder abwarten, um mehr zu bekommen? Ob es die Bildung der Länder, die Vereinigung der Zonen, die Entstehung der Bundesrepublik, den Europarat oder die EWG betraf, immer war es die gleiche Kontroverse, die sich zwischen Kurt Schumacher und mir entspann.“ Zum Verhältnis Kaisen-Schumacher auch Bavendamm, *Hamburg und Bremen*, S. 72 f., besonders aber Meyer-Braun, „Rebell“ Wilhelm Kaisen.

<sup>25</sup> Dazu StAB, 16, 1/2 OMGBR 6/51–2/9, *Annual Functional History 1948. Part I Narrative*, S. 14.

<sup>26</sup> Koschnick (Hrsg.), *Zuversicht und Beständigkeit*, S. 26.

daß die vielfältigen Auflagen von alliierter Seite mit der Zeit reduzierbar sein würden. Schrittweise sollte das besetzte Land seine Freiheit wiedergewinnen. Kaisen begrüßte den Schuman-Plan, akzeptierte das Ruhrstatut und war für den Beitritt der Bundesrepublik zum Europarat. Späterhin wurde Kaisen zu einem der nachdrücklichsten Verfechter der amerikanischen Deutschland- und Europapolitik innerhalb der SPD.

*Probleme und Interessen stadtstaatlicher Politik  
Erhaltung der Eigenstaatlichkeit*

Bis zur endgültigen Verbriefung seiner Eigenstaatlichkeit am 1. Januar 1947 war für Bremen zunächst die Klärung von drei fundamentalen Fragen vorausgegangen, nämlich diejenige der besatzungsrechtlichen Zugehörigkeit, des definitiven Gebietsumfangs und schließlich der nach seiner künftigen staatsrechtlichen Stellung. Schon die Entscheidung, Bremen der amerikanischen Besatzungszone zuzuschlagen, war in vielfacher Hinsicht ein Gewinn: Bremen hatte aus gutem Grunde gehofft, in den Vereinigten Staaten einen machtvollen Verbündeten in der Vertretung seiner eigenstaatlichen und wirtschaftlichen Interessen zu finden, zumal außer Zweifel stand, daß Bremen zumindest für den Wiederaufbau auf fremde Hilfe angewiesen war. Für die Zugehörigkeit zur amerikanischen Zone sprach deshalb aus bremischer Sicht neben der Tatsache, daß die USA im Vergleich zu Großbritannien „die bei weitem stärkere Wirtschaftsmacht“ waren, die „sowohl kapitalmäßig wie hinsichtlich der Rohstoffe über ganz andere Hilfsquellen verfügt[en]“<sup>27</sup>, außerdem, daß Hamburg bereits zur britischen Zone gehörte, welche – so stand zu erwarten – ohnehin durch die nach dem Kriege zwangsläufig vollzogene Westorientierung des zweiten Stadtstaates nun zu dessen Hauptinteressensphäre werden würde. Hinzu kam, daß Bemühungen um einen Ausgleich für die in Bremen besonders hoch anfallenden Besatzungskosten bei den vergleichsweise finanzstarken Ländern der amerikanischen Zone erfolversprechender sein würden als in der britischen Zone, deren Länder nicht imstande gewesen wären, diese Lasten zu tragen<sup>28</sup>. Tatsächlich beschränkte Bremen seine Eigenschaft als US-Einfuhrhafen nicht nur eine gewisse wirtschaftliche Besserstellung gegenüber der hamburgischen Konkurrenz, sondern gleichzeitig auch eine deutsch-amerikanische Interessenidentität, die in der Wiedereingliederung Bremerhavens und der Neukonstituierung der Bremer Stadtstaatlichkeit ihre Früchte trug.

Das Ziel der Wiederherstellung seiner Eigenständigkeit hatte Bremen in gleicher Weise wie Hamburg begründet mit der Notwendigkeit, zur Erfüllung seiner Aufgaben in Hafen-, Handels- und Schifffahrtsangelegenheiten selbstverantwortlich, unmittelbar und flexibel entscheiden und agieren zu können. Die Wiedererlangung dieses Status war also kein „Selbstzweck“<sup>29</sup>; sie entsprang, so hieß es, auch nicht „ge-

<sup>27</sup> StAB, 3-B.10.a.Nr.2, Quadr.1, Akte II, Ausarbeitung „Zur Frage, ob es zu wünschen ist, daß die Enklave wieder ganz amerikanisch wird“, S.1.

<sup>28</sup> StAB, 3-B.10.a.Nr.2, Quadr.1, Akte I, Eingabe des Finanzsenators an die Militärregierung, Fiscal Division, vom 11.7. 1946.

<sup>29</sup> Ebenda, Ausarbeitung „Bremens Stellungnahme zur Neugliederung der englischen Zone“, handschriftlich datiert auf den 3.5. 1946; vgl. auch StAB, 3-R.1.n.Nr.4, Quadr.10, Ausarbeitung (Entwurf) von Spitta „Der Neuaufbau des Reiches und Bremens Stellung darin“ vom 6.8. 1946, S.1; ähnlich ebenda, Ausarbeitung Wilhelm Melchers', „Warum Bremen Freie Hansestadt bleiben will“ (o.D.), S.1.

schichtlicher Tradition und Pietät gegen die Vergangenheit“, noch weniger einem „Prestige-Bedürfnis“, und war deshalb „nicht politischer Natur, sondern rein wirtschaftlicher Art“<sup>30</sup>. Überregionale Zusammenarbeit in einzelnen Verwaltungsbereichen war durchaus denkbar. Doch auch dann mußte Bremen ein Minimum alleiniger Zuständigkeiten vorbehalten bleiben. Es war also nur eine „logische Folge, wenn Bremen jetzt seine staatliche Selbständigkeit wiedererlangte und sein gesamtes öffentlich-rechtliches Dasein als Gemeinwesen auf die Form zurückführte, wie sie Jahrhunderte hindurch bestanden“ hatte<sup>31</sup>. Die Tatsache, daß sich Bremen wie Hamburg „in allen Wandeln der deutschen Geschichte neben den räumlich größeren deutschen Ländern und inmitten der monarchischen Staaten Deutschlands als gleichberechtigte Länder und Stadtrepubliken behauptet“ hatten, war „kein Zufall“, sondern die Konsequenz eben dieser einzigartigen historischen Rolle und wirtschaftlichen Funktion der Hansestädte, „die kein größeres deutsches Land so erfüllen konnte“. Die Beibehaltung der Eigenständigkeit empfahl sich aber auch aus der „grundsätzliche[n] Erwägung, daß sowohl die Erfordernisse einer wahren Demokratie als auch die Belange einer volksnahen Regierung und Verwaltung eine weitgehende Dezentralisation“ verlangten<sup>32</sup>. Ein Vergleich mit ausländischen See- und Handelsstädten wie denen in Großbritannien, den Niederlanden und Belgien war nicht zulässig, da diese Länder ohnehin see- und handelsorientiert waren, ganz anders als das allgemein binnenländisch ausgerichtete Deutschland. Zudem handelte es sich bei diesen Ländern um Einheitsstaaten. Allein unter einer solchen Staatsform wäre auch Bremen mit dem diesen Häfen zugestandenen Maß an Selbstverwaltung als dem Höchsterreichbaren zufrieden gewesen<sup>33</sup>.

Mit der Wiederherstellung seiner Selbständigkeit im Januar 1947 und der Rückgewinnung der Stadt Bremerhaven hatte Bremen ein Optimum eigener Zielvorstellungen erreicht. Das am 1. Januar 1947 in Kraft getretene Abkommen zwischen Clay und Robertson hatte unter anderem jedoch festgehalten, daß die bremische Eigenstaatlichkeit nur vorläufiger Natur sein sollte, und die Möglichkeit einer Vereinigung mit Niedersachsen bei der Einrichtung einer deutschen Zentralregierung offengelassen. Kaisen hatte es deshalb schon in der Bürgerschaftssitzung am 30. Januar 1947 als vordringliche Aufgabe definiert, „Bremens besondere Stellung im künftigen Reich zu sichern, und daß es auch dann, wenn es in einem anderen Land aufgehen muß, [. . .] seiner besonderen Stellung nicht beraubt wird“<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> Ebenda, Kaisen, „Neuordnung im Unterweserraum. Bremen und Wesermünde der amerikanischen Zone eingegliedert und staatsrechtlich vereinigt“ (o. D.), S. 2.

<sup>31</sup> Kaisen in der Sitzung der Bürgerschaft, 30. 1. 1947, Stenograph. Bericht, S. 39.

<sup>32</sup> StAB, 3-B.10.a.Nr. 2, Quadr. 1, Aufzeichnung „Bremen als freie Stadt und Land (Stadtstaat)“, S. 3, 9.

<sup>33</sup> StAB, 3-R.1.n. Nr. 4, Quadr. 10, Ausarbeitung Melchers, „Warum Bremen Freie Hansestadt bleiben will“ (o. D.), S. 10.

<sup>34</sup> Kaisen in der Sitzung der Bürgerschaft, 30. 1. 1947, Stenograph. Bericht, S. 42. Das Ziel der Selbständigkeit Bremens und des Anschlusses von Wesermünde wurde innerhalb der SPD in erster Linie von den sozialdemokratischen Senatsmitgliedern verfolgt, die damit einhergehende Unterstützung der – komplementäre Ziele anstrebenden – Besatzungsmacht aber keineswegs von der Parteiorganisation geteilt; vgl. AdsD, PV Bestand Schumacher, J 54, Schreiben des Sekretärs des SPD-Bezirksverbandes Bremen-Nordwest an den Parteivorstand in Hannover vom 7. 2. 1947.

Der politische Schulterschuß mit den USA und das im gegebenen Falle zu erwartende eindeutige Votum der Bremer Bevölkerung garantierten faktisch auch 1948 den eigenstaatlichen Weiterbestand. Die besatzungspolitischen Interessen der Amerikaner verschafften Bremen außerdem ein zusätzliches Argument in der Verteidigung seiner Stellung, konnten diese doch taktisch als ein Element in die Diskussion geworfen werden, auf das Deutsche letztlich keinen Einfluß haben würden. Respekt in Kreisen der amerikanischen Militärregierung vor der Leistungsfähigkeit und dem historischen Selbstbehauptungswillen der Bremer dürfte zusätzlich dazu beigetragen haben, die bremischen Interessen zu unterstützen<sup>35</sup>. Die Entscheidung für die Wiederherstellung der bremischen Eigenstaatlichkeit war aus amerikanischer Sicht nicht zuletzt auch eine Frage des nationalen Prestiges: Das Selbstverständnis der Vereinigten Staaten als Hüter von Freiheit und Unabhängigkeit wäre mit der Verantwortung für den Verlust der bremischen Selbständigkeit schlecht zu vereinbaren gewesen. Mit dieser Einstellung mochte auch zusammengehangen haben, daß die bremische Argumentation deutlich auf die Erfüllung der geschichtlichen Funktion der Hansestadt im Interesse der deutschen Gesamtheit abhob. Die dennoch hauptsächlich funktional gedeutete staatsrechtliche Selbständigkeit mußte allerdings die Bereitschaft einschließen – ebenfalls im deutschen Gesamtinteresse –, diese Position gegebenenfalls unter bestimmten Bedingungen aufzugeben<sup>36</sup>. Allerdings war das Eintreten einer solchen Situation kaum zu befürchten.

### *Wirtschaftsfragen*

Durch die Beschränkungen des deutschen Außenhandels war Bremen vor eine ähnliche Situation gestellt wie Hamburg. Vor dem Zweiten Weltkrieg waren 16 % des deutschen Außenhandels über Bremen abgewickelt worden. Von den 1939 ursprünglich fast 400 Schiffen der bremischen Handelsflotte waren nur mehr einige überalterte Küstenschiffe und Fischereifahrzeuge übriggeblieben. Den Gesamtverlust während des Zweiten Weltkrieges bezifferte Kaisen vor der Bürgerschaft mit 1150000 Tonnen<sup>37</sup>. Immerhin befand sich Bremen durch seine Eigenschaft als amerikanischer Einfuhrhafen im Vergleich zu Hamburg in einer günstigeren Position. Dies garantierte nicht nur Rückendeckung durch die stärkste westliche Macht bei der Wahrnehmung bremischer Interessen, sondern gleichzeitig auch amerikanische Unterstützung bei der Wiederinstandsetzung der Hafenanlagen und sicherte in einem gewissen Umfange deutsche Arbeitsplätze. Mit der dringend notwendigen Steigerung der deutschen Ein- und Ausfuhr war also für die Hansestädte das Bemühen um eine Revision der Schifffahrts- und Schiffbaubeschränkungen untrennbar verbunden. Einigen Ärger löste in diesem Zusammenhang ein Appell des Hamburger Bürgermeisters Max Brauer an General Clay aus, Hamburg vermehrt in den bizonalen Handel einzuschalten. Eine solche Intervention konnte von

<sup>35</sup> StAB, 3-B.10.a.Nr.2, Quadr.1, Akte II, Memorandum Crabills an Welker vom 22.6. 1946; Jansen/Meyer-Braun, Bremen, S.29f.

<sup>36</sup> Vgl. dazu StAB, 3-R.1.m.Nr.132, Quadr.24, Ausarbeitung „Stellungnahme der Hansestädte Hamburg und Bremen im Falle der Eingliederung in ein größeres Land“, handschriftlich datiert auf den 28.8. 1946.

<sup>37</sup> Kaisen in der Sitzung der Bürgerschaft, 25.9. 1947, Stenograph. Bericht, S.333; zur Situation von Häfen und Schifffahrt in Bremen vgl. Jansen/Meyer-Braun, Bremen, S.93 ff.

Bremen aus nur als ein egoistisches Vorgehen Hamburgs auf Kosten bremischer Interessen verstanden werden. Konkurrierendes Gegeneinander hinderte jedoch nicht partnerschaftliches Miteinander in Fragen, die parallele Interessen beider Hansestädte betrafen, wie insbesondere die Verteidigung der Eigenstaatlichkeit.

In den speziellen Aufgabenbereich Bremens im Rahmen der Arbeitsteilung des „Deutschen Büros für Friedensfragen“, das deutsche Unterlagen für Verhandlungen mit den Besatzungsmächten bereitstellen sollte, fiel eine weitere, die Hansestädte stark berührende Thematik: Reparationen und Demontagen. Die hierzu vorgelegten umfangreichen Untersuchungen des Bremer Wirtschaftsensors Harmssen fanden auch darüber hinaus weite Verbreitung<sup>38</sup>. Dieses Problem stieß in Bremen selbst allerdings bei der Militärregierung auf großes Verständnis; im Vergleich dazu war Hamburg einer weit härteren Demontagepolitik der britischen Besatzungsmacht unterworfen. Deutlich stärker wiederum war Bremen von Besatzungskosten betroffen. Sie betrug umgerechnet pro Kopf der Bevölkerung ein Mehrfaches der Belastung, die die übrigen Länder der amerikanischen Zone zu tragen hatten<sup>39</sup>. Die besondere Höhe der Besatzungskosten, die nach bremischer Darstellung angeblich selbst vergleichbare Verhältnisse wie die in Hamburg übertraf, rührte zum einen daher, daß die Hafendienstleistungen für die Besatzungsmacht als Besatzungskosten vom Land Bremen übernommen werden mußten. Zum anderen war die Zahl der in Bremen stationierten Besatzungstruppen besonders hoch. Nach dem Haushaltsvoranschlag für 1948 nahmen die Besatzungskosten rund 40 % der gesamten Landeseinnahmen in Anspruch. Einen Hauptposten bildeten dabei die Ausgaben für deutsche Zivilbedienstete bei der Besatzungsmacht, ein Betrag, der in etwa den gesamten Personalkosten der Stadt Bremen entsprach. Immerhin hatten die süddeutschen Länder einem Finanzausgleich für die durch die Häfen entstandenen besonderen Belastungen Bremens zugestimmt im Hinblick darauf, daß ein Teil dieser Kosten durch Bremens Eigenschaft als Einfuhrhafen für die amerikanische Zone auch in ihrem eigenen Interesse entstanden war. Nach der Währungsreform war durch den Fortfall der Länderrücklagen mit einem solchen Ausgleich nicht mehr zu rechnen. So blieb ein künftiger zentraler Finanzausgleich schlechthin eine „bremische Lebensfrage“.

### *Bremen und die „Frankfurter Dokumente“*

Die Einstellung Bremens zu den „Frankfurter Dokumenten“ stand ganz im Zeichen der Behauptung seiner Eigenständigkeit. Die Beibehaltung der Stadtstaatlichkeit hing naturgemäß wesentlich von der kommenden staatsrechtlichen Ausgestaltung und inne-

<sup>38</sup> Gustav-Wilhelm Harmssen, Reparationen, Sozialprodukt, Lebensstandard. Versuch einer Wirtschaftsbilanz. Bremen 1948; ders., Am Abend der Demontage. 6 Jahre Reparationspolitik. Bremen 1951; vgl. auch den Demontagebericht Harmssens in der Sitzung der Bürgerschaft, 30.10.1947, Stenograph. Bericht, S.5–9. Zur Demontage vgl. auch Koschnick (Hrsg.), Zuversicht und Beständigkeit, S.221; Jansen/Meyer-Braun, Bremen, S.107ff.

<sup>39</sup> Bericht Nolting-Hauff in der Sitzung der Bürgerschaft, 25.9.1947, Stenograph. Bericht, S.336; HStAW, Abt.506, Nr.151, Aufstellung der Finanzverwaltung Bremen, Besatzungskosten Bremens im Vergleich mit den anderen Ländern der US-Zone (1947) vom 8.2.1948; StAB, 3-R.1.m.Nr.327, Schreiben des Finanzressorts an von Schmoller vom 6.10.1948; StAB, B.10.a.Nr.2, Quadr.21, Schreiben Nolting-Hauff an den Senatspräsidenten vom 4.11.1948, S.3.

ren Gliederung (West)Deutschlands ab, Bremens Zukunft als Hafenstadt von den Möglichkeiten – notwendigerweise mit Unterstützung von außen, aber aufgrund eigener Leistung –, den Wiederaufbau zu bewältigen und erneut Anschluß an den Welthandel zu finden. Eben dies erforderte neben materiellen Voraussetzungen deutsche Eigeninitiative, die ihrerseits auf einem gewissen Maß an Rechten und Kompetenzen aufbauen können mußte.

### *Verfassungsfrage*

Quellenzeugnisse schon aus dem Jahre 1946 belegen eine föderalistische Grundhaltung Bremens in der Einstellung gegenüber dem zukünftigen deutschen Staatswesen. Ausgegangen wurde von einem Bundesstaat „mit weitgehender Dezentralisation“, in dem die Länder durch einen Länder-, Reichs- oder Bundesrat an Gesetzgebung und Verwaltung des Gesamtstaates zu beteiligen waren. Das, was eine einheitliche Regelung für ganz Deutschland erforderte, sollte der zentralen Zuständigkeit vorbehalten sein, also „die Beziehungen Deutschlands zum Ausland sowie die Einheit in Wirtschaft, Finanzen, Verkehr und Recht“, alles übrige jedoch den Ländern zufallen. Für Bremen beinhaltete dies die Hoffnung, als eigenständiges Land „Sitz der für den nordwestdeutschen Küstenraum wichtigen Reichsmittelbehörden zu bleiben“<sup>40</sup>.

Je föderativer das künftige System ausgestaltet sein würde, desto berechtigter mußte die Forderung der Hansestädte nach Beibehaltung ihrer Eigenstaatlichkeit erscheinen: In einem Einheitsstaat wären die bekannten Formen der Selbstverwaltung ausreichend, nicht jedoch, wenn die Länder eigene Zuständigkeiten besaßen, die für die Hansestädte um so wichtiger waren, als sie, im Unterschied zu den anderen deutschen Ländern, eine gesamtdeutsche, sogar europäische Mission zu erfüllen hatten. Die Unterstützung des föderalistischen Standpunktes in der Frage der künftigen Verfassung gebot sich schon deshalb, weil Bremen, indem es sich damit auf die Seite der süddeutschen Länder stellte, deren Unterstützung in der Frage der Eigenstaatlichkeit sicher sein konnte, ohne allerdings die in Süddeutschland oft zu bemerkenden „Übertreibungen des föderativen Gedankens“ mitzuvollziehen<sup>41</sup>. Man konnte sogar, wenn man wollte, in der Beibehaltung der föderalistischen Linie eine weitere „Lebensfrage“ für Bremen sehen, denn der kommende Bundesstaat würde voraussichtlich „unter keinen Umständen so stark werden, daß er die Beschützerrolle des früheren Reiches gegenüber den Hansestädten“, die sich vor allem in Form eines „außerordentlich günstigen Finanzausgleichs“ bemerkbar gemacht hatte, erneut übernehmen konnte. Ein Finanzausgleich früherer Größenordnung war in keinem Falle mehr zu erwarten. Auch unter dem Aspekt, den späteren Zutritt weiterer deutscher Gebiete zu erleichtern, bot es sich an, das Schwergewicht der Kompetenzen auf die Länder zu legen, denen vergleichsweise mehr Aktionsmöglichkeiten gegeben sein würden als der unter Besatzungsrecht eingeschränkt fungierenden künftigen Zentralregierung.

<sup>40</sup> StAB, 3-R.1.n.Nr.4, Quadr.10, Ausarbeitung (Entwurf) Spittas, „Der Neuaufbau des Reiches und Bremens Stellung darin“; StAB, 3-B.10.a.Nr.2, Quadr.1, Aufzeichnung „Bremen als freie Stadt und Land (Stadtstaat“ (o. D.), S.12; vgl. auch Müller, Bremen und Oldenburg, S.25 ff.

<sup>41</sup> StAB, 3-R.1.n.Nr.1, Stellungnahme des Finanzsenators vom 12.5.1948, S.2.

Ende 1947 war für den Senat der Zeitpunkt gekommen, Position zu beziehen. Der Wiederaufbau stand bei allen Überlegungen im Vordergrund. Entsprechend war deshalb auch die Unterstützung Bremens für das möglichst rasche Zustandekommen einer provisorischen Westregierung stark wirtschaftlich akzentuiert. Wirtschaft und Handel verlangten ein einheitliches deutsches Wirtschaftsgebiet, den Fortfall der Zonengrenzen. Bremen unterstützte daher „alles [. . .], was der Belebung der Wirtschaft dienen kann“<sup>42</sup>, wenn nicht auf vierzonaler Basis, dann im kleineren Rahmen. Da seine Handelsinteressen von jeher westlich orientiert gewesen waren, war ihre Beeinträchtigung durch die zu befürchtende Teilung Deutschlands weniger gravierend als für Hamburg. Dieser Umstand dürfte den pragmatischen Kurs der auch politischen Westorientierung gefördert haben, selbst wenn damit eine verstärkte Konkurrenzstellung gegenüber dem zweiten Stadtstaat einherging. Wie fragwürdig es um die deutsche Einheit stand, hatte bereits das Scheitern der Bremer Interzonenkonferenz vom Oktober 1946 gezeigt<sup>43</sup>. Gelegentliche politische Rückblicke Kaisens vor der Bürgerschaft offenbarten seine Skepsis hinsichtlich der künftigen gesamtdeutschen Entwicklung und das Beobachten einer Tendenz, die auf Teillösungen in der deutschen Frage hinauslief. Aber eine Durchführung auch nur auf Dreizonenbasis konnte nicht aufgeschoben werden. Ähnlich wie für führende Politiker in anderen westdeutschen Ländern war auch für Kaisen im Frühjahr 1948 der Augenblick gekommen, wo man „die Dinge unmöglich länger schleifen lassen“ konnte, wo entscheidende Schritte unternommen werden mußten<sup>44</sup>. „Wir brauchen dreierlei“, legte Kaisen vor der Bürgerschaft am 17. Juni 1948 dar, „eine Verfassung, ein aus direkten Wahlen hervorgegangenes Parlament und eine Regierung“<sup>45</sup>. Einen Monat zuvor hatte er sich im „Weser-Kurier“ genauer über das Zustandekommen einer vorläufigen Regierung für die Westzonen geäußert: Ein aus direkten Wahlen hervorgegangenes Parlament habe ein „Organisationsstatut“ für die Funktionen von Regierung und Parlament auszuarbeiten. Mit dessen Bestätigung als verfassungsmäßige Grundlage durch eine Volksabstimmung solle gleichzeitig das Parlament neu gewählt und dann die endgültige Regierung bestellt werden<sup>46</sup>. Damit schwebte Kaisen ein ähnliches Verfahren vor wie das, welches zur Konstituierung der Länder, insbesondere Bremens, angewandt worden war.

Kaisen wußte nach vorausgegangenen Gesprächen mit amerikanischen Vertretern, daß sich hinter dem Londoner Ergebnis Auseinandersetzungen verbargen, in deren Mittelpunkt vor allem Frankreich und die Sowjetunion standen. Die Londoner Dokumente setzten also besonders der französischen Politik Grenzen, die von deutscher Seite aus niemals hätten gezogen werden können. Die starken nationalen Worte, die von manchen Parteipolitikern in Reaktion auf die „Empfehlungen“ gebraucht worden waren, stießen daher bei Kaisen auf Unverständnis. Für ihn besaß die Londoner Konzeption insgesamt nicht mehr als einen Übergangscharakter. Im Kern

<sup>42</sup> Kaisen in der Sitzung der Bürgerschaft, 5.2. 1948, Stenograph. Bericht, S.29; dazu Foelz-Schroeter, Föderalistische Politik, S. 81 ff.

<sup>43</sup> Zu den Bremer Konferenzen von 1946 vgl. Overesch, Der historisch-politische Stellenwert; Kaisen, Meine Arbeit, S.237–243.

<sup>44</sup> Kaisen in der Sitzung der Bürgerschaft, 11.3. 1948, Stenograph. Bericht, S. 114.

<sup>45</sup> Kaisen in der Sitzung der Bürgerschaft, 17.6. 1948, Stenograph. Bericht, S.222.

<sup>46</sup> HStAD, NW 53, Nr.673, Interview Kaisens im Weser-Kurier vom 8.5. 1948.

ging es nur darum, mit der politischen Konstituierung der Westzonen „so schnell wie möglich“ einen arbeitsfähigen Apparat zu schaffen<sup>47</sup>. Es waren Entscheidungen, die, wie er betonte, „keiner künftigen Einigung Deutschlands“ vorgriffen und dazu bestimmt waren, zunächst einmal „die dringenden wirtschaftlichen und politischen Probleme“ zu lösen<sup>48</sup>. Die „Londoner Empfehlungen“ wollten, so notierte Kaisen zur Zeit der Grundgesetzberatungen rückschauend, „an dem System der Verwaltung Westdeutschlands durch die alliierten Mächte an sich nichts ändern“; es sollte den Deutschen lediglich die Gelegenheit gegeben werden, „eine praktische Regelung für eine bessere politische und wirtschaftliche Verwaltung Westdeutschlands zu schaffen. Nur unter dieser Voraussetzung und nur in diesem Rahmen“ besaßen die Deutschen die Vollmacht zur Lösung der Verfassungsfrage, und nur in diesem Rahmen war eine sachliche Kritik nützlich und förderlich. Die Londoner Beschlüsse waren somit „kein Friedensvertrag, sondern nur ein Provisorium auf dem Weg der Vereinbarungen, die zu einer Normalisierung des deutschen Lebens und einer Wiedereingliederung in die europäische Völkergemeinschaft“ führen sollten. Ebenso war das Grundgesetz „keine Verfassung, sondern auch nur ein neues Provisorium auf dem Wege, das Chaos zu überwinden“. Die Deutschen blieben damit noch immer Objekt in der internationalen Politik, doch mußten sie durch ihr Verhalten zu erkennen geben, daß sie gewillt waren, ihr Schicksal „immer mehr in die eigenen Hände zu nehmen“<sup>49</sup>.

Aufzeichnungen zeigen, daß die Haltung der bremischen Vertreter, so vor allem Spittas und Kaisens, durch verschiedene Gespräche mit Vertretern der Militärregierung, insbesondere Clays Berater Friedrichs, beeinflußt worden sein dürften. Friedrichs hatte erklärt, daß die Verfassung für den Weststaat nur kurz sein und lediglich Aussagen zur Organisation, Zuständigkeitsabgrenzung und den Menschenrechten umfassen sollte. Die Beschränkung auf wenige Grundsätze würde eine Einigung der Besatzungsmächte untereinander, vor allem mit Frankreich, aber auch unter den deutschen Parteien, erleichtern<sup>50</sup>. Kaisen teilte dabei die Auffassung, daß die kommende westdeutsche Regierung keine breit ausgebaute Verfassung brauchte. Es genügten einige grundsätzliche Festlegungen, die sie zu einem arbeitsfähigen Organ und Sprachrohr deutscher Interessen machten. Gleichwohl sollte sie die volle Autorität einer echten Regierung besitzen.

Noch im Juni 1948 schien sich der Senat in seiner Haltung gegenüber den „Londoner Empfehlungen“ nicht festgelegt zu haben. Am 6. Juli schließlich wurde beschlossen, eine ausführliche Ausarbeitung Theodor Spittas<sup>51</sup> zur Grundlage der in Koblenz

<sup>47</sup> StAB, 3-R.1.n.Nr.5, Quadr.1, Akte I, Auszug aus der Niederschrift über die Senats-Sitzung vom 2.7. 1948, S.2; ganz ähnlich hatte Kaisen schon am 7.5. 1948 betont, es könne lediglich „durch einige Paragraphen ein Statut für ein Provisorium auf dem Wege zu einer Einheit“ erstellt werden; vgl. StAB, 3-R.1.n.Nr.1, Auszug aus der Niederschrift über die Senats-Sitzung am 7.5. 1948, S.3.

<sup>48</sup> Kaisen in der Sitzung der Bürgerschaft, 17.6. 1948, Stenograph. Bericht, S.222.

<sup>49</sup> StAB, 3/4 Handakten Kaisens, Ordner 2, b: Verfassungsfragen, Aufzeichnung Kaisens „Gedanken zur Rede Schumachers“ (o.D., April 1949).

<sup>50</sup> StAB, 3-R.1.n.Nr.1, Auszug aus der Niederschrift über die Senats-Sitzung vom 7.5. 1948, S.1.

<sup>51</sup> StAB, 3-R.1.n.Nr.4, Quadr.1, Akte I, „Stellungnahme Bremens zu den Dokumenten der Militärgouverneure“.

zu vertretenden Bremer Position zu machen<sup>52</sup>. Der Senat schloß sich damit weitestgehend den politischen Vorstellungen seines Präsidenten an: Einigkeit war – wie bereits angedeutet – zuvor schon darin erzielt worden, daß der westdeutsche Staat ein Bundesstaat sein müsse, „so föderativ wie möglich, so zentral wie nötig“<sup>53</sup>, daß das neu zu wählende Parlament aus allgemeinen Wahlen hervorgehen müsse und daß neben dem Parlament ein Länderrat, ähnlich dem früheren Reichs- oder Bundesrat, geschaffen werden solle, gebildet aus den Vertretern der Landesregierungen. Der Idee des Verzichtes auf bestimmte Souveränitätsrechte zugunsten des europäischen Zusammenschlusses sollte nur in dem Maße entsprochen werden, wie die anderen europäischen Länder zu gleichem bereit waren.

Prinzipiell wollte der Senat an den von ihm favorisierten allgemeinen Wahlen festhalten, doch kamen Bedenken wegen der Kürze des Termins bis zum Zusammentritt der Verfassunggebenden Versammlung auf. Gegebenenfalls, wenn es tatsächlich bei dem Datum des 1. September 1948 bleiben sollte, mußten deshalb auch Vorbereitungen für indirekte Wahlen getroffen werden. Aus Zeitgründen wurden also beide Möglichkeiten ins Auge gefaßt. Sollte keine Fristverlängerung zu erreichen sein und die Mehrheit der anderen Länder für indirekte Wahlen plädieren, wollte Bremen sich dieser Entscheidung anschließen. Darüber hinaus sollte in allen Ländern nach einem einheitlichen Verfahren gewählt und die Zahl der Abgeordneten der Verfassunggebenden Versammlung möglichst klein gehalten werden. Der vorgeschlagene Modus, wonach auf 750000 Einwohner ein Mandat kommen sollte, konnte beibehalten werden, wenn gleichzeitig sichergestellt wurde, daß jedes Land mindestens einen Abgeordneten stellte. Des weiteren sollte die Teilnahme von Vertretern Berlins, ja sogar der Ostzone, wenn auch eventuell nur mit beratender Stimme, erwogen werden.

Auch die Arbeit der Verfassunggebenden Versammlung selbst wurde durchdacht; Vorschläge zu ihrer Vorgehensweise (Wahl dreier Ausschüsse; Frage der Teilnahme der Landesregierungen an den Beratungen) waren ebenfalls in der Stellungnahme enthalten. Hier vertrat Bremen in vielem eine gänzlich andere Ansicht als die süddeutschen Länder, denen es ansonsten in der Föderalismusfrage nahestand: Die Zweckmäßigkeit eines eigenen Verfassungsentwurfes der Ministerpräsidenten zur Vorlage bei der Verfassunggebenden Versammlung wurde in Zweifel gezogen, zumal es fraglich war, ob diese sich über einen gemeinsamen Entwurf würden einigen können. Den Regierungschefs war allerdings das Recht zur aktiven Teilnahme an den Sitzungen der Versammlung (die selbst keinerlei Regierungs- oder Verordnungsfunktionen haben durfte) und ihrer Ausschüsse zgedacht. In der Zwischenzeit bis zur Annahme der Verfassung sollte sich die Ministerpräsidentenkonferenz als permanentes Organ, ebenfalls ohne Regierungsfunktionen, konstituieren, in dem Verfassungsfragen zu besprechen und möglichst eine einheitliche Stellungnahme herbeizuführen war. Der Frankfurter Wirtschaftsrat konnte vorläufig, bis zum Inkrafttreten der Verfassung, weiteramtieren. Gleichzeitig sollte eine enge Bindung der französischen Zone an die

<sup>52</sup> StAB, 3-R.1.n.Nr.5, Quadr.1, Akte I, Auszug aus der Niederschrift über die Senats-Sitzung vom 6.7. 1948, S.2; bereits am 3.7. 1948 hatte Kaisen die Dokumente mit den Fraktionsführern und dem Geschäftsführenden Ausschuß der Bürgerschaft durchgesprochen; vgl. StAB, 3-R.1.n.Nr.11, Quadr.1, Aufzeichnung Kaisens vom 3.7. 1948.

<sup>53</sup> Kaisen in der Sitzung der Bürgerschaft, 17.6. 1948, Stenograph. Bericht, S.222.

Bizone, „wenn möglich der völlige Anschluß an das Frankfurter System“, erreicht werden.

Der Bremer Senat hatte sich insgesamt also weitgehend auf den Boden der „Frankfurter Dokumente“ gestellt und sich zugleich auf eine Position geeinigt, die von Anfang an auf einen Kompromiß mit den Vorstellungen der übrigen Länder ausgelegt war: Er trat für eine Verfassungsgebende Versammlung ein, möglichst auf direktem Wege gewählt, und akzeptierte den in Dokument Nr. I vorgesehenen Wahlschlüssel von einem Abgeordneten pro 750000 Einwohnern. Die Verfassungsgebende Versammlung hatte eine vorläufige Verfassung zu schaffen, die nur grundlegende Aussagen im Sinne eines funktionsfähigen Regierungs- und Verwaltungsapparates für die Westzonen enthalten sollte.

### *Ländergrenzenreform*

Bremen verfolgte in der Reformdebatte von 1948 eine Politik der Aufrechterhaltung des Status quo. Die Landesgrenzen waren schon 1947 im Zuge der Wiedererlangung seiner Selbständigkeit zufriedenstellend festgelegt worden. Kleinere Korrekturen nach Eingliederungswünschen der umliegenden Landgemeinden sollten, gemäß einer Absprache Kaisens mit Ministerpräsident Kopf und unter Zustimmung des örtlichen Militärgouverneurs Dunn<sup>54</sup>, separat in direkten Verhandlungen mit Niedersachsen geregelt werden. In der Neugliederungsdiskussion, auch im Ländergrenzenausschuß der Ministerpräsidenten, verhielt sich Bremen daher bewußt zurückhaltend. Die Beibehaltung der Selbständigkeit Bremens wurde als zentrales Ziel von allen politischen Kräften des Stadtstaates geteilt und war in ihrer Selbstverständlichkeit kein Gegenstand der Aussprache im Senat. Wohl auch deshalb blieben weitläufige Erörterungen aus, weil nach demokratischen Grundsätzen eine Änderung des bremischen Status praktisch ausgeschlossen war: Eine Volksabstimmung darüber, wie sie jeder Entscheidung hätte vorausgehen müssen, hätte in Bremen keine Mehrheit gefunden<sup>55</sup>. Überdies war das Schicksal des Stadtstaates schließlich erst nach langwierigen britisch-amerikanischen Verhandlungen entschieden worden. Eine Veränderung seiner staatsrechtlichen Stellung hätte erneute Besprechungen zwischen beiden Mächten bedingt, wobei kaum zu erwarten war, daß die Amerikaner die Hafenstadt bereitwillig aus der Hand geben würden. Eher mußten sie, schon aus Sicherheitsgründen, größtes Interesse daran haben, Bremen weiterhin für ihre Zwecke zur Verfügung stehend zu wissen<sup>56</sup>. Der Status Bremens als amerikanische Enklave erfüllte insofern eine gewisse Schutzfunktion.

<sup>54</sup> StAB, 3-R.1.n.Nr. 4, Quadr. 1, Akte I, Auszug aus einer Besprechung mit der Militärregierung am 6. 7. 1948. Gewisse Arrondierungen bremischen Gebietes standen auch 1948 zur Diskussion, jedoch nur in geringem Ausmaß; betroffen war z. B. bebautes oder sonstwie genutztes Gelände, das durch die Grenze zu Niedersachsen zerteilt wurde und dessen gesamte Einbeziehung nach Bremen nahegelegen hätte. Entsprechende Wünsche sollten zusammengestellt und zu gegebener Zeit artikuliert werden; ebenda, Notiz des Wirtschaftssenators vom 24. 7. 1948; ebenda, Bericht Melchers über die Arbeit des Ländergrenzenausschusses vom 29. 7. 1948.

<sup>55</sup> General Clay hatte jede Veränderung des Status der Hansestädte von dem Ausgang einer Volksabstimmung abhängig gemacht. Dazu notierte Kaisen: „Damit ist jede Gefahr abgewendet“; StAB, 3-R.1.n.Nr. 11, Quadr. 1, Aufzeichnung Kaisens über die Besprechung mit Clay am 14. 6. 1948 in Frankfurt/M.

<sup>56</sup> Ebenda, Schreiben Kaisens an Reger vom 19. 7. 1948.

In der Neugliederungsfrage hatte Bremen schon 1946 den Standpunkt vertreten, daß bei einer Reform „ohne Schematisierung und äußere Gleichmacherei zu verfahren und das organisch Gewachsene und Lebensfähige zu erhalten“ wie auch der Wille der Bevölkerung zu berücksichtigen sei<sup>57</sup>. Bremen hatte sich zum Fürsprecher einer föderalistischen demokratischen Lösung gemacht, in der, wollten die Hansestädte überleben, auch kleine Länder ihren Platz haben mußten. „Organisch Gewachsenes“, also Länder, die eine lange geschichtliche Entwicklung hinter sich hatten, und „Lebensfähigkeit“ waren Kriterien, die freilich deutlich auf die eigene Daseinsberechtigung abhoben. Neu zu bildende Verwaltungseinheiten sollten generell nicht zu groß sein. Eine „volksnahe Verwaltung und Regierung“ erforderte „überschaubare Verwaltungsgebiete, in denen die entscheidenden Verwaltungs- und Regierungsstellen und die am Sitze der Regierung tagenden Vertretungen der Bevölkerung untereinander und mit der gesamten Bevölkerung [...] eng verbunden“ waren „und in dauernder persönlicher und sachlicher Wechselwirkung“ standen. Eine auf den ersten Blick vorteilhaft erscheinende größere Zusammenfassung neigte zu Schwerfälligkeit und Aufblähung des Apparates und führte in Wirklichkeit zur Entfremdung zwischen Regierung, Verwaltung und Bevölkerung und dazu, daß „ein lebensferner, bürokratischer Zentralismus die Oberhand“ gewann<sup>58</sup>. Der gesamtstaatlichen Einheit waren einige wenige große Länder nicht förderlich, wohl aber kleinere Länder, die eher „auf das Reich und den Zusammenhalt aller deutscher Länder angewiesen“ blieben. Die „sonst bei der Abgrenzung von Ländern im Vordergrund stehenden Momente der Stammeszugehörigkeit und Konfession, der Geographie und Geopolitik, der Bevölkerungszahl und Bodenfläche“ konnten „hier keinen Maßstab bilden“<sup>59</sup>. Immerhin konnte Bremen darauf verweisen, daß es trotz relativ geringer Einwohnerzahl – bei zudem ungleich bedeutenderer wirtschaftlicher Rolle – immerhin bevölkerungsmäßig noch die Mehrzahl der Schweizer Kantone, selbst einige Gliedstaaten der USA übertraf.

Was den geeigneten Zeitpunkt für die Durchführung einer Reform anbetraf, hatte Bremen in Übereinstimmung mit Hamburg schon die Neugliederungsdebatte der britischen Zone im Jahre 1946 für verfrüht gehalten, „weil kein deutsches Organ vorhanden“ war, „welches die Legitimation von der deutschen Bevölkerung hätte, eine solche, die ganze Zukunft entscheidende Frage zu entscheiden“<sup>60</sup>. „Umfang und Grenzen Deutschlands, sowie sein künftiger staatsrechtlicher Charakter und die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Reich und Länder[n]“ waren „von entscheidender Bedeutung für jede Neugliederung und daher die Voraussetzung für eine Planung auf diesem Gebiet“. Erst nach dem Abschluß eines Friedensvertrages würde Deutschland „die Freiheit haben [...], die Neugliederung des ihm verbliebenen Gebiets in eigener Verantwortung auf demokratischer Grundlage lediglich nach deutschen Gesichtspunkten

<sup>57</sup> StAB, 3-R.1.n.Nr.4, Quadr.10, Ausarbeitung (Entwurf) Spittas, „Der Neuaufbau des Reiches und Bremens Stellung darin“, S.1.

<sup>58</sup> StAB, 3-B.10.a.Nr.2, Quadr.1, Ausarbeitung „Neugliederung Deutschlands“, vom 25.5. 1946, S.2.

<sup>59</sup> StAB, 3-R.1.n.Nr.4, Quadr.10, Ausarbeitung Melchers', „Warum Bremen Freie Hansestadt bleiben will“, S.1.

<sup>60</sup> StAB, 3-B.10.a.Nr.2, Quadr.1, Akte I, Ausarbeitung „Bremens Stellungnahme zur Neugliederung der englischen Zone“.

und nach deutschen Belangen vorzunehmen“<sup>61</sup>. Außerdem stand zu befürchten, daß eine Reform allzusehr den Interessen der Besatzungsmächte, insbesondere dem französisch-amerikanischen Gegensatz, ausgesetzt sein würde<sup>62</sup>. Eine Einigung zwischen beiden wäre nach dem Ende des Krieges eher noch möglich gewesen, schien 1948 aber fraglicher denn je.

### *Besatzungsstatut*

Aus bremischer Sicht war das Dokument Nr.III die „entscheidende Vorfrage“ jeder staatlichen Regelung, um zunächst einmal einen Modus vivendi mit der Besatzungsmacht zu finden<sup>63</sup>. Es sollte, so definierte Kaisen vor der Bürgerschaft den Kerngehalt, „der neuen Regierung erweiterte Vollmachten bringen und das Veto-Recht der Besatzung neu regeln“<sup>64</sup>. Die Ablehnung eines Besatzungsstatutes durch die Besatzungsmächte allerdings würde jede Stellungnahme zu den anderen Fragen erübrigen, weil es dann bei dem bestehenden Zustand bliebe. Dies war besonders nachteilig für die französische Zone, die gerade mittels eines solchen Statutes enger an die Bizone gebunden werden sollte, während es für die Bizone selbst „keinen Fortschritt“ erbrachte<sup>65</sup>. Der von den Besatzungsmächten mit Dokument Nr.III vorgelegte Entwurf stieß in seiner Formulierung als „allgemein sehr unbestimmt und kautschukartig“ auf Kritik. Gerade dies konnte jedoch andererseits für die Zukunft wiederum insofern sogar von Vorteil sein, als das Besatzungsstatut dadurch „beweglicher und elastischer“ sein und „daher die notwendige Entwicklung der Verfassungsverhältnisse zu größerer Freiheit der deutschen Stellen nicht“ verzögern würde. Eine exakte Formulierung bringe dagegen „die Gefahr der Starrheit mit sich“ und könne „unter Umständen einer für die Deutschen günstigen Entwicklung hinderlich sein, besonders wenn man bedenkt, daß die Franzosen zurzeit einer solchen scharfen Formulierung größerer Freiheiten der deutschen Stellen widersprechen werden“. Die Möglichkeit einer Revision des Statutes sollte allerdings vorgesehen sein<sup>66</sup>.

Änderungsvorschläge bezogen sich, abgesehen von der Kritik an zu weit gehenden Bestimmungen und der Forderung nach präziser zu fassenden Formulierungen sowie dem Wunsch nach inhaltlichen Klarstellungen und Begriffsdefinitionen, in erster Linie auf den Bereich der auswärtigen Beziehungen und des Außenhandels. Hier wurden wesentlich weiterreichende deutsche Mitwirkungsrechte und Handlungsfreiheiten gefordert: Die „Vertretungen Deutschlands in der Internationalen Ruhrbehörde und in

<sup>61</sup> StAB, 3-B.10.a.Nr.2, Quadr.1, Ausarbeitung „Neugliederung Deutschlands“, S.1 f.

<sup>62</sup> Vgl. dazu StAB, 3-R.1.n.Nr.4, Quadr.1, Akte I, „Stellungnahme Bremens zu den Dokumenten der Militärgouverneure“. Sie enthält zur Frage der Ländergrenzenreform lediglich zwei Sätze: „Die staatsrechtliche Stellung der Hansestädte als Glieder des deutschen Bundesstaates ist aufrechtzuerhalten. Es ist ein deutsches Interesse, daß nicht Länder geschaffen werden, die ausschließlich linksrheinisch sind.“

<sup>63</sup> Vgl. ebenda.

<sup>64</sup> Kaisen in der Sitzung der Bürgerschaft, 17.6.1948, Stenograph. Bericht, S.222.

<sup>65</sup> StAB, 3-R.1.n.Nr.5, Quadr.1, Akte I, Auszug aus der Niederschrift über die Senats-Sitzung vom 2.7.1948, S.3. Zum folgenden StAB, 3-R.1.n.Nr.4, Quadr.1, Akte I, „Stellungnahme Bremens zu den Dokumenten der Militärgouverneure“.

<sup>66</sup> Diesen Standpunkt vertrat Kaisen auch auf der Vorkonferenz der SPD am 7.7.1948; vgl. Troeger, Interregnum, S.86.

der Pariser Stelle für den Marshall-Plan“ sollten ausdrücklich „nicht unter den Begriff der auswärtigen Beziehungen im Sinne des Besatzungsstatuts fallen und demgemäß die künftige Regierung der westdeutschen Zone dafür zuständig“ sein. Ferner sollte die Möglichkeit bestehen, in rein wirtschaftlichen Angelegenheiten „Handelsagenten nach Art der Konsuln und Vizekonsuln“ mit entsprechendem völkerrechtlichen Status ins Ausland zu entsenden.

Bremen hatte zuerst nur eine Beteiligung der deutschen Regierung am Abschluß von Handelsabkommen mit anderen Staaten sicherstellen wollen, dann aber, nach einer Rücksprache mit von Maltzan, dem Leiter des bizonalen Außenhandelsamtes, auf dessen Anraten hin beschlossen, diese Forderung dahingehend zu erweitern, daß „sowohl die Vorbereitung wie die Führung solcher Verhandlungen ganz in deutsche Hände gelegt werden und nur die Ratifizierung der Abkommen den Militärgouverneuren vorbehalten“ bleiben sollte<sup>67</sup>. Für den Bereich der auswärtigen Beziehungen sollte außerdem von der deutschen Regierung eine Stelle eingerichtet werden können, „die von den Militär-Gouverneuren [. . .] zu unterrichten ist und die befugt ist, die deutschen Ansichten und Wünsche [. . .] den Militär-Gouverneuren zum Ausdruck zu bringen“<sup>68</sup>. Der Passus über die Kontrolle des deutschen Außenhandels war so auszulegen, „daß grundsätzlich die deutsche Regierung auf dem Gebiete des Außenhandels sowie der Devisenbewirtschaftung in Gesetzgebung und Verwaltung sowie in der Behandlung der sich aus dem Marshall-Plan ergebenden Rechte und Pflichten zuständig ist, ebenso bei der Verwendung der für Deutschland verfügbar gemachten Mittel, daß dagegen den Militärgouverneuren nur das Recht zusteht, über die Maßnahmen der deutschen Stellen fortlaufend unterrichtet zu werden und Vorstellungen, in besonderen Fällen auch Einspruch“ zu erheben, falls die Militärgouverneure der Ansicht waren, daß die deutschen Maßnahmen die Erfüllung der in Dokument Nr. III genannten besatzungspolitischen Ziele gefährdeten. Weitere Einspruchsrechte wurden abgelehnt. Bemühungen um eine Lockerung der Beschränkungen in der Handelsschifffahrt sollten in Absprache mit Hamburg unternommen werden<sup>69</sup>.

Daß für Bremen die inhaltlichen Schwerpunkte eines Besatzungsstatutes weniger auf der Klärung der gegenseitigen Beziehungen lagen, resultierte nicht nur aus seiner Interessenlage, sondern auch aus der dortigen reibungslosen Zusammenarbeit mit der Militärregierung. Diese hatte sich im Laufe der Zeit immer mehr auf Vorschläge, Beratung und Aufsicht beschränkt. Eingriffe in Recht und Gesetzgebung fanden nicht statt: Nach dem bremischen Gesetzgebungsverfahren wurde ein Gesetz sofort nach seiner Annahme durch die Bürgerschaft vom Senat verkündet. Erst dann erfolgte die offizielle Bekanntgabe an die Militärregierung. Verzögerungen ergaben sich dabei keine, da diese durch interne Nachfragen laufend über die Gesetzesvorhaben informiert war, insbesondere durch den ständigen persönlichen Kontakt zwischen Bürgermeister und Militärregierung, durch den „viele Dinge schon unter der Hand erledigt“ wurden, „ohne Gegenstand eines amtlichen Schriftwechsels zu werden“. Die Militärregierung ihrer-

<sup>67</sup> StAB, 3-R.1.n.Nr.5 Quadr.1, Akte I, Aktennotiz von Haas vom 7.7. 1948.

<sup>68</sup> StAB, 3-R.1.n.Nr.4, Quadr.1, Akte I, „Stellungnahme Bremens zu den Dokumenten der Militärgouverneure“, S. 2.

<sup>69</sup> StAB, 3-R.1.n.Nr.5, Quadr.1, Akte I, Auszug aus der Niederschrift über die Senats-Sitzung vom 6.7. 1948, S. 2.

seits ließ die Gesetze mit stillschweigender Zustimmung passieren und machte von ihrem Veto-Recht keinen Gebrauch. Allerdings hatte sie in einigen Fällen die Zurückstellung des betreffenden Gesetzes auf unbestimmte Zeit empfohlen<sup>70</sup>.

*Bremen in den Verhandlungen von Koblenz und Rudesheim*

Aus Bremen gingen außer Kaisen Staatsrat Wilhelm Haas und Oswald Mittendorf, der Vertreter Bremens im Frankfurter Exekutivrat, nach Koblenz. Zuvor hatte Kaisen am 17. Juni 1948 erstmals vor der Bürgerschaft eine Erklärung zu den „Londoner Empfehlungen“ abgegeben. Am 24. Juni wurde ein Antrag einstimmig angenommen, der den Senatspräsidenten ersuchte, vor bindenden Entscheidungen auf den bevorstehenden Ministerpräsidentenkonferenzen die Stellungnahme der Bürgerschaft einzuholen<sup>71</sup>. Kaisen hielt die Schlußansprache auf dem Rittersturz, trat aber ansonsten in den Koblenzer Beratungen wenig hervor. In den deutschen „Leitsätzen für ein Besatzungsstatut“ fand Bremen seine Wünsche – bis auf die Möglichkeit zur Entscheidung von Handelsagenten ins Ausland und den Vorschlag der Errichtung einer Regierungsstelle, die sich mit Fragen der Außenpolitik befassen sollte – zufriedenstellend berücksichtigt<sup>72</sup>; bei der Thematik der Ländergrenzen zeichnete sich die, Bremen nur willkommene, allgemeine Tendenz ab, eine Reform vorerst zurückzustellen. Die staatsrechtliche Stellung der Hansestädte wurde in der Diskussion nicht näher angesprochen.

In der Sondersitzung des Senats am 12. Juli berichtete Kaisen, er habe in Koblenz, im Unterschied zum bayerischen Ministerpräsidenten Ehard, nicht in der gleichen Intensität den von diesem vorgetragenen Provisoriumsstandpunkt unterstützt. In der Wahlfrage hatte er sehr bald auf indirekte Wahlen einschwenken müssen, nachdem sich herausgestellt hatte, daß allein Bremen und Hamburg für direkte Wahlen votierten. Kritisch äußerte sich Kaisen zum Gang der Verhandlungen. Nach seiner Meinung waren hier die vorgetragenen Konzepte etwas durcheinandergelassen: Hätte man von den Vorschlägen der Militärgouverneure abweichen wollen, hätten ganz andere Wege eingeschlagen werden müssen. Wollte man eine Verfassung schaffen, dann bedurfte es einer Verfassunggebenden Versammlung und eines Referendums<sup>73</sup>. Ein Statut hingegen konnte als einfaches Gesetz erlassen werden. Kaisen schreibt in seinen Erinnerungen, von ihm und Ehard sei gemeinsam der Vorschlag eingebracht worden, den Begriff „Grundgesetz“ anstelle von „Verfassung“ zu wählen und statt des Referendums die Landtage über das Grundgesetz abstimmen zu lassen, um den provisorischen Charakter dieser „Staatsgründung“ hervorzuheben. Er fügt an dieser Stelle aber sofort hinzu,

<sup>70</sup> StAB, 3-R.1.m.Nr. 327, Stellungnahme, sehr wahrscheinlich zu einer vom Tübinger Institut für Besatzungsfragen geplanten Darstellung des Besatzungsregimes (o. D.).

<sup>71</sup> Sitzung der Bürgerschaft, 24. 6. 1948, Stenograph. Bericht, S. 265. Zu einer erneuten Unterrichtung der Bürgerschaft kam es jedoch erst nach dem Abschluß der Verhandlungen; vgl. den Bericht Kaisens in der Sitzung der Bürgerschaft, 12. 8. 1948, Stenograph. Bericht, S. 319–327.

<sup>72</sup> StAB, 3-R.1.n.Nr. 5 Quadr. 1, Akte I, Bericht von Haas in der Sitzung des Senats, 12. 7. 1948.

<sup>73</sup> Aus ähnlichen Erwägungen wie Hamburg hatte Kaisen von Anfang an ein Referendum befürwortet. Nach einer Äußerung von Ende November 1948 hielt er es sogar für das beste, Referendum und Parlamentswahlen zu verbinden; vgl. StAB, 3-B.10.d.Nr. 44, Quadr. 37, Akte II, Protokoll H. Troegers über die Konferenz der Ministerpräsidenten mit den Generälen Clay und Robertson am 29. 11. 1948.

daß ihm dabei „bewußt“ gewesen sei, „daß jede Verfassung ein Grundgesetz ist und daß es nur eine Frage der Zeit ist, bis sich aus einem Provisorium etwas Dauerhaftes entwickelt hat“. Trotzdem blieb er dabei, daß die Bundesregierung nur eine „Vorstufe zu einer gesamtdeutschen Regierung und nicht schon diese Regierung selbst“ sei<sup>74</sup>.

Bis zum Empfang der Ministerpräsidenten durch General Clay am 14. Juli sei er, wie er am 16. Juli im Senat berichtete, mit den Koblenzer Beschlüssen innerlich nicht zufrieden gewesen und habe sich bis zuletzt gefragt, ob die getroffene Entscheidung die richtige gewesen sei<sup>75</sup>. Die Darlegungen Clays jedoch hätten seine Zweifel schließlich beseitigt: Zum einen wolle man die Deutschen in die Auseinandersetzungen mit der Sowjetunion hineinziehen, auf der anderen Seite werde ihnen mit den als „Empfehlungen“ deklarierten Dokumenten in Wirklichkeit ein Ultimatum gestellt. Also entschied er sich, die in Koblenz unter dem Leitgedanken des Provisoriums erreichten Beschlüsse mitzutragen, und blieb dabei, daß in den Koblenzer Beschlüssen „das Maß dessen“ gelegen habe, „was zurzeit feste Realität werden kann, ohne daß Illusionen entstehen, die zu neuen Enttäuschungen führen“. Wohl, räumte er in einem Brief an Erik Reger ein, „könnte [man] gewiß schneller zum Zuge kommen, wenn alle deutschen Vertreter die amerikanische Konzeption von London restlos unterstützten und damit den Amerikanern die Möglichkeit geben, die widerstrebenden Alliierten an die Einhaltung der Londoner Beschlüsse zu binden“. Hier liege „eine Schwäche in den Koblenzer Beschlüssen, die beseitigt werden“<sup>76</sup> müsse. Das bedeutete, daß Kaisen es eigentlich lieber gesehen hätte, wenn die Ministerpräsidenten in Koblenz mehr der Linie der „Frankfurter Dokumente“ gefolgt wären. Diese Tendenz sollte sich jedoch in den nachfolgenden Beratungen verstärken.

In Rüdeshcim beteiligte sich Bremen fast gar nicht an der Diskussion. Schließlich besaß es ja in dem Vertreter des zweiten Stadtstaates, Max Brauer, einen engagierten Verfechter weitestgehend paralleler Interessen. Kaisen gehörte schließlich neben Ehard und Brauer zu denjenigen Regierungschefs, die sich im Interesse eines beschleunigten Fortganges der westdeutschen Konsolidierung während der zähen Verhandlungen mit den Militärgouverneuren am 26. Juli um eine Überbrückung der Gegensätze und die Verhinderung einer Rücksprache mit den alliierten Regierungen bemühten, so daß mit dem erfolgreichen Abschluß der Konferenz die ersten Schritte zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland eingeleitet werden konnten.

Kaisens abschließende Berichterstattung vor dem Senat läßt die Wirkung der Rede Reuters in Rüdeshcim erkennen. Hatte der Senatspräsident nicht ohne Zweifel die Koblenzer Beschlüsse mitgetragen, verstärkte die Rede Reuters bei ihm – wie bei anderen seiner Kollegen – die bleibende Überzeugung, daß man auf das Angebot der Westalliierten eingehen sollte, selbst wenn es deutschen Vorstellungen in manchen Punkten nicht entsprach. Er, der zwar die notgedrungene Anlehnung an den Westen im Interesse des wirtschaftlichen Wiederaufbaus unterstrichen, andererseits aber sogar im Senat einmal die Frage einer Neutralisierung Westdeutschlands aufgeworfen hatte<sup>77</sup> als Ver-

<sup>74</sup> Kaisen, *Meine Arbeit*, S. 263.

<sup>75</sup> StAB, 3-R.1.n.Nr.5, *Quadr.1, Akte I, Auszug aus der Niederschrift über die Senats-Sitzung vom 16.7. 1948.*

<sup>76</sup> StAB, 3-R.1.n.Nr.11, *Quadr.1, Schreiben Kaisens an Reger vom 19.7. 1948.*

<sup>77</sup> StAB, 3-R.1.n.Nr.1, *Auszug aus der Niederschrift über die Senats-Sitzung vom 7.5. 1948, S.3.*

such, Westdeutschland aus den Auseinandersetzungen zwischen Ost und West herauszuhalten, betonte nun, daß der Kampf der Berliner um ihre Freiheit allen Anlaß für den Westen biete, sich stark zu machen. Einen Sieg der Sowjets dürfe es nicht geben, denn die Entscheidungen in Berlin würden Rückwirkungen auf ganz Europa haben. Deshalb müsse ein Schritt vorwärts getan werden. Damit werde die wirtschaftliche Stabilisierung erreicht und gleichzeitig dem Osten geholfen<sup>78</sup>. Der Kampf um Berlin entschied, daß Westdeutschland eine starke Zentralgewalt brauchte. Die föderalistischen Kräfte allerdings, die den Ländern das Hauptgewicht beimaßen, stünden der Konstituierung einer starken westdeutschen Staatlichkeit im Wege.

Schon nach dem Einspruch der Westalliierten am 20. Juli 1948 war bei Kaisen die Überzeugung gereift, daß es letztlich nicht zu vermeiden sein würde, den in den Dokumenten vorgezeichneten Weg zu gehen. Dazu zählte auch die Durchführung eines Referendums. Kaisen hatte, auch durch die verschiedenen Gespräche mit Vertretern vor allem der US-Militärregierung, begriffen, worauf es den Amerikanern ankam, und daß jede gröbere Abweichung von dieser Linie den Interessen der Franzosen in die Hände spielen würde. Es blieb auch keine Zeit mehr zu warten, bis die Weltmächte ihre Beziehungen untereinander geregelt hatten, denn bis dahin konnte Westdeutschland „so deformiert und unsere Bevölkerung so verelendet sein, daß sie nichts anderes als ein Seuchenherd für ganz Europa würden“<sup>79</sup>. Die nüchterne Analyse außen- und innenpolitischer Faktoren, unter denen vor allem wirtschaftliche Aspekte stets im Vordergrund gestanden hatten, ließ Kaisen im Interesse der Lebenserhaltung der Deutschen in den Westzonen und Berlin einen Weg einschlagen, hinter dem alle strittigen Punkte – auch einheitspolitische Bedenken – zurückzutreten hatten.

## 2. Hessen

Obwohl das Land Hessen auf deutsche Befürwortung hin geschaffen wurde und ideengeschichtlich schon Jahrzehnte früher vorbereitet worden war, blieb es eben doch eine Neuschöpfung der amerikanischen Besatzungsmacht, in der sich unterschiedliche Landschaften mit jeweils eigenen Verwaltungstraditionen zusammenfinden mußten. Am stärksten spürbar wurde dies an den lange fortbestehenden Vorbehalten der Nordhessen gegenüber dem neuen Land, aber auch an den jahrelangen Bemühungen um eine einheitliche Landesverwaltung, die begleitet waren von der Suche nach einer eigenen Identität und einem sich bis heute nur langsam entwickelnden gemeinschaftlichen „Landesgefühl“. Die Gründung des in Anlehnung an die „großhessische Bewegung“ der Weimarer Zeit so bezeichneten Landes „Groß-Hessen“ – ab dem 1. Dezember 1946, dem Datum der Annahme der hessischen Verfassung, umbenannt in „Hessen“ –, bestehend aus den beiden ehemaligen Provinzen Kurhessen und Nassau (vormals vereinigt in der preußischen Provinz Hessen-Nassau) und dem früheren Volksstaat Hessen, abgesehen von jenen Gebietsteilen, die im Zuge der Entstehung der Länder der französischen Besatzungszone Rheinland-Pfalz zugeschlagen werden sollten, verkündete General Eisenhower mit der Proklamation Nr. 2 vom 19. September 1945. Haupt-

<sup>78</sup> Kaisen in der Sitzung der Bürgerschaft, 12. 8. 1948, Stenograph. Bericht, S. 325.

<sup>79</sup> Ebenda, S. 321.

stadt des neuen Landes wurde mit der Erklärung der Militärregierung vom 12. Oktober 1945 Wiesbaden, sicherlich zur Enttäuschung Darmstadts, das damit als ehemalige Residenz der Großherzöge von Hessen und Hauptstadt des Volksstaates Hessen seine traditionelle Funktion einbüßte<sup>80</sup>. Daß die Amerikaner Frankfurt vorübergehend zu einem eigenständigen Regierungsbezirk machen wollen<sup>81</sup>, hatte dortigen – letztlich aber vergeblichen – Hoffnungen Auftrieb gegeben, die Stadt könne zur neuen Landeshauptstadt avancieren. Trotz ihres bedeutenden Gewichtes als wirtschaftlicher Mittelpunkt des Rhein-Main-Gebietes konnte sie sich später auch als Kandidatin für die künftige Bundeshauptstadt nicht durchsetzen.

Die Besatzungsmacht hatte nach 1945 zunächst Hessen-Nassau und den Volksstaat Hessen im Rahmen einer „Drei-Länder-Lösung“ für das amerikanische Besatzungsgebiet (zusammen mit Württemberg-Baden) beibehalten wollen. Die aus der Existenz der Sonderverwaltungen und sonstiger Einrichtungen mit unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen resultierenden verwaltungstechnischen (neben wirtschaftlichen) Probleme hatten jedoch gezeigt, daß das Fortbestehen zweier Länder im hessischen Raum keine glückliche Lösung war, und die Besatzungsmacht zur Korrektur ihrer interimistischen Entscheidungen veranlaßt. Erst nachdem umfangreiche Umfragen und Besprechungen mit deutschen Persönlichkeiten, darunter der Heidelberger Rechtswissenschaftler Gerhard Anschütz oder Ludwig Bergsträsser, Regierungspräsident von Darmstadt, den einheitlichen deutschen Wunsch nach der Bildung eines einzigen hessischen Landes hatten deutlich werden lassen und General Clay davon überzeugten, daß das neue Land von der Zustimmung der Bevölkerung getragen sein würde, fiel der Beschluß zur Gründung des neuen Gesamtlandes Hessen<sup>82</sup>. Die Entstehung Hessens war also auf die ausdrückliche Billigung der interessierten Bevölkerung begründet und hatte im Grunde den Schlußpunkt unter eine Diskussion gesetzt, die schon Jahrzehnte früher begonnen, aber keine konkreten Ergebnisse erbracht hatte<sup>83</sup>.

Die Besatzungsmacht hatte anfangs die deutsche Verwaltungstradition fortgeführt, indem sie im Frühjahr 1945 in Wiesbaden (1. Mai 1945) und Kassel (10. Mai 1945) neue Regierungspräsidenten und für das Gebiet des ehemaligen Volksstaates Hessen eine „Deutsche Regierung des Landes Hessen“ unter der Führung Ludwig Bergsträssers in Darmstadt einsetzte. Nach der Landesgründung ernannte die Militärregierung den parteilosen, aber in engem Kontakt zu christdemokratischen Politikern stehenden Heidelberger Professor für Wirtschaftsrecht, Karl Geiler, zum ersten Ministerpräsidenten. Am 16. Oktober 1945 wurde das „Großhessische Staatsministerium“ eingesetzt, das sich nach mehrfacher Umbesetzung am 28. Oktober in seiner endgültigen Form präsentierte. Diese Regierung erließ am 22. November des Jahres ein „Staatsgrundgesetz“ für Groß-Hessen. Der Ausgang bereits der Gemeindewahlen zu Beginn des Jahres 1946 hatte zu einer Krise der ersten Regierung unter Ministerpräsident Geiler geführt. Aufgrund des Ergebnisses der Wahlen zur Verfassungsberatenden Groß-Hessischen Landesversammlung, das die SPD als stärkste Partei des Landes ausgewiesen hatte, hatte diese, allerdings erfolglos, versucht, Geiler durch einen sozialdemokratischen

<sup>80</sup> Vgl. Kropat, Hessen in der Stunde Null, S. 41 f., 44.

<sup>81</sup> Dazu Mühlhausen, Entscheidung, S. 202 f.

<sup>82</sup> Dazu ausführlich ders., Hessen 1945–1950, S. 28–43.

<sup>83</sup> Vgl. dazu Struck, Zur ideengeschichtlichen Vorbereitung; Kahlenberg, Großhessenpläne.

Ministerpräsidenten zu ersetzen, beziehungsweise eine ihrer politischen Stärke angemessene Repräsentation in der Regierung zu erreichen<sup>84</sup>, eine Maßnahme, die sich nicht zuletzt auch gegen Geilers autoritären Führungsstil richtete.

Permanente Krisen und Konflikte sollten denn auch die gesamte Amtszeit der ersten gewählten Regierung unter Ministerpräsident Christian Stock bestimmen. Die Landtagswahlen vom 1. Dezember 1946 zeigten in ihrem Resultat eine bedeutende Kräfteverschiebung gegenüber denen zur Verfassungsberatenden Landesversammlung: Die kleinen Parteien konnten zu Lasten der beiden großen erhebliche Stimmengewinne verbuchen. Die SPD hatte nur geringe Verluste zu verzeichnen, die CDU dagegen büßte 6,4 Prozentpunkte ein. Im Ergebnis erhielten die Sozialdemokraten 38, die CDU 28, die LDP 14 und die Kommunisten 10 Mandate. Die SPD, nach wie vor stärkste Partei des Landes, nominierte am 12. Dezember 1946 Christian Stock für das Amt des Ministerpräsidenten. Sie hatte den Wahlkampf ohne einen Spitzenkandidaten bestritten. Noch bevor die Frage der künftigen Koalition beantwortet war, wurde Stock am 20. Dezember mit 58 der 87 gültigen Stimmen vom Landtag gewählt. Stock bildete am 3. Januar 1947 eine Regierung aus SPD und CDU<sup>85</sup>.

### *Persönlichkeit und Politik des Ministerpräsidenten Christian Stock*

Die Wahl Christian Stocks zum Ministerpräsidenten war für viele eine Überraschung. Vor ihm hatten verschiedene andere Persönlichkeiten in der engeren Wahl gestanden. Selbst Karl Geiler, der erste ernannte Ministerpräsident des Landes, hatte sich Chancen bei einer Wahl ausgerechnet<sup>86</sup>. Christian Stock, dessen Name unter den möglichen Kandidaten als letzter gefallen war, besaß die Unterstützung des mit ihm persönlich befreundeten Vorsitzenden der südhessischen SPD, Willi Knothe, des Innenministers Zinnkann und der Gewerkschaften. Seine Nominierung erfolgte offenbar entgegen den Vorstellungen des Parteivorstandes in Hannover<sup>87</sup>.

Christian Stock (1884–1967) entstammte der Arbeiterbewegung. Unter ärmlichen Verhältnissen im hessischen Pfungstadt aufgewachsen, bahnte er sich nach dem Abschluß einer Lehre als Zigarrenmacher vom einfachen Arbeiter, dann Bezirksleiter des Deutschen Tabakwaren-Arbeiter-Verbandes für Südhessen, Pfalz und Nordbaden, „Arbeitersekretär“, d. h. Leiter der Rechtsauskunftstelle der Gewerkschaften im Bezirk Heidelberg, nach der Teilnahme am Ersten Weltkrieg als Vorsitzender des dortigen Arbeiter- und Soldatenrates, langsam seinen Weg nach oben. Als SPD-Mitglied seit 1903 wurde er am 19. Januar 1919 in die Weimarer Nationalversammlung gewählt und am 16. April 1920 als Unterstaatssekretär im Reichswehrministerium mit der Leitung des Untersuchungsausschusses zur Aufklärung der Umstände um den Kapp-Putsch vom vorausgegangenen März betraut. Ab 1922 war er, nachdem er kurzzeitig die Funktion des Landesleiters Baden des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes mit Dienstsitz in Karlsruhe bekleidet hatte, in Baden und Hessen in verschiedenen leitenden Funktionen im Versicherungswesen tätig, gleichzeitig, 1922 bis 1925, neben

<sup>84</sup> Vgl. Mühlhausen, Hessen 1945–1950, S. 148–151.

<sup>85</sup> Vgl. ebenda, S. 281–288; Rüschemschmidt, Gründung und Anfänge.

<sup>86</sup> Stein, Christian Stock, S. 283 f.

<sup>87</sup> Mühlhausen, Hessen 1945–1950, S. 302, Anm. 175.

kommunalpolitischer Tätigkeit in Heidelberg, Mitglied des badischen Landtags und dessen Ausschusses für Rechtspflege und Verwaltung. Anfang 1932 vorübergehend Geschäftsführer des Landesverbandes Hessen-Nassau des Hauptverbandes der deutschen Krankenkassen, ab Februar 1932 Direktor der AOK Frankfurt, wurde er am 8. April 1933 von den Nationalsozialisten aus sämtlichen Funktionen entlassen. Nach neunmonatigem Aufenthalt im badischen Konzentrationslager Kislau ließ er sich nach vergeblichen Versuchen, in Anknüpfung an seine früheren Tätigkeitsfelder eine Beschäftigung zu finden, 1937 als Tabakwarenhändler in Seeheim an der Bergstraße nieder. Höhepunkt seiner beruflichen Laufbahn, die er mit der Annahme einer Stelle als Organisator beziehungsweise Revisor bei der Betriebskrankenkasse der „Vereinigten Deutschen Metallwerke“ in Frankfurt/M. fortsetzen konnte, war die Präsidentschaft bei der Landesversicherungsanstalt in Hessen-Darmstadt ab dem 4. Mai 1945, seit dem 19. Dezember für Groß-Hessen. Für die Besatzungsmacht war Stock Ratgeber in allen Fragen der Sozialversicherung. Nach 1945 setzte Stock auch seine politischen Aktivitäten fort. Als Vorsitzender des Sozialpolitischen Ausschusses trat er in der Verfassungsberatenden Landesversammlung hervor, spielte ansonsten aber keine herausragende Rolle innerhalb der hessischen Sozialdemokratie.

Mit Stock wurde ein Regierungschef gewählt, dessen persönliche Integrität außer Frage stand, ein Mann, dem Erwin Stein in seiner Würdigung „das Habit eines Landesvaters, eines pater Hessiae“, zugeschrieben hat<sup>88</sup> und der in seiner einfachen, volksnahen Art der „Garant für die Realisierung der Verfassung und für die Durchsetzung sozialistischer Wirtschaftspolitik“<sup>89</sup> schien.

Stock war eine Persönlichkeit des Ausgleichs, zugleich ein Pragmatiker, dem es in erster Linie um die praktische Regierungsarbeit und darum ging, im Interesse der Funktionsfähigkeit der Koalition für beide Beteiligte, SPD und CDU, tragbare Beschlüsse zu finden. Dies beinhaltete auch Entscheidungen, die nicht selten Gegensätze zur politischen Linie des Parteivorstandes in Hannover heraufbeschworen<sup>90</sup>. Der Leiter der Militärregierung für Hessen, Oberst James R. Newman, hatte zunächst Vorbehalte gegen den „ungebildeten“ Stock, einen, wie Clay ihn nannte, „Mann aus dem Volke“, als Nachfolger des hochgebildeten Professors Karl Geiler gehabt<sup>91</sup>, doch besserte sich das Verhältnis zwischen beiden rasch zu einer herzlichen, von gegenseitigem Vertrauen, Achtung und Verständnis geprägten Beziehung.

Bleibende Schwierigkeiten hingegen verursachte die Zusammenarbeit Stocks mit seinem engsten Mitarbeiter und Leiter der hessischen Staatskanzlei, Hermann Louis Brill<sup>92</sup>. Brill, geboren am 9. Februar 1895 in Gräfenroda, ehemals Mitglied der USPD, war bis 1938 in Thüringen in verschiedenen Funktionen im Staatsdienst tätig gewesen, Mitglied des Landtags, Dozent für Öffentliches Recht an der Deutschen Hochschule

<sup>88</sup> Stein, Christian Stock, S. 282.

<sup>89</sup> Mühlhausen, Hessen 1945–1950, S. 281.

<sup>90</sup> Ebenda, S. 286; vgl. auch ders., Christian Stock, S. 217f.

<sup>91</sup> Clay, Entscheidung in Deutschland, S. 115; dazu auch Stein, Christian Stock, S. 285.

<sup>92</sup> Zur Vita Brills Kogon, Hermann Brill; Overesch, Hermann Brill; Griepenburger, Hermann Louis Brill, S. 585–592; Mägdefrau/Wahl, Zur Person. Stock soll gleich nach seinem Amtsantritt versucht haben, die Staatskanzlei und deren Chef im besonderen „zu entmachten“ und ihm die Funktion eines ersten Mitarbeiters zuzuschreiben; vgl. Mühlhausen, Hessen 1945–1950, S. 511, Anm. 35.

für Politik in Berlin. Nach seiner Verhaftung 1938 und langjährigem Aufenthalt im Zuchthaus und im Konzentrationslager Buchenwald wurde er im April 1945 von den Amerikanern befreit und zum Berater der Militärregierung in Weimar ernannt; Brill war kurzzeitig erster Regierungspräsident von Thüringen, bevor er nach Hessen kam. Neben Ludwig Bergsträsser war er ebenfalls als Kandidat für das Amt des Ministerpräsidenten im Gespräch gewesen, dabei auch von Persönlichkeiten innerhalb der amerikanischen Militärregierung unterstützt worden. Den zahlreichen Momenten, die für seine Wahl sprachen, mit der er offenbar selbst gerechnet hatte (als bekannte Persönlichkeit innerhalb der SPD, vor allem als Verfasser des „Buchenwalder Manifestes“, in seiner Vertrautheit mit den hessischen Verhältnissen und führenden Rolle bei den hessischen Verfassungsberatungen sowie dem Zustandekommen des Ausgleichs zwischen SPD und CDU, der zur Entstehung der Koalition beigetragen hatte<sup>93</sup>), stand jedoch das Manko gegenüber, daß er kein Hesse war. Auch soll er im Umgang nicht einfach gewesen sein und mochte sich in seiner persönlichen Art nicht nur Freunde geschaffen haben. Seine Distanziertheit und schwere persönliche Zugänglichkeit entsprachen kaum der in Hessen gesuchten Integrationsfigur eines Regierungschefs. Brill nahm gleichwohl großen Einfluß auf die politische wie verwaltungsmäßige Entwicklung des Landes. Mit den Problemkreisen der „Frankfurter Dokumente“ war er bestens vertraut. Als Vorsitzender des Verwaltungsrates des Deutschen Büros für Friedensfragen hatte er sich zuvor bereits seit längerem mit der Verfassungsfrage beschäftigt: Schon auf der Münchner Ministerpräsidentenkonferenz vom Juni 1947 hatte er zu den Sachbearbeitern in der Frage des Besatzungsstatutes gehört und war Mitglied des hierzu von den Regierungschefs eingesetzten Gremiums. Als Sachverständiger nahm er auch 1948 an den Sitzungen des Ausschusses zur Überprüfung der Ländergrenzen teil und hatte selbst einen Neugliederungsentwurf für Hessen erarbeitet, der den späteren Landesplanungen zugrunde gelegt wurde<sup>94</sup>. An den Beratungen in Koblenz und Rudesheim war er aktiv beteiligt und gilt unter anderem als der Verfasser des Niederwalder Aide-mémoires.

Diese beiden Männer, Brill intellektuell überragend, hochgebildet, „eine lebendige Bibliothek dessen, was er studiert hatte“<sup>95</sup>, Stock ein Pragmatiker, der als Fachmann aus dem Versicherungswesen sich ohne große politisch-ideologische Fundierung der praktischen Regierungsarbeit widmete, bildeten ein Gespann zweier völlig gegensätzlicher Naturen. Viele seiner politischen Vorstellungen dürfte Stock dabei von Brill übernommen haben, der auch in den Gremien, denen er angehörte, seine persönlichen Überzeugungen selbstbewußt vertrat und als der eigentliche Architekt hessischer Politik bezeichnet werden kann.

---

<sup>93</sup> Ebenda, S. 279; Stein, Christian Stock, S. 283 f.

<sup>94</sup> Dazu vgl. weiter unten, S. 87 f.

<sup>95</sup> Kogon, Hermann Brill, S. 116; vgl. auch Stein, Christian Stock, S. 284.

*Probleme und Interessen der Landespolitik  
Beständigkeit trotz permanenter Krise:  
Die Regierungskoalition in Hessen*

Die Aufgabe, zu den „Frankfurter Dokumenten“ Stellung zu nehmen, war in Hessen einer potentiell ständig in ihrem Fortbestehen gefährdeten Regierungskoalition übertragen. Gründe und Ursachen für diese Konstellation waren bemerkenswerterweise zu einem Großteil auf einer niedrigeren als der landespolitischen Ebene zu suchen. Die ebenfalls mitverantwortlichen parteiinternen Auseinandersetzungen deuteten für den Zustand der Landesparteien an, was für das Land als solches ebenso galt: daß die Konsolidierungsphase zu diesem Zeitpunkt noch keineswegs abgeschlossen war. Mit der SPD/CDU-Koalition amtierte in Hessen eine Regierung, die trotz ihrer permanenten Infragestellung durch innerparteiliche Kräfte bis in die Führungsspitzen, durch interne Streitigkeiten, begleitet von „parteipolitischen und koalitionstaktischen Egoismen“<sup>96</sup> jeder Seite, die gesamte Legislaturperiode, mehr aus Mangel an Bündnisalternativen und einer von innen heraus geschwächten Position der Partner, denn als Treue zu dem einmal gegebenen Jawort zu dieser Vernunfttheorie fortbestanden hat.

SPD wie CDU verfolgten in Hessen gleichermaßen einen politischen Kurs eigener Prägung. Die hessische Sozialdemokratie, schon früh vom rechten Flügel der Partei beherrscht, war in ihrer Gründungsphase in der Frage des Zusammengehens mit den Kommunisten sehr bald in ihrer Mehrheit auf den Schumacher-Kurs eingeschwenkt, betrieb ansonsten jedoch eine weit elastischere und pragmatischere Politik. Ein Indiz dafür war das keinesfalls reibungslose Verhältnis Christian Stocks zur Parteiführung in Hannover<sup>97</sup>. Ähnlich sollte der eigenständige Kurs Werner Hilperts, des Vorsitzenden der hessischen Christdemokraten, diesen in einen steigenden persönlichen Gegensatz zu Konrad Adenauer bringen<sup>98</sup>. Mit seiner „auf Ausgleich und Harmonie gerichteten Politik“<sup>99</sup> hatte er von Anfang an einer Koalition mit der SPD seine Unterstützung verliehen. Das Regierungsbündnis war vor allem dadurch ermöglicht worden, daß unter Hilperts Führung der den Kurs der hessischen CDU bestimmende Parteiflügel mit seinen sozialreformerischen Vorstellungen (Ideen, die auf christdemokratischer Seite am konsequentesten der Frankfurter Gründerkreis um Walter Dirks entwickelt hatte) recht nahe an die SPD herangerückt war<sup>100</sup>.

Die Arbeit der Regierung selbst, deren Mitglieder zu gutem persönlichen Zusammenwirken fanden, blieb von den inner- und zwischenparteilichen Kontroversen relativ wenig berührt. Konflikte wurden in offener Aussprache beigelegt, Beschlüsse auf Kabinettsstufe dann von den Mitgliedern der Regierung gegenüber ihrer jeweiligen Partei vertreten<sup>101</sup>. Gegen einen solchen Willensbildungsprozeß richtete sich die Kritik der Parteibasis bei der SPD, die sich von den Entscheidungen weitgehend ausgeschlossen sah. Doch auch die Parteiführer waren meistens an einer Fortsetzung

<sup>96</sup> Mühlhausen, Hessen 1945–1950, S. 529.

<sup>97</sup> Ebenda, S. 87 f., 533.

<sup>98</sup> Vgl. Rüschemschmidt, Gründung und Anfänge, S. 313, 474.

<sup>99</sup> Ebenda, S. 509.

<sup>100</sup> Dazu Mühlhausen, Hessen 1945–1950, S. 107–111.

<sup>101</sup> Vgl. Kropat, Hessen in der Stunde Null, S. 156.

der Koalition interessiert und darum bemüht, eine ernsthafte Gefährdung ihres Fortbestandes zu vermeiden. Allerdings konnten sich die vielfältigen Dissonanzen jederzeit als Sprengstoff erweisen. Insbesondere die SPD verbrauchte ein ungewöhnlich hohes Maß an Energie in innerparteilichen Kontroversen. Hierzu zählten die persönliche Auseinandersetzung zwischen dem Vorsitzenden des Bezirkes Hessen-Süd, Willy Knothe, und dem hessischen Justizminister und Vorsitzenden der SPD Hessen-Nord, Georg August Zinn, um die Parteiführung im Oktober 1947, der Gegensatz zwischen Wirtschaftsminister Harald Koch und dem Fraktionsvorsitzenden im Landtag, Albert Wagner, in der Eigenschaft des letzteren als Personalchef im Wirtschaftsministerium 1947/48<sup>102</sup>, die Begleitumstände der Einsetzung Wagners als Regierungspräsident in Darmstadt (September 1948)<sup>103</sup> oder der interne Disput anlässlich der geplanten, erst im November 1949 realisierten Kabinettsreform<sup>104</sup>. Bei den Animositäten zwischen Knothe und Wagner wiederum spielten Mutmaßungen über deren nationalsozialistische Vergangenheit eine Rolle. Weitaus größere Bedeutung noch erlangte das Gegeneinander verschiedener Richtungen innerhalb der SPD, Gruppierungen, die sich in der Zeit der Entscheidung über die Frage der Bildung einer Einheitspartei mit der KPD herausgebildet hatten. Während der linke Flügel, der ein Zusammengehen mit den Kommunisten befürwortet hatte, zunehmend an Bedeutung verlor, verblieb mit der Gruppe um den Vorsitzenden des Bezirkes Hessen-Süd, Willi Knothe, und der Frankfurter Parteileitung eine aktive innerparteiliche Opposition. Knothe verlangte wiederholt die Verfolgung einer klaren sozialistischen Linie und lehnte eine Koalition mit der CDU generell ab. Schließlich war da eine dritte Gruppe mit ihrem Zentrum vor allem in Kassel, die, eine realpolitische Linie verfolgend, frühzeitig für eine solche Koalition eingetreten war. Der hier seinen Ursprung findende Gegensatz zwischen der nord- und der südhessischen SPD sollte noch über Jahre hinaus virulent bleiben. Knothe, der erhebliches Ansehen an der Basis genoß und sich der Unterstützung Kurt Schumachers erfreute, fungierte hierbei als eine Art „Ventil“ der Kritik der Anhängerschaft an und ihrer Unzufriedenheit mit der Partei und der Regierungscoalition<sup>105</sup>.

Ähnlich wie der Nord-Süd-Gegensatz die SPD praktisch in zwei Lager gespalten hatte, war die CDU, wenn sie auch über größere innere Geschlossenheit verfügte, lange Zeit durch konfessionelle Gegensätze von der Gefahr eines Schismas bedroht gewesen, die jedoch mit der Durchsetzung des Unionsgedankens als überwunden gelten konnten<sup>106</sup>. Kritik an der Regierung, die in der SPD vom linken Flügel kam, bedrohte die Koalition aus den Reihen der CDU von rechts. Auf Ablehnung stieß der Kurs der hessischen Christdemokraten bei der Wiesbadener CDU (Erich Köhler), die dem Gedanken des christlichen Sozialismus wenig Sympathie entgegenbrachte. Vergleichbares galt für die nordhessische CDU. Mit der Wahl Werner Hilperts zum Landesvorsitzenden, der dem Frankfurter Kreis entstammte, aber eher, zusammen mit Heinrich von

<sup>102</sup> Dazu Mühlhausen, Hessen 1945–1950, S. 427.

<sup>103</sup> HStAW, 649 OMGH 8/194–2/2, Periodical Intelligence Report vom 16.9. 1948 und 14.10. 1948.

<sup>104</sup> Mühlhausen, Hessen 1945–1950, S. 493, 496 f. Zu den parteiinternen Auseinandersetzungen vgl. auch HStAW, 649 OMGH 8/194–2/2, Weekly Intelligence Report vom 5. 8. 1948.

<sup>105</sup> Mühlhausen, Hessen 1945–1950, S. 89 f., 387.

<sup>106</sup> Dazu Wieck, Christliche und Freie Demokraten, S. 60.

Brentano, der Parteimitte zuzurechnen war, kam eine gemäßigtere Richtung zum Zuge. Hilpert, ehemaliger Zentrumspolitiker, wurde zur Schlüsselfigur der hessischen Christdemokraten, zur „Integrationsfigur zwischen den Flügeln“<sup>107</sup>.

Neben solchen innerparteilichen Querelen belasteten politische Grundsatzentscheidungen und vor allem Personalfragen die hessische Koalition von Anfang an. Letzteres vor allem war von CDU-Seite aus der Anlaß, den Fortbestand der Koalition in Frage zu stellen. Eine erste Bewährungsprobe hatte das Regierungsbündnis mit den Kommunalwahlen vom 25. April 1948 zu bestehen<sup>108</sup>. Über ihren regionalen Wirkungskreis hinaus besaßen diese, die zu einem Rechtsrutsch auf Kosten der Regierungsparteien geführt hatten, und die sich daran anschließende Frage der Besetzung der Landrats- und Oberbürgermeisterstellen eine ungewöhnliche partei- und landespolitische Bedeutung. Die über den Streitpunkt der Ämterbesetzung ausgelöste schwere Krise nahm zu einem Zeitpunkt, an dem die sechs Mächte bereits in London tagten, die Aktivitäten der Parteien und Regierungsmitglieder voll in Anspruch. Daß es nicht gelang, bei der Wahl der Landräte das Modell der CDU/SPD-Koalition auch auf die Ebene der Gemeinden zu übertragen, und die Tatsache, daß ein solcher Versuch an der Haltung der Kreisverbände gescheitert war, bestärkte insbesondere innerhalb der CDU diejenigen Kräfte, die die Regierungskoalition ablehnten. Insgesamt aber bewiesen die Vorgänge, wie sehr der Fortbestand der Koalition auf Landesebene von den Arrangements und Konstellationen auf Kreis-, Stadt- und Gemeindeebene abhängen konnte. Angesichts der bevorstehenden Währungsreform und der damit verbundenen schwierigen allgemeinen Lage und der erwarteten politischen Entscheidungen über Westdeutschland ist die bei beiden Parteien bestehende Neigung zur Beendigung der Koalition allerdings vorerst zurückgedrängt worden. Die Regierung sollte bis zum Zeitpunkt stabilerer Verhältnisse fortbestehen, bis etwa Anfang 1949, dem voraussichtlichen Zeitpunkt der Wahl eines westdeutschen Parlamentes. Auch würde, so hieß es, eine territoriale Neugliederung Neuwahlen erfordern, so daß die Aufkündigung der Koalition zu einem früheren Zeitpunkt keine Befürworter fand<sup>109</sup>.

### *Land „Rhein-Main“?*

#### *Zur Diskussion über eine Neugestaltung des Landes*

Bei seiner Gründung hatte Hessen auf das linksrheinische Rheinhessen (Teil des ehemaligen Volksstaates Hessen) und die vier Westerwaldkreise (Ober- und Unterwesterwald, Unterlahn und St.Goarshausen), Teile der ehemaligen Provinz Nassau, verzichten und beides an die französische Zone abtreten müssen. Frankreich hatte seinerzeit Anspruch auf die Rheinprovinz, Hessen-Nassau, die Saar, Baden und die Pfalz erhoben. Wären die Vereinigten Staaten auf diese Forderungen eingegangen, hätte dies die Beschränkung ihres Besatzungsgebietes auf Bayern und den Verzicht auf jegliche Verbindung zur britischen Zone bedeutet. Auch hätten sie Frankfurt als den geplanten Sitz ihres Hauptquartiers aufgeben müssen. Auf Hessen-Nassau hatten sie nicht ver-

<sup>107</sup> Vgl. Mühlhausen, Hessen 1945–1950, S. 118, 120f.; ähnlich Rüschemschmidt, Gründung und Anfänge, S. 506.

<sup>108</sup> Vgl. ebenda, S. 489–492; Mühlhausen, Hessen 1945–1950, S. 382, 516–519.

<sup>109</sup> HStAW, 649 OMGH 8/194–2/2, Weekly Intelligence Report vom 8. 7. 1948.

zichten wollen, da dieses als Nachschubbasis für die Versorgung der amerikanischen Zone über Bremen von Bedeutung war. Die Preisgabe der vier nassauischen Kreise als eines rechtsrheinischen Brückenkopfes für das französisch besetzte Gebiet war das äußerste Zugeständnis, zu dem sich die Amerikaner hatten bereit finden können. Durch die Grenzziehung zwischen Hessen und Rheinland-Pfalz wurde die Stadt Mainz zur zweiten „geteilten“ Stadt in Deutschland. Ihre rechtsrheinischen Vororte fielen an Wiesbaden. Ferner kam es bei der Abgrenzung zur sowjetischen Besatzungszone mit dem „Wanfrieder Abkommen“ vom 17. September 1945 zu einem Gebietsaustausch zwischen Hessen (Kreis Witzenhausen) und Thüringen (Kreis Worbis). Außerdem ging die bis dahin zum Kreis Bergstraße gehörige hessische Enklave Bad Wimpfen an Württemberg. Sie sollte nach einer schriftlichen Mitteilung der Militärregierung an den hessischen Ministerpräsidenten vom 23. Januar 1947 bis zur endgültigen Bereinigung der En- und Exklaven im Rahmen einer territorialen Neuordnung Deutschlands unter württembergischer Verwaltung bleiben. Eine endgültige Klärung erfolgte allerdings nicht<sup>110</sup>.

Eine Revision der Grenzen des Landes Hessen, zumindest die Rückführung der ehemals hessischen Gebiete links des Rheines, die mit der durch das Frankfurter Dokument Nr. II ausgelösten Reformdiskussion in den Bereich des Möglichen rückte, beschäftigte alle Parteien des Landes. Auch auf Regierungsseite waren mehrere Pläne im Gespräch. Im Zentrum stand, wie schon vor 1945 und zum Zeitpunkt der Landesgründung, das Rhein-Main-Gebiet, ein als Bezeichnung des industriellen Ballungsraumes um Frankfurt schon seit der Jahrhundertwende gebräuchlicher Begriff<sup>111</sup>. Ein nach dem Leiter des Innenministeriums „Zinnkann-Plan“ genannter umfassender Entwurf einer Neugliederung, in dem verschiedene Möglichkeiten an Gebietskombinationen vorgestellt wurden, lag im August 1948 dem Kabinett vor<sup>112</sup>. Das Hessische Statistische Landesamt war beauftragt worden, in Zusammenarbeit mit dem Referat Landesplanung der Wiederaufbau-Abteilung des Innenministeriums hierfür Unterlagen zusammenzustellen. Zugrunde gelegt wurde dabei die Neugliederungskonzeption Hermann L. Brills<sup>113</sup>, die nicht nur in ihrer Gesamtheit, sondern auch in ihren einzelnen Teilen und verschiedenen Kombinationsmöglichkeiten behandelt wurde. Über den Vorschlag Brills wurde insofern noch hinausgegangen, als auch die Option einer Zusammenfassung Hessens mit dem gesamten Land Rheinland-Pfalz zur Diskussion

<sup>110</sup> Dazu und zu den Abweichungen im Gebietsstand hessischer Territorien nach 1945 im einzelnen Kissel, *Neue Territorial- und Rechtsgeschichte*, S. 13 ff.

<sup>111</sup> Vgl. Struck, *Zur ideenpolitischen Vorbereitung*, S. 297.

<sup>112</sup> HStAW, 649 OMGH 8/213–3/27, Kabinettsvorlage in amerikanischer Übersetzung; ebenda, 8/194–2/2, *Periodical Intelligence Report* vom 2. 9. 1948; auch im Wirtschaftsministerium muß ein Neugliederungsplan entworfen worden sein, doch konnte er in den Akten nicht nachgewiesen werden.

<sup>113</sup> Nach Brills Vorstellungen sollte eine gesamtdeutsche Neuordnung folgende Länder umfassen: Bayern (8,3 Mio. Einwohner), Württemberg-Baden-Hohenzollern (4,8 Mio. Einwohner), Hessen (7,4 Mio. Einwohner), Rheinland (9,9 Mio. Einwohner), Friesland-Westfalen (4,2 Mio. Einwohner), Niedersachsen (6,6 Mio. Einwohner), Schleswig-Holstein (4,3 Mio. Einwohner), Mecklenburg-Brandenburg (4 Mio. Einwohner), Sachsen (6,4 Mio. Einwohner), Thüringen (4,9 Mio. Einwohner), Schlesien (3,3 Mio. Einwohner), Pommern (2,3 Mio. Einwohner), Groß-Berlin (3,2 Mio. Einwohner) und Ostpreußen (2,3 Mio. Einwohner). BA, NL 86 (Brill), Nr. 337.

gestellt wurde<sup>114</sup>. Der Gesamtplan, der sich aus der Addition sämtlicher Teillösungen ergab, war vorrangig nach wirtschaftlichen und geographischen, aber auch nach ethnographischen und historischen Gesichtspunkten erstellt. Demnach sollte Hessen insgesamt um Montabaur, Rheinhessen, die Pfalz, verschiedene Kreise der Regierungsbezirke Koblenz und Trier (die Landkreise Kreuznach, Birkenfeld und Simmern, Teile der Kreise St.Goarshausen und Bernkastel, mit der Bergkette des Hunsrück als nordwestlicher Grenze), Teile Nordbadens (Stadt- und Landkreis Mannheim und Heidelberg, den Stadtkreis Karlsruhe, die Hälfte des Landkreises Karlsruhe, Kreis Bruchsal, Sinsheim, drei Viertel des Kreises Mosbach und 80 % des Kreises Buchen), die Nordwestecke Bayerns (die bayerischen Kreise Alzenau, Aschaffenburg Stadt und Land, Obernburg, Miltenberg und 50 % des Kreises Lohr), Gebiete Nordrhein-Westfalens (die Kreise Siegen und Wittgenstein, Teile der Kreise Warburg und Brilon und des Regierungsbezirks Arnsberg) und Niedersachsens (Landkreis Hannoversch-Münden und den westlichen Teil des Landkreises Northeim vom Regierungsbezirk Hildesheim) erweitert werden.

Ziel eines anlässlich der Konstituierung des Ländergrenzausschusses der Ministerpräsidentenkonferenz von Stock eingesetzten hessischen Ländergrenzausschusses unter Vorsitz des Leiters des Landesplanungsamtes, Willi Hüfner, war die „Sammlung aller Gesichtspunkte, die für oder gegen eine Zusammenfassung der beiden Länder Hessen und Rheinland-Pfalz als ganze oder einzelner ihrer Teile und die Einbeziehung einiger im Süden, Osten und Norden angrenzender Kreise in das neue Land“ sprachen<sup>115</sup>. Die unter Erstellung umfangreichen statistischen Materials und der Sammlung von Vor- und Nachkriegsdaten, die die Auswirkung der Zonentrennung belegen sollten, gefundenen Ergebnisse sollten in einer Denkschrift zusammengefaßt für weitere Verhandlungen zur Verfügung stehen<sup>116</sup>. In seiner Arbeitshypothese ging dieser Ausschuß von der Annahme aus, daß als die beste Lösung eine „Zusammenfassung der beiden Länder Hessen und Rheinland-Pfalz zu einem neuen Land ‚Mittelrhein‘ oder ‚Rhein-Main‘ oder – nach Weitzel – ‚Rheinfranken‘ anzusehen“ sei, „wodurch die politischen, wirtschaftlichen, landsmannschaftlichen und kulturellen Erfordernisse eine optimale Berücksichtigung erfahren“ würden. Weitere Abrundungen durch nordbadische oder nordbayerische Gebiete waren Nebenfragen von untergeordneter Bedeutung, deren Untersuchung das Gesamtkonzept nicht in Frage stellen würde. Erste Ergebnisse legte das Gremium allerdings erst Mitte Januar 1949 vor<sup>117</sup>.

Befürworter fand unter den hessischen Sozialdemokraten auch der Plan des schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Hermann Lüdemann. Dieser sah unter anderem ein Land „Hessen-Pfalz“ vor, bestehend aus dem bisherigen Hessen (ohne die nördliche Hälfte des Regierungsbezirks Kassel), dem Regierungsbezirk Montabaur, Rheinhessen, Pfalz, Teilen Nordbadens (mit Mannheim und Heidelberg) sowie den

<sup>114</sup> Ebenda, Z 12, Nr. 67; vgl. auch LA Speyer, V 52 (NL Bögler), Nr. 438.

<sup>115</sup> HStAW, Abt. 502, Nr. 544, Niederschrift über die 1. Sitzung des Hessischen Arbeitsausschusses zur Überprüfung der Ländergrenzen am 24. 8. 1948 in Wiesbaden.

<sup>116</sup> Vgl. ebenda. Das Abschlußgutachten ist im Nachlaß Stock enthalten; vgl. Hess. StAD, Abt. 027 (NL Stock), Nr. 13.

<sup>117</sup> HStAW, Abt. 502, Nr. 4544, „Ergebnis der bisherigen 6 Sitzungen des hessischen Arbeitsausschusses zur Überprüfung der Ländergrenzen“, Bericht vom 20. 1. 1949.

südlichen Teilen der Regierungsbezirke Koblenz und Trier mit dem Hunsrück als Grenze. Auf unterschiedliche Resonanz traf allerdings die darin vorgesehene Abtretung nordhessischen Gebietes.

Nordhessen war die Region, die man noch am ehesten entbehren zu können glaubte<sup>118</sup>. Dieser Landesteil nahm eine Art Sonderrolle ein. Dort hatten angeblich Reste eines „kurhessischen Staatsbewußtseins“ ein gewisses Streben nach Eigenständigkeit wachgehalten. Das nördliche Hessen hatte als einziger Landesteil die Gründung des neuen Gesamtlandes nicht mit der gleichen Vorbehaltlosigkeit begrüßt, wie sie sonst die Militärregierung bei ihren stichprobenartigen Umfragen hatte uneingeschränkt feststellen können. Allerdings hatten sich diese auf den Rhein-Main-Raum konzentriert<sup>119</sup>, der auch bei den deutschen Vorschlägen ob seiner wirtschaftlichen Bedeutung im Mittelpunkt gestanden hatte. Ein Land Groß-Hessen war aus nordhessischer Perspektive allenfalls unter der Voraussetzung akzeptabel gewesen, daß ein gewisses Maß an Eigenständigkeit des Kasseler Gebiets durch leistungsfähige Regierungsbezirke gewährleistet würde. Die „Furcht, vom wirtschaftlich stärkeren, bevölkerungs- und flächenmäßig größeren Süden überspielt zu werden“<sup>120</sup>, bestimmte lange Zeit die Einstellung zum Gesamtland Hessen. Nordhessen war durch die Unterbrechung der Verbindungen zum deutschen Norden und Osten in eine Zonenrandlage gedrängt worden. Daraus resultierten bis auf den heutigen Tag fortbestehende Strukturprobleme. Kassel hatte durch den Verlust des wirtschaftlichen Hinterlandes seine Attraktivität als Industriegebiet verloren. Einen zusätzlichen Bedeutungsverlust brachte der Abzug von Behörden der mittleren Verwaltungsebene aus der einstigen kurhessischen Hauptstadt, vor allem aber die Einrichtung der neuen Landeshauptstadt im Süden nach der Gründung des Landes Groß-Hessen<sup>121</sup>. Doch auch in Nordhessen war schließlich die endgültige Entscheidung für den Verbleib im Lande gefallen. Wissenschaftliche Sachverständige und wirtschaftliche Kreise in Nordhessen plädierten für die Zugehörigkeit des Kasseler Raumes zu Hessen und hielten Konzeptionen wie den Lüdemannschen Plan, der eine Teilung Kurhessens vorsah, nicht für zweckmäßig<sup>122</sup>.

### *Hessen und die „Frankfurter Dokumente“ Verfassungsfrage*

Schon Ministerpräsident Geiler hatte Hessen aufgrund seiner geographischen Lage als einziges westdeutsches Land mit unmittelbarer Grenzberührung mit allen drei Besatzungszonen die Rolle und Aufgabe eines auf den gesamtdeutschen Zusammenhalt hin

<sup>118</sup> Der von dem Ausschuß der Ministerpräsidenten zur Überprüfung der Ländergrenzen erstellte Katalog der Veränderungsmöglichkeiten enthielt als die Möglichkeiten 7 und 8 „Hessen – Nordkassel (Reg. Bez. Kassel)“ oder „Hessen – Hessen/Nassau“; vgl. Parl. Rat, Bd. 1, S. 314.

<sup>119</sup> Vgl. Mühlhausen, Hessen 1945–1950, S. 505.

<sup>120</sup> Ders., Entscheidung, S. 218.

<sup>121</sup> Dazu Demandt, Geschichte des Landes Hessen, S. 616; Zinn/Stein (Hrsg.), Verfassung des Landes Hessen, S. 52; Kluge, Land Hessen, S. 22f.; Lerner, Hessens Wirtschaft, S. 168f.; Kropat, Hessen in der Stunde Null, S. 42.

<sup>122</sup> HStAW, Abt. 502, Nr. 4544, Protokoll über die 4. Sitzung des Hessischen Arbeitsausschusses zur Überprüfung der Ländergrenzen am 27. 10. 1948 in Wiesbaden.

orientierten, um Ausgleich bemühten Faktors in der deutschen Politik zugeschrieben<sup>123</sup>. Als erster Regierungschef der Westzonen hatte er 1945/46 wirtschaftlich akzentuierte, jedoch politisch motivierte Kontakte mit Vertretern der Ostzone geknüpft in der Zielsetzung, jede nur mögliche Verbindung zu diesem Teil Deutschlands aufrechtzuerhalten. Dies traf insbesondere für Thüringen zu, mit dem Hessen seit langem eng verbunden war. Von Hessen ging nach 1945 der intensivste Warenaustausch im durch Geilers Aktivitäten initiierten Interzonenhandel aus. Als dasjenige, das „sich unter den süddeutschen Ländern bisher am konsequentesten für die Reichsinteressen eingesetzt“ hatte<sup>124</sup>, war Hessen nur seiner Tradition treu geblieben, als es sich, ebenfalls noch in der Amtszeit Geilers, für die Einberufung einer Vier-Zonen-Konferenz<sup>125</sup> engagiert hatte. Allerdings erwiesen sich die von Geiler aufgebauten Kontakte als nach der politischen Seite hin nicht ausbaufähig, insbesondere, da sie von ostzonalen Seite zunehmend eingeschränkt wurden. Auch sollte sein Amtsnachfolger, Christian Stock, Geilers Kurs nicht weiterführen. Im Gegenteil, offener als andere hessische Sozialdemokraten forderte dieser angesichts des Scheiterns der Londoner Konferenz und der unbefriedigenden Arbeitsweise des bizonalen Wirtschaftsrates Ende 1947 eine zentrale Regierung für Westdeutschland mit einem volksgewählten Parlament<sup>126</sup>. Auch Hermann Brill, selbst aus Thüringen stammend, setzte die Akzente anders.

Darlegungen des Finanzministers vor dem Kabinett am 11. April 1947 zeigen<sup>127</sup>, daß auch im Zusammenhang mit der für notwendig gehaltenen Währungsreform spätestens ab diesem Zeitpunkt in Hessen mit einer Regelung auf Dreizonenbasis gerechnet wurde, doch fehlen Quellenmaterialien, die den hessischen Standpunkt in der Frage der politischen Zusammenfassung der Westzonen deutlicher belegen. Nur wenig später legte Brill in der Erwartung, daß die amerikanische Militärregierung „in der allernächsten Zeit [...] Schritte für eine politische Zusammenfassung zum mindesten der Länder der amerikanischen und britischen Besatzungszone in Deutschland“ einleiten werde, Ministerpräsident Stock den Vorschlag zur Bildung einer „Deutschen Staatengemeinschaft“ vor<sup>128</sup>, eine Konzeption, mit der Brill sich, wegen der hierbei den Ländern zugedachten Rolle, in Gegensatz zum Parteivorstand in Hannover brachte<sup>129</sup>. Die von Brill vorgeschlagene Form einer Zusammenfassung der deutschen Länder, die er ursprünglich auf Westdeutschland begrenzt hatte, sollte keine Teilung Deutschlands herbeiführen und in ihren Zielen deshalb auf „diejenigen Aufgaben beschränkt werden, deren Lösung unbedingt notwendig ist, wenn das deutsche Volk in den nächsten 2–3

<sup>123</sup> Vgl. Overesch, Gesamtdeutsche Initiativen, S. 250.

<sup>124</sup> HStAW, Abt. 502, Nr. 1836, Aufzeichnung (o. D.).

<sup>125</sup> Dazu Overesch, Der historisch-politische Stellenwert, S. 70 ff.; ders., Einheit oder Teilung, S. 285 ff.

<sup>126</sup> HStAW, 649 OMGH 8/155–2/15, Public Opinion Review No. 2 vom 1. 2. 1948. Schon auf einer Funktionärstagung der SPD in Frankfurt/M. am 28. 4. 1947 hatte Stock eine politische Zusammenfassung der amerikanischen und britischen, wenn möglich auch der französischen Zone gefordert; vgl. Hildebrandt (Bearb.), Von Weimar bis Wiesbaden, S. 135–155.

<sup>127</sup> HStAW, Abt. 503, Nr. 2853.

<sup>128</sup> HStAW, Abt. 502, Nr. 1513, Memorandum vom 23. 4. 1947. Der Entwurf eines Vertrages über die Bildung einer deutschen Staatengemeinschaft ist auch abgedruckt in den Akten zur Vorgeschichte, Bd. 2, S. 440 ff.

<sup>129</sup> AdSD, PV Bestand Schumacher, J 99, Sitzung des Verfassungspolitischen Ausschusses der SPD in Nürnberg am 27. 6. 1947; Akten zur Vorgeschichte, Bd. 2, Anm. 4, S. 438.

Jahren weiterleben will“. Rechtlich sollte damit kein neuer Staat oder Bundesstaat entstehen, sondern diese „Staatsgemeinschaft“ eine „Realunion“ bilden. Vorstellungen dieser Art, mit denen Brill an frühere eigene Überlegungen anknüpfte<sup>130</sup>, waren nicht weit entfernt von den gedanklichen Konstruktionen Walter Strauß', der im August 1946 „Vorschläge für den organisatorischen Aufbau bei einer Vereinheitlichung von Besatzungsgebieten“ vorgelegt hatte, die die Schaffung eines „Länderrates“, bestehend aus den Ministerpräsidenten, mehrzonaler Verwaltungen („Länderrats-Ämter“) und eines „Deutschen Volksrates“, gebildet durch indirekte Wahlen der Landtage, enthielten<sup>131</sup>. Mit der betont föderalistischen Linie hatte Strauß gleichfalls einem gesamtdeutschen Staatsaufbau nicht vorgreifen, sondern den unproblematischen Beitritt weiterer Mitglieder zu einer solchen Zusammenfassung offenhalten wollen. Für Brill war die föderalistische Staatsform ein „außenpolitisches“ Zugeständnis in bewußter Abkehr von einem deutschen Zentralstaat, wie ihn auch die Siegermächte für die Zukunft verhindern sehen wollten, und als Provisorium ebenfalls dazu gedacht, die gesamtdeutsche Entwicklung offenzuhalten. Im Kern aber verstand Brill unter der deutschen Form des Föderalismus durchaus einen Bundesstaat mit der Tendenz zum Einheitsstaat. Das Schwergewicht sollte beim Gesamtstaat liegen, die Länder Kompetenzen nur im Sinne von Dezentralisation und Dekonzentration besitzen<sup>132</sup>. Entsprechend konnte die Konstitution des Gesamtstaates nur durch das Volk als Ganzes erfolgen mit der Wahl einer Verfassungsgebenden Versammlung. Im November 1947 schließlich stellte Brill seinen Vorschlag zur Diskussion, den Alliierten gegenüber zu erklären, daß „die deutschen Regierungen zu kühnen und weittragenden Beschlüssen bereit“ seien, „und daß sie keineswegs nur die Wiederherstellung eines Status quo ante in Deutschland“ erstrebten. „Wenn“, so lautete der Kernsatz seines Memorandums, „wie vorauszusehen ist, die Durchsetzung einer gesamtdeutschen Politik nicht erreicht werden kann, sollten die Regierungschefs darauf hinweisen, daß für die deutschen Weststaaten ein neues staatsrechtliches Provisorium geschaffen werden“ müsse<sup>133</sup>.

Noch Anfang Januar 1948 war sich das hessische Kabinett in Erwartung der bevorstehenden Gespräche mit General Clay in Frankfurt im Zusammenhang mit der Bizonenreform allerdings einig, daß von deutscher Seite aus alles vermieden werden müsse, was einer Spaltung Deutschlands Vorschub leisten könnte<sup>134</sup>. Für Ministerpräsident Stock selbst stand der Provisoriumsgedanke, als es galt, zu den Ergebnissen der Londoner Sechsmächtekonferenz Stellung zu nehmen, weniger im Vordergrund. Bereits in der Besprechung der Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone mit General Clay am 14. Juni 1948 hatte er von einer „Verfassung“ und einer – vom Volk durch eine Nationalversammlung zu wählenden – „Regierung“<sup>135</sup> gesprochen. Stock betonte ebenfalls die Rolle des Föderalismus in dem neuen Staatswesen, dem ähnliche Vorstellungen zugrunde lagen wie die Brills. Wahlen durch die Landtage waren nicht geeignet,

<sup>130</sup> Dazu Foelz-Schroeter, *Föderalistische Politik*, S. 101, 208/09, Anm. 50.

<sup>131</sup> Ebenda, S. 66 f.

<sup>132</sup> Vgl. AdsD, NL Hermann L. Brill, Mappe II, Stenogramm einer Besprechung vom 5. 1. 1948 zwischen Brill und Schumacher über die Aufteilung der deutschen Länder. Zur Staatskonzeption Brills vgl. auch Griepenburg, Hermann Louis Brill, S. 592 f., S. 593, Anm. 46.

<sup>133</sup> Zit. nach Overesch, *Der historisch-politische Stellenwert*, S. 63.

<sup>134</sup> HStAW Abt. 503, Nr. 2853.

<sup>135</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 20 f.

der Verfassungsgebenden Versammlung die nötige Resonanz im Volk zu verschaffen. Um die allgemeinen Wahlen nicht mit den aus der Währungsreform resultierenden Schwierigkeiten in Verbindung zu bringen, sollten sie bis spätestens Oktober 1948 und die Konstituierung der Nationalversammlung auf den 1. November verschoben werden, die Treuhänderschaft für Westdeutschland sollte bis dahin bei den Ministerpräsidenten der Länder liegen<sup>136</sup>. In Koblenz nun stellte Stock die „Möglichkeit, die drei Zonen zu einer politischen und wirtschaftlichen Einheit zu führen“, als die alles überstrahlende Perspektive für Hessen dar, das „allein aus diesen Gründen schon zu der Sache positiv“ stehe. Er betonte aber ebenso wie die Dringlichkeit des Vorgehens die Vorläufigkeit der zu findenden Regelung: Eine Verfassungsgebende Versammlung war „eine Sache des ganzen deutschen Volkes“; doch um eine „Organisation“ zu erhalten, „die die Selbständigkeit der Länder und die Selbständigkeit der Zentralverwaltungen“ regelte, sollte die „Versammlung“, die „die Satzungen“ für die „Verwaltung“ zu schaffen habe, aus zeitlichen Erwägungen durch die Landtage gebildet werden, „um die Existenzmöglichkeit des ganzen deutschen Volkes so rasch als möglich zu sichern“<sup>137</sup>.

Im Vergleich zu Stocks als persönlich zu definierenden Äußerungen am 14. Juni dürfte diese in Koblenz vorgetragene Position das Ergebnis vorausgegangener inner- und zwischenparteilicher Absprachen wiedergeben<sup>138</sup>. Aus Aufzeichnungen Bergsträssers geht ein weitgehender Konsens zwischen den Fraktionen von CDU und SPD hervor. Bergsträsser, der in der Landtagssitzung am 13. Juli die Stellungnahme der Sozialdemokraten zu den „Frankfurter Dokumenten“ abgab, konnte, wie er in seinem Tagebuch notiert hat, in einer Besprechung mit dem CDU-Fraktionsvorsitzenden von Brentano am 5. Juli eine „Übereinstimmung bis in alle Einzelheiten hinein“ feststellen. „Sehr weitgehende Übereinstimmung“ berichtet er auch als Ergebnis einer Unterredung mit Staatsrat Willi Apel am 6. Juli, noch vor den Fraktionssitzungen am selben Tage<sup>139</sup>. Bei aller Vorsicht läßt sich aus Bergsträssers Aufzeichnungen und einer Stellungnahme Brills zu den Dokumenten<sup>140</sup> als Grundkonsens von CDU und SPD festhalten 1. die grundsätzliche Bejahung der Dokumente trotz aller Vorbehalte, besonders gegenüber dem Dokument Nr. III, da sie für die deutsche Situation und im Hinblick auf die moderatere Haltung Frankreichs einen Fortschritt und die Chance beinhalteten, die deutsche Gesamtstaatlichkeit wiederherzustellen. 2. Die neue staatliche Organisation durfte nur ein Provisorium sein, was inhaltlich (z. B. Verzicht auf einen Staatspräsidenten) und terminologisch (Brill schlug in seiner Stellungnahme die Bezeichnung „Vorläufiges deutsches Staatsgrundgesetz“ vor) zum Ausdruck kommen sollte. Letztlich entscheidend aber war der Aufbau einer starken Organisation, um den 50 Millionen Menschen in den Westzonen eine feste Existenzgrundlage zu schaf-

<sup>136</sup> Vgl. ebenda.

<sup>137</sup> Ebenda, S. 70.

<sup>138</sup> Stock erklärte in Rüdesheim anlässlich der Auseinandersetzung um die Haltung des niedersächsischen Ministerpräsidenten Kopf, vor der Konferenz mit „den verschiedensten Persönlichkeiten des Landtags gesprochen“ zu haben. Doch seien definitive Beschlüsse erst in Koblenz getroffen worden, „und zwar ohne jeden Vorbehalt“; vgl. ebenda, S. 221.

<sup>139</sup> Vgl. Mühlhausen (Hrsg.), Ludwig Bergsträsser, S. 319f.

<sup>140</sup> Privatarchiv Edeltraut Schönwald, Wiesbaden, Stellungnahme zu den 3 Dokumenten. Frau Schönwald sei an dieser Stelle für die Bereitschaft, der Verfasserin Einblick in Materialien ihres Archivs zu gewähren, vielmals gedankt.

fen, die Namensgebung dagegen blieb zweitrangig<sup>141</sup>. 3. Auf die Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung sollte verzichtet, statt dessen ein „Verfassungsausschuß“ durch die Landtage gewählt werden. Die Sozialdemokraten hatten sich offenbar von dem Ziel allgemeiner Wahlen, das namentlich Zinn, Brill und Knothe vorher unbedingt befürwortet hatten, distanziert. 4. Der Entwurf für ein Besatzungsstatut wurde in seiner vorgelegten Form abgelehnt.

Trotz Stocks vorsichtigen Umganges mit der Terminologie gibt auch die Landtagsdiskussion nach dem Abschluß der Koblenzer Konferenz am 13. Juli zu erkennen, daß die Vertreter beider Regierungsfractionen, SPD wie CDU, in gleicher Weise aus materiell-wirtschaftlichen Gründen die Zusammenfassung der Westzonen verwaltungsmäßig und politisch befürworteten und sich von dieser Lösung die Ausübung einer Magnetwirkung auf die vierte Zone erhofften, so daß Stock in Rüdeshheim so weit gehen konnte, zu sagen: „Ich habe – um von den Verhältnissen in Hessen zu sprechen – die Auffassung gewonnen, daß die Mitglieder des Landtags, die Vertreter der KPD ausgenommen – diese zu belehren würde wohl bedeuten, Wasser in den Rhein zu tragen –, die Auffassung vertreten: Das Ziel muß sein, eine große Verwaltungsgemeinschaft sei es auch, daß sie als ‚Regierung‘ bezeichnet wird, zu schaffen, damit das erreicht wird, was wir erreichen wollen. Ich wage auch zu erklären, daß die Mitglieder unseres Landtags an das [dem?] Wort ‚Verfassung‘ sich nicht stoßen werden.“<sup>142</sup>

### *Ländergrenzenreform*

Es war sozusagen natürlich, daß 1948 hessische Neugliederungsvorstellungen sich in erster Linie auf die „Wiedergewinnung“ der im Zuge der Landesgründung beziehungsweise Festlegung der Besatzungszonen sozusagen verlorenen hessischen Gebiete konzentrierte, zumal das „Staatsgrundgesetz“ vom November 1945 diese Gebiete (Rhein-hessen, Montabaur) als nach wie vor hessisch und lediglich vorübergehend der hessischen Souveränität entzogen bezeichnet hatte<sup>143</sup>. Es gab aber noch weiterreichende Pläne. Sie betrafen, wie dargelegt, Teile von oder gar ganz Rheinland-Pfalz, bayerisches, badisches, nordrhein-westfälisches und niedersächsisches Territorium. Eigener Verzicht war, wenn überhaupt, nur im Norden des Landes denkbar.

Mit der in Dokument Nr. II ergangenen Aufforderung zur Überprüfung der Ländergrenzen schien der richtige Zeitpunkt gekommen zu sein, dieses Problem in Angriff zu nehmen, selbst wenn es nicht innerhalb kurzer Zeit gelöst werden konnte. Nach Stocks Auffassung waren die gegenwärtigen Ländergrenzen auf die Dauer aus wirtschaftlichen und politischen Gründen untragbar<sup>144</sup>. In den Kriterien für eine Länderreform und der Beurteilung ihrer Dringlichkeit stimmte er weitgehend mit Hermann Brill überein: Die

<sup>141</sup> Vgl. auch die Ausführungen Heinrich von Brentanos in der Sitzung des hessischen Landtags, 13. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 1496.

<sup>142</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 221.

<sup>143</sup> Mühlhausen, Hessen, S. 87.

<sup>144</sup> Auf die Unhaltbarkeit der Grenzen der deutschen Länder hatte Stock schon in einer internen Besprechung der Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone mit General Clay am 3. 3. 1948 hingewiesen und gefordert, daß eine zukünftige Abgrenzung mehr nach wirtschaftlichen als nach historischen Gesichtspunkten vorgenommen werden müsse; vgl. HStAS, EA 1/2, Nr. 192.

künftigen deutschen Länder mußten lebensfähig, das hieß „möglichst ausgewogen und krisenfest, dabei jedoch unter sozialen, kulturellen, religiös-kirchlichen Gesichtspunkten vielgestaltig“ sein<sup>145</sup>. Die Ländereinteilung sollte dabei die Grundlage für einen föderativen Staatsaufbau schaffen. Geeignet hierfür waren „Staaten mittlerer Größe, [. . .] Staaten von vielleicht 5 bis 8 Millionen Einwohner[n]“. Wenig sinnvoll war da die Nebeneinanderexistenz von Ländern so unterschiedlicher Größe und Finanzkraft wie Schleswig-Holstein und Hamburg. Was Hessen betraf, sollte es nach Stocks Überzeugung möglich sein, durch die Zusammenführung mit der Pfalz und Rheinhessen „einen Staat von 6 bis 7 Millionen Einwohnern“ zu schaffen, „der die ökonomischen Voraussetzungen für ein gutes Leben besitzt, sowohl nach der agrarischen wie nach der industriellen Seite, einen Staat, der im Staatenverband von ganz Deutschland eine Grundlage hätte, auf die er stolz sein könnte“<sup>146</sup>.

Das Ziel einer Arrondierung hessischen Territoriums mußte, was die linksrheinischen Gebiete anging, das Interesse in erster Linie auf eine Auflösung des Landes Rheinland-Pfalz lenken, von dem Stock in der Rüdeshheimer Konferenz behaupten sollte, daß es als Ganzes oder in einzelnen Teilen (wie Rheinhessen) von seiner eigenen Bevölkerung weit überwiegend abgelehnt werde. Stocks Wunsch nach einem Anschluß der Rheinpfalz wurde dortselbst vor allem von den Sozialdemokraten unterstützt, während er bei der CDU auf unterschiedliche Resonanz stieß<sup>147</sup>. Ambitionen zur Einbeziehung von Teilen von oder ganz Rheinland-Pfalz in das Land Hessen sahen sich durch die Entschließung des rheinland-pfälzischen Landtags vom 30. Juli 1948 bestätigt, in der dieser seine einmütige Auffassung bekundete, in dem bestehenden Lande „keine befriedigende Endlösung“ zu erkennen. Sollte ein etwaiger Zusammenschluß einzelner Landesteile mit anderen Ländern nicht zustande kommen, hieß es darin weiter, sei eine „Gesamtlösung in Form der Verbindung unseres Landes mit einem der Nachbarländer anzustreben“<sup>148</sup>. Gegen eine Vereinigung Hessens mit Rheinland-Pfalz wurden sogar von den Besatzungsmächten später keine Einwände erhoben<sup>149</sup>.

Der Optimismus des hessischen Ministerpräsidenten in der Neugliederungsfrage wurde jedoch keinesfalls allgemein geteilt. In Regierungskreisen wurden die Realisierungschancen solcher Pläne eher skeptisch beurteilt: Der stellvertretende Ministerpräsident Werner Hilpert sah vor allem die überragende Rolle der Besatzungsmächte im Denken der Bevölkerung, insbesondere das Bestreben, mittels andersartiger territorialer Einteilungen französischer Besatzung zu entgehen, ungeachtet der eigentlich maßgebenden Faktoren. Er fürchtete aber auch die zu erwartenden Auseinandersetzungen um die Pfalz. Die eigentlichen Gründe für eine Neugliederung, die Schaffung wirtschaftlicher und geographischer Einheiten, würden von politischen Gesichtspunkten überlagert werden. Insbesondere Brill hatte bei verschiedenen Gelegenheiten darauf hingewiesen,

<sup>145</sup> StAS, Wü 2, Nr. 219, Ausführungen Brills in der Sitzung der Planungsgruppe des Ausschusses zur Überprüfung der Ländergrenzen auf Jagdschloß Niederwald, 3. 8. 1948; vgl. auch AdsD, NL Hermann L. Brill, Mappe II, Schreiben Brills an Otto Suhr vom 13. 9. 1948: Darin bezeichnete Brill die Länderneugliederung als die „wichtigste verfassungspolitische Frage“ überhaupt.

<sup>146</sup> Stock in der Sitzung des Landtags, 13. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 1478 f.

<sup>147</sup> In der Frage nach der Zukunft der Pfalz war die rheinland-pfälzische CDU in sich gespalten. Vgl. dazu das Kapitel zu Rheinland-Pfalz, S. 241 ff.

<sup>148</sup> Zu der rheinland-pfälzischen Landtagsresolution vgl. ebenda, S. 250, 255.

<sup>149</sup> Vgl. Parl. Rat, Bd. 1, S. 318.

daß mit französischem Widerstand gegen die hessischen Pläne zu rechnen sei, da sie Frankreichs deutschlandpolitischen Zielsetzungen zuwiderliefen<sup>150</sup>. Stock selbst erkannte durchaus die Zweischneidigkeit von Reformversuchen, gerade was die von Hessen beanspruchten Gebiete anbetraf. Andererseits aber konnte die aus außenpolitischen Gründen (Verhinderung französischer Pläne zur Bildung linksrheinischer deutscher Staaten) notwendige Verklammerung der Gebiete beiderseits des Rheines, die der Landtag von Rheinland-Pfalz in seiner Resolution vom 30. Juli 1948 ebenfalls zur Forderung erhoben hatte, auch den hessischen Wünschen nach einer Wiedervereinigung mit seinen linksrheinischen Teilen dienen und eine Lösung im hessischen Sinne mit gleicher Berechtigung im gesamtdeutschen Interesse angeraten erscheinen lassen.

Nachdem sich Stock in Koblenz, mehr noch in Rüdeshcim, für eine Durchführung der Territorialreform eingesetzt hatte, wurde am 10. August in der Hoffnung auf konkrete Ergebnisse der Arbeit des von den Ministerpräsidenten berufenen Ausschusses zur Überprüfung der Ländergrenzen die hessische Position festgelegt<sup>151</sup>: Das Kabinett hielt eine Neuordnung der Ländergrenzen generell für erforderlich. Es war allerdings der Auffassung, daß die von den Militärgouverneuren hierfür gesetzte Frist nicht ausreiche. Deshalb sollte darauf hingewirkt werden, im Grundgesetz das Verfahren für eine Neugliederung zu regeln. Eine Einschränkung hessischen Gebietes, einschließlich des von Hessen getrennten Rhein Hessens und der Westerwaldkreise, war durch nichts zu rechtfertigen. Sollte von irgendeiner Seite der territoriale Umfang Hessens in Frage gestellt werden, würde die hessische Regierung ihrerseits Vorschläge für eine Neugliederung Deutschlands vorzulegen haben.

### *Besatzungsstatut*

Wenn Stock den Erlaß eines Besatzungsstatutes vor der politischen Neuordnung Westdeutschlands forderte, mochte er lediglich eine politische Forderung seiner Partei unterstützt haben. Die überaus positive Zusammenarbeit mit der Militärregierung<sup>152</sup> machte ein Besatzungsstatut für Hessen weniger dringlich. Es hätte, wie der Ministerpräsident vor dem Landtag freimütig zugab, für dieses Land, wie für die Länder der amerikanischen Zone allgemein, keinen eigentlichen Fortschritt gegenüber dem bestehenden Zustand gebracht. Das galt auch in der Demontagefrage, die für andere Länder ein Problem weit größerer Tragweite darstellte. Die Demontage konnte in Hessen bereits gegen Mitte 1948 im wesentlichen als abgeschlossen gelten. Zumal nur knapp 0,5 % der hessischen Industrien davon betroffen waren, war Hessen „mit einem blauen Auge davongekommen“<sup>153</sup>. Viel stärker fielen da, neben den von Hessen als Grenzland zur Ostzone zu erbringenden Leistungen für eine hohe Zahl an Flüchtlingen, die Besatzungskosten ins Gewicht. Zu den besonderen Belastungen war hier die finanzielle Unterhaltung des US-Hauptquartiers in Frankfurt und des Rhein-Main-Flughafens zu rechnen.

<sup>150</sup> HStAW, 649 OMGH 8/194-2/2, Periodical Intelligence Report vom 2.9. 1948.

<sup>151</sup> HStAD, Abt. 503, Nr. 2853.

<sup>152</sup> Vgl. die Ausführungen Stocks in der Sitzung des Landtags, 13.7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 1477; Stein, Christian Stock, S. 286.

<sup>153</sup> HStAW, Abt. 507, Nr. 1408, Schreiben von Magnus (?), Wirtschaftsministerium, an den Wirtschaftsminister vom 30.8. 1948, S. 2; zur Demontage in Hessen vgl. Kropat, Hessen in der Stunde Null, S. 169, 185-188.

Die nach Ansicht Stocks wichtigste Forderung der von den Ministerpräsidenten in Koblenz aufgestellten „Leitsätze“, daß jeweils nur den obersten Dienststellen deutscher beziehungsweise alliierter Behörden Weisungsbefugnisse zustehen sollten, war eine Regelung, die der Ministerpräsident bereits sofort zu Beginn seiner Amtszeit mit Newman getroffen hatte<sup>154</sup>. Bei aller Unkompliziertheit des Umgangs mit der Militärregierung führten dennoch Eingriffe in hessische Gesetzesvorhaben nur zu deutlich die Defizite einer ungeklärten Rechtslage vor Augen. Als ein „Testfall für die Demokratie“ wurde, besonders von den Sozialdemokraten, das Schicksal des Betriebsrätegesetzes<sup>155</sup> angesehen, das in Ausführung der entsprechenden Verfassungsbestimmung mit Zweidrittelmehrheit vom Landtag beschlossen worden war. Die noch ausstehende Bestätigung durch die Militärregierung führte zu heftigen öffentlichen Auseinandersetzungen und in der weiteren Entwicklung am 12. August 1948 zu gewerkschaftlich organisierten Massenkundgebungen in allen großen hessischen Städten. Ministerpräsident Stock selbst drohte mit Rücktritt. Eine Ablehnung des Gesetzes durch die Militärregierung mußte die neu erstehende Demokratie in den Augen der Bevölkerung diskreditieren und die Autorität und das Ansehen von Regierung und Parteien in einer solchen „Scheindemokratie“ weiter schmälern<sup>156</sup>. Um die Voraussetzungen für eine freiheitliche innerstaatliche Entwicklung zu schaffen, bestand insofern freilich auch in Hessen der Wunsch, daß das Besatzungsstatut vor dem Beginn der Verfassungsarbeiten vorliegen sollte.

#### *Hessen in den Verhandlungen von Koblenz und Rüdeshcim*

Stock reiste in Begleitung von Hermann L. Brill und Staatsrat Willi Apel nach Koblenz. An den Beratungen selbst beteiligte er sich im allgemeinen nur sehr verhalten, so in der Verfassungsfrage, noch weniger in der Diskussion um die Ländergrenzenreform, die er wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung als Voraussetzung für den bundesstaatlichen Aufbau, aber unter Beachtung der außenpolitischen Implikationen behandelt wissen wollte.

Eine spezielle Aufgabe sollte Hessen mit der Einrichtung des Büros der Ministerpräsidenten bei der Wiesbadener Staatskanzlei übernehmen. Mit der Organisation wurde Stock während der Zusammenkunft der Ministerpräsidenten auf Jagdschloß Niederwald am 15./16. Juli beauftragt. Leiter des „Büros der Ministerpräsidenten des amerikanischen, britischen und französischen Besatzungsgebietes“ wurde der der SPD-Partei zentrale in Hannover nahestehende persönliche Referent Stocks, gleichzeitig Referent für bizonale Angelegenheiten, Landrat z. D. W. Heinrich Bergner.

Auf Wunsch seiner Kollegen übernahm Stock als der Regierungschef des gastgebenden Landes den Vorsitz in der Rüdeshcim Konferenz<sup>157</sup>. Dort schlug er sich entschieden auf die Seite derjenigen, die eine Ländergrenzenreform im ganzen aufgreifen wollten. Zumindest in dieser Frage war eine andere Konstellation als in Koblenz gegeben,

<sup>154</sup> Ausführungen Stocks in der Sitzung des Landtags, 13. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 1479.

<sup>155</sup> Mühlhausen, Hessen 1945–1950, S. 375; zum Betriebsrätegesetz ausführlich ebenda, S. 343–407.

<sup>156</sup> Heinrich von Brentano in der Sitzung des Landtags, 13. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 1495.

<sup>157</sup> Auch auf der Konferenz am 26. 7. 1948, die zu dem vorerst abschließenden Kompromiß über die „Frankfurter Dokumente“ führte, fungierte Stock als Sprecher der Ministerpräsidenten. Außer Stock, Brill und Apel, die schon in Koblenz beteiligt waren, nahmen in Rüdeshcim Schmidt, Bartsch und Kniesch teil. Von den hessischen Parteivertretern war zumindest von Brentano in Koblenz anwesend.

nachdem die Militärgouverneure den von den Ministerpräsidenten vorgeschlagenen Lösungsansatz, der dem Parlamentarischen Rat die Aufgabe der Unterbreitung von Änderungsvorschlägen übertragen wollte, nicht akzeptiert und erneut und deutlich die Regierungschefs als in dieser Frage zuständig bezeichnet hatten. Der hessische Ministerpräsident solidarisierte sich mit dem Standpunkt Hermann Lüdemanns, indem er den Blick neben der Frage Württemberg/Baden auch auf Norddeutschland und natürlich Hessen lenkte. Es mochte daher nicht von ungefähr kommen, daß Stock seinen schleswig-holsteinischen Kollegen als Vorsitzenden des von den Ministerpräsidenten einzusetzenden Ausschusses zur Überprüfung der Ländergrenzen vorschlug. Nach Stocks Ansicht konnten sich die Ministerpräsidenten nicht einfach über die Veränderungswünsche einzelner Landesteile hinwegsetzen. Warum sollte man ihnen nicht stattgeben, „wenn die Gesamtkonstruktion Deutschlands dadurch nicht beeinträchtigt“ wurde? Außerdem wäre „es ein Armutszeugnis für uns Deutsche, wenn wir nicht endlich einmal diese Frage Deutschland in Angriff nehmen würden, wenn wir es immer noch bei dem alten Zustande belassen wollten“. Die Reform sollte trotz der damit einhergehenden politischen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten aufgegriffen werden. Andernfalls müßten sich die Ministerpräsidenten den Vorwurf machen, „daß wir die von den Okkupationsmächten uns oktroyierten Ländergrenzen auf Ewigkeit“ akzeptierten<sup>158</sup>. Dies sei dann etwa der Fall bei Rheinland-Pfalz, von dem 80 % der Bevölkerung den bestehenden Zustand seines Wissens nach ablehnten, oder allein in Rheinhessen, wo das gleiche zu fast 100 % zutrefte<sup>159</sup>, eine Feststellung, die den sofortigen Widerspruch der rheinland-pfälzischen Vertreter hervorrufen mußte. In Rüdeshheim gab Stock also seine noch in Koblenz geübte Zurückhaltung auf und ging dazu über, hessische Wünsche direkt anklingen zu lassen. Selbst wenn er nochmals an das Grundziel erinnerte, lebensfähige Länder zu schaffen und „bei allen diesen Fragen an Deutschland zu denken“<sup>160</sup>, und betonte, daß auch die hessische Perspektive die „gesamtdeutsche Frage in den Vordergrund“ stelle und „dabei frei von irgendwelchem Länderegoismus“ sei, konnte dies kaum darüber hinwegtäuschen, daß es ihm im Kern um die Verwirklichung eines landespolitischen Interesses ging, das durchzusetzen jetzt der richtige Zeitpunkt schien.

In der Verfassungsfrage machte Stock in Rüdeshheim keinen Hehl daraus, daß er willens war, auf die Linie der Besatzungsmächte einzuschwenken, eine Tendenz, die er bereits im Anschluß an die Konferenz mit den Militärgouverneuren am 20. Juli General Clay gegenüber angedeutet hatte<sup>161</sup>. Stock hat, soweit dies feststellbar ist, eine westdeutsche Verfassung und Regierung von Beginn an befürwortet und lediglich aufgrund partei- beziehungsweise koalitionspolitischer Absprachen zurückgesteckt, in Rüdeshheim dann aber auf ein weitgehendes Nachgeben gegenüber den Forderungen der Londoner Mächte gedrängt. Auf einen Streit um terminologische Fragen, denen die Amerikaner bekanntermaßen hohes Gewicht zumaßen, konnte er verzichten. Er selbst hätte ohne

<sup>158</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 209, 251.

<sup>159</sup> Im Gespräch mit den alliierten Verbindungsoffizieren am 21.7. 1948 hatte sich Stock durch Rückfrage bei Litchfield dessen versichert, daß ein Anschluß Rheinhessens an das Land Hessen bei den Besatzungsmächten keine Einwände hervorrufen würde; vgl. ebenda, S. 270.

<sup>160</sup> Ebenda, S. 209.

<sup>161</sup> Ebenda, S. 171, Anm. 29.

weiteres die Bezeichnung „Grundgesetz“ gegen den Terminus „Verfassung“ eingetauscht („Tun Sie ihnen doch den Gefallen“)<sup>162</sup>. Er versuchte daher, seine Kollegen dazu zu ermutigen, den Militärgouverneuren entgegenzukommen, das „Grundgesetz“, wenn es eine Verfassung sein sollte, auch tatsächlich offen als solche zu bezeichnen und an „einer solchen Wortklauberei [. . .] diese großen Dinge nicht scheitern“ zu lassen. Zum Einlenken riet er auch in der Referendumsfrage. Stock war überzeugt, daß, sollte es tatsächlich zu einer Volksabstimmung kommen, diese auch erfolgreich durchführbar sein würde. Er unterstützte die Argumentation Ernst Reuters. Dem Volk gehe es um die Schaffung eines Staatsgebildes, das seiner Form und seinem Inhalt nach die Voraussetzungen für eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage mitbringe. Die Frage des Referendums sei also nur von zweitrangiger Natur. Auch bei einer Volksabstimmung würden die propagandistischen Ansätze der Kommunisten keinen Erfolg haben.

Insgesamt mußte Hessen in der Ländergrenzenproblematik eine eher negative Bilanz ziehen. In seinem Hauptanliegen, der territorialen Umgestaltung, vornehmlich Hessens selbst, die unter den Inhalten der „Frankfurter Dokumente“ in der landesinternen Diskussion an erster Stelle stand, ging das Land letztlich leer aus. Wahrscheinlich wäre Stock schon mit einer Reform allein im deutschen Südwesten zufrieden gewesen, hätte man sich seinem Versuch einer geographisch extensiven Auslegung dieser Region angeschlossen: Stock unterstützte eine Neuordnung für „das gesamte Problem Südwest“, weil er selbst darunter den Süden und den Westen subsumierte, also neben den Ländern Baden und Württemberg auch das Land Hessen, aber insbesondere Rheinland-Pfalz<sup>163</sup>, dessen Auflösung die Voraussetzung für eine Einbeziehung linksrheinischer Gebiete in hessisches Territorium war. Die Schaffung von lebensfähigen Ländern mittlerer Größe im Rahmen eines dezentralisierten westdeutschen Bundesstaates hätte nach seiner Meinung eine Vergrößerung des Landes Hessen zugelassen, vor allem in Gestalt einer Zusammenfassung des Industriezentrums im Rhein-Main-Neckar-Gebiet. Die mit einer neuen Grenzziehung erreichte Verklammerung der links- und rechtsrheinischen hessischen Gebiete konnte vor dem Hintergrund französischer Territorialpläne als ein Beitrag im gesamtdeutschen Interesse begründet werden.

Die Auflösung des Niederwalder Ländergrenzenausschusses muß für Stock eine arge Enttäuschung bedeutet haben. Gegen den vom Hamburger Bürgermeister Brauer gestellten Antrag, die Tätigkeit des Ausschusses einzustellen, den er als „unannehmbar“ bezeichnete, erhob er vergeblich Einspruch. Er schlug – gemäß dem Kabinettsbeschluß vom 10. August – vor, den Generälen die Ansicht zu unterbreiten, daß die Frage der Ländergrenzenreform, da sie eine rein deutsche Angelegenheit sei, auch nach dem Ablauf der von den Gouverneuren gesetzten Frist bis zum 15. Oktober weiterbehandelt werden müsse. Sichtbares Zeichen dafür, daß mit der Durchführung einer Reform offenbar weiterhin ernsthaft gerechnet wurde, war die Einsetzung des hessischen Ländergrenzenausschusses. Die Planungen wurden auch nach der Einstellung der Ar-

<sup>162</sup> Ebenda, S. 227, 210; vgl. dazu auch Hess. StAD, Abt.027 (NL Stock), Nr. 573, Rundfunkinterview vom 30.7. 1948.

<sup>163</sup> Ebenda, S. 117. Ganz deutlich äußerte sich Stock hierzu in der Niederwalder Konferenz vom 31.8. 1948: „Ich habe die Anweisung, daß sich die Kommission mit dem Südwesten befassen soll, nicht dahingehend verstanden, daß damit Württemberg-Baden gemeint ist, sondern vielmehr sowohl der Süden als auch der Westen. Somit ist das Problem Rheinland-Pfalz mit einzuschließen“; vgl. ebenda, S. 363.

beiten des Ländergrenzenausschusses der Ministerpräsidenten fortgesetzt in der Hoffnung, daß die Reformfrage zu einem späteren Zeitpunkt erneut aufgegriffen werden würde. Diesen Weg offenzuhalten diene der hessische Vorschlag, eine entsprechende Bestimmung in die kommende Verfassung aufzunehmen<sup>164</sup>.

### 3. Württemberg-Baden

Aus den Nordhälften zweier ehemaliger Länder zusammengefügt, die nach 1945 durch die Grenzziehung zwischen dem französischen und dem amerikanischen Besatzungsgebiet zertrennt worden waren, besaß Württemberg-Baden eine innere Struktur eigener Art: Anders als bei den nicht wenigen westdeutschen Ländern, die ebenfalls aus verschiedenen Landschaftsteilen neu gebildet worden waren – in denen diese Gebiete jedoch, selbst wenn sich hier und dort regionale Interessen und Traditionen mehr oder minder heftig zu Wort meldeten, im letzten aber bereit waren, sich einer Landesgesamtregierung und -verwaltung unterzuordnen –, bestand Württemberg-Baden von Anfang an aus zwei selbständigen Teilen, von denen der nordbadische lange Zeit nicht bereit war, seine ihm zugestandene autonome Position aufzugeben.

In Stuttgart hatten sich zunächst die Franzosen niedergelassen, nicht weit entfernt davon, in Schwäbisch-Gmünd, die Amerikaner. Letztere tolerierten zunächst den Versuch ihrer Verbündeten, durch die Bildung einer Zentralregierung für ganz Württemberg so rasch wie möglich in ihrem Sinne vollendete Tatsachen zu schaffen: Nach Vorschlägen des Stuttgarter Oberbürgermeisters Arnulf Klett, dem die Aufgabe der Bildung einer Regierung übertragen wurde, kam es am 13. Juni 1945 zur Ernennung von neun Landesdirektoren. Doch vermochte deren Tätigkeit keine große faktische Bedeutung zu erlangen. Nachdem die Franzosen infolge der definitiven Festlegung der Zonengrenzen am 8. Juli 1945 Stuttgart geräumt hatten und nach Tübingen übersiedelt waren, beauftragte die amerikanische Militärregierung den damals im Landratsamt von Schwäbisch-Gmünd tätigen Reinhold Maier im August 1945 mit der Bildung einer auch für Nord-Baden zuständigen Regierung, die, faktisch bereits seit dem 14. September 1945 bestehend, offiziell ab dem 24. September die von den Franzosen in Stuttgart eingesetzte deutsche Landesverwaltung ablöste. Mit der Proklamation Nr.2 der US-Militärregierung wurde am 19. September 1945 das Land Württemberg-Baden ins Leben gerufen.

Selbst die Amerikaner hatten bei der Gründung des Landes zunächst nur einen lockeren Zusammenschluß beider Landesteile angestrebt, der der weiteren Entwicklung nicht vorgreifen sollte. Die Verbindung vor allem zu Südwürttemberg so weit wie möglich aufrechtzuerhalten war auch das Hauptanliegen der Regierung des neuen Landes in den folgenden Jahren. Erleichtert wurde dieses Ziel durch komplementäre Bestrebungen in Württemberg-Hohenzollern und durch die persönliche Freundschaft zwischen Reinhold Maier und dem südwürttembergischen Staatspräsidenten Lorenz Bock, deren Bekanntschaft in die Zeit gemeinsamer politischer Tätigkeit im alten württembergischen Landtag vor 1933 zurückreichte<sup>165</sup>. Eine Schlüsselrolle spielte in diesem

<sup>164</sup> Ebenda, S. 117f.

<sup>165</sup> Vgl. Maier, Grundstein, S. 379f.

Zusammenhang auch Carlo Schmid, der als südwürttembergisches Kabinettsmitglied in seiner ihm von Maier verliehenen Eigenschaft als Staatsrat auch an den Sitzungen des Stuttgarter Ministerrates teilnehmen durfte<sup>166</sup>.

Der erste gewählte Landtag von Württemberg-Baden trat am 10. Dezember 1946 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen. Die Wahlen am 24. November des Jahres hatten für die CDU 39, die SPD 32, die DVP 19 und die Kommunisten 10 Sitze im neuen Landesparlament ergeben. Genau vier Wochen zuvor war die Verfassung, das „Grundgesetz des Landes Württemberg-Baden“, per Volksentscheid angenommen worden. Die zur Beratung und Verabschiedung der Verfassung am 30. Juni 1946 direkt gewählte Verfassungsgebende Versammlung hatte die am 16. Januar 1946 erstmals zusammengetretene, aus den des längeren schon erfolgreich praktizierten Landrätetagungen hervorgegangene Vorläufige Volksvertretung abgelöst. Bei der Regierungsbildung verzichtete die CDU als stärkste Partei auf ihren Anspruch auf den Posten des Ministerpräsidenten. So fiel die Wahl vom 16. Dezember 1946 mit 71 Stimmen bei 17 Enthaltungen auf den Liberalen Reinhold Maier. Maier, der sein Amt als eine Vermittlerfunktion interpretierte und deshalb die Bildung einer Allparteienregierung anstrebte, war von allen Seiten als der geeignete Kompromißkandidat akzeptiert worden. Er war somit der einzige Regierungschef in der amerikanischen Zone, der über seine Einsetzung durch die Militärregierung hinaus auch nach den ersten Landtagswahlen im Amt blieb.

#### *Persönlichkeit und Politik des Ministerpräsidenten Reinhold Maier*

Nicht nur durch seine eigenartige Binnenstruktur, sondern noch in einem weiteren Punkt unterschied sich Württemberg-Baden von den anderen westdeutschen Ländern: Als einziges besaß es für die gesamte Zeit seines Bestehens einen Liberalen als Regierungschef. Reinhold Maier, geboren am 16. Oktober 1889 in Schorndorf, gestorben am 19. August 1971 in Stuttgart, hatte 1907 bis 1912 in Grenoble und Tübingen Rechtswissenschaften studiert. 1920, zwei Jahre vor der Promotion, ließ er sich, bis 1930, als Rechtsanwalt in Stuttgart nieder. 1933–1944 arbeitete er beim Stuttgarter Amts- und beim Oberlandesgericht. 1944 mußte er aus dem Beruf ausscheiden und sich als Munitionsarbeiter einer Gmünder Firma zur Verfügung stellen. Um sich dem Zugriff der Geheimen Staatspolizei zu entziehen, verbrachte er dann die Zeit bis Kriegsende zurückgezogen in den Bergen. Seit 1912 war Maier in der württembergischen Volkspartei aktiv. 1924 wurde er Vorsitzender der DDP in Stuttgart. Später, 1932–33, war er Mitglied des Parteivorstandes der Deutschen Staatspartei, in derselben Zeit auch Abgeordneter im württembergischen Landtag und im Reichstag. Höhepunkt der politischen Aktivität Maiers vor 1945 war seine Tätigkeit als württembergischer Wirtschaftsminister und Reichsratsbevollmächtigter von 1930–1933.

Wenn Reinhold Maier nach Kriegsende mit aller Entschiedenheit für das Wiedererstehen der württembergischen Demokratischen Volkspartei votierte, gehörte er dennoch nicht zu deren Mitbegründern. Als gouvernementaler Politiker überließ er den Aufbau der Partei vorzugsweise dem späteren Partei- und Fraktionsvorsitzenden Wolfgang Haufmann und Generalsekretär Ernst Mayer<sup>167</sup>. Maiers Rückkehr in die Politik nahm vom Landratsamt in Schwäbisch-Gmünd seinen Ausgang, wo er als ehren-

<sup>166</sup> Vgl. dazu auch das Kapitel über Württemberg-Hohenzollern.

<sup>167</sup> Dazu Matz, Reinhold Maier (1889–1971), S. 230 ff.

amtlicher Mitarbeiter tätig gewesen war, bis ihn die amerikanische Militärregierung mit der Bildung einer Regierung und der Führung des Landes beauftragte. Aus dieser Zeit resultierten seine ausgesprochen guten Beziehungen zur Besatzungsmacht, insbesondere in der Person von Oberst William W. Dawson, dem er in seinen 1964 erschienenen Erinnerungen „Ein Grundstein wird gelegt. Die Jahre 1945–1947“ ein Denkmal gesetzt hat<sup>168</sup>.

Reinhold Maier war ein Pragmatiker. Einfacher und schlichter Stil kennzeichnete in gleicher Weise seine Amtsführung als Ministerpräsident wie seine politischen Reden, die sich – stets „hausgemacht“, also aus eigener Feder stammend<sup>169</sup> –, „stellenweise beinahe hölzern, aber mit kräftigen Bildern durchsetzt und leicht zu fassen“<sup>170</sup>, grundlegend von denen seines rhetorisch hochbegabten Gegenspielers in der Südweststaatsfrage, Leo Wohleb, unterschieden. Ähnlich wie dieser als Landesvater große Popularität genießend, besaß Maier jedoch, im Unterschied zu Wohleb, das Vertrauen und die Zustimmung aller politischen Kräfte seines Landes, die ihm, obwohl er keineswegs der stärksten Partei angehörte, sieben Jahre lang die Regierungsverantwortung überließen. Im Rahmen einer Allparteienkoalition praktizierte Reinhold Maier, seinem politischen Verständnis von der Rolle eines Mittlers zwischen den beiden großen Parteien CDU und SPD<sup>171</sup> entsprechend – im eigenen Lande wie auf Zonenebene und schließlich in den Konferenzen von Koblenz und Rudesheim, wo er als einziger Liberaler zwischen zwei gleich starken Lagern aus CDU- bzw. SPD-Ministerpräsidenten stehen sollte –, einen kollegialen Regierungsstil. Wie Maier eigens beschreibt, hat er ausdrücklich auf seine Richtlinienkompetenz als Regierungschef verzichtet<sup>172</sup>. Allerdings wußte er es, laut Eschenburg, immer so einzurichten, daß das Kabinett entschied, wie er beschloss hatte<sup>173</sup>. Eine breitere Streuung der Verantwortung lag, wie Maier später selbst zugab, freilich auch im eigenen Interesse<sup>174</sup>.

Glaubte er, während seiner Regierungszeit die Unabhängigkeit sowohl gegenüber der eigenen Partei als auch innerhalb der Koalitionsregierung bewahrt zu haben<sup>175</sup>, so entsprach dies dem Vorbild des „selbständigen und unabhängigen Typus des Politikers“, der „nach der Verfassung zu handeln“ hatte und „nicht nach der Meinung einer Partei, weder seiner eigenen [...] noch einer fremden“<sup>176</sup>, ein Politikverständnis, das durch bittere persönliche Erfahrungen während der nationalsozialistischen Zeit ge-

<sup>168</sup> Maier, Grundstein, S. 347 ff. Auch unter Dawsons Nachfolgern Sumner Sewall und Charles M. La Follette ergab sich ein gutes Verhältnis zur Militärregierung; vgl. Sauer, Demokratischer Neubeginn, S. 68 f.; Matz, Reinhold Maier (1889–1971), S. 206 ff.

<sup>169</sup> Hofmann (Bearb.), Reinhold Maier. Die Reden, S. 14.

<sup>170</sup> Feuchte, Verfassungsgeschichte, S. 5.

<sup>171</sup> Wieck, Christliche und Freie Demokraten, S. 153; dazu auch HStAS, RG 260 OMGWB 5/234–1/1, Intelligence Report No. 47, Woche bis 13. 12. 1946.

<sup>172</sup> Maier, Grundstein, S. 129 f.; zur Stellung Maiers im Kabinett auch Matz, Reinhold Maier (1889–1971), S. 202.

<sup>173</sup> Eschenburg, Regierung, Bürokratie und Parteien, S. 58.

<sup>174</sup> Maier, Grundstein, S. 130.

<sup>175</sup> Vgl. HStAS, Q 1/8, Nr. 111, Rede Maiers zur Landtagswahl vom 19. 11. 1950. Auch Foelz-Schroeter, Föderalistische Politik, S. 42, spricht von Maiers „Neigung, wenn nicht zu parteipolitischer Abstinenz, so doch zu parteipolitischer Ausgewogenheit“.

<sup>176</sup> HStAS, Q 1/8, Nr. 191, „Wir suchen Deutschland“, Rede Reinhold Maiers auf dem Dreikönigsparteitag der DVP Württemberg-Baden am 6. 1. 1948.

prägt worden war, die ihn zu einer „inneren Distanz zur Macht“ geführt hatten<sup>177</sup>. Um so mehr kritisierte er – wie auch andere liberale Politiker, darunter Theodor Heuß – die „Unsitte von Fraktionssitzungen“<sup>178</sup> auf Ministerpräsidentenkonferenzen, wie sie schon vor dem Juli 1948 zur Gewohnheit geworden war. Die Ministerpräsidenten, nicht die Parteien, deren bis zum damaligen Zeitpunkt erreichter Organisationsgrad nach seiner Auffassung noch viel zu gering war, hielt Maier in ihrer Eigenschaft als gewählte Vertreter für berechtigt, vorläufig die Rolle der Repräsentanten des deutschen Volkes zu übernehmen. Grundsätzlich aber waren allgemeine Wahlen in ganz Deutschland der einzige Weg, um klarzustellen, wem wirklich die Wahrnehmung der deutschen Interessen zustand<sup>179</sup>. Diese Überzeugung entsprang sowohl dem altliberalen Parteienverständnis, „in dem Parteiführer ohne Staatsamt nicht zu politischem Handeln im Namen der Gesamtheit legitimiert erschienen“<sup>180</sup>, als auch der föderalistischen Grundeinstellung der württemberg-badischen DVP. Sie unterschied sich hierin von den norddeutschen Liberalen<sup>181</sup>, rückte dafür andererseits in die Nähe bayerischer Vorstellungen, von denen sie sich aber, wie schon Foelz-Schroeter zu Recht festgestellt hat, dadurch abhob, daß die „Stellungnahme für das föderalistische Modell mehr als ein prinzipiell demokratisches Votum“ zu verstehen war. Maier war eigentlich gesamtstaatlich orientiert. Der Akzent lag also weniger auf der eigenen Staatsqualität der Länder als vielmehr auf der Vorstellung vom Föderalismus als einem „Aufbauprinzip des deutschen Staatsvolkes, das sich im Augenblick eben erst bis zur Ebene der Länder organisiert hatte“<sup>182</sup>. Bei aller Befürwortung föderalistischer, die Rechte der Länder respektierender Lösungen stand das Erfordernis einer auf allgemeinen Wahlen beruhenden, eigenständigen und handlungsfähigen Zentralgewalt im Mittelpunkt seines staatsrechtlichen Denkens.

Zu den Grundvoraussetzungen für eine funktionsfähige föderalistische Ordnung gehörte auch eine territoriale Neugliederung. In diesem Zusammenhang begriff Maier das Problem Württemberg-Baden auch als ein solches des „zukünftigen Aufbau[s] des Reiches“<sup>183</sup>, die Zerrissenheit Württembergs und Badens im kleinen als Muster für die unnatürliche Zerrissenheit Deutschlands im ganzen. Nach der Übergabe der „Frankfurter Dokumente“, als die Befürchtung fast zur Gewißheit wurde, daß das neue Deutschland nicht das ganze Deutschland sein würde, war er, unter funktionalistischem Aspekt, zu weiteren Zugeständnissen an den Föderalismus bereit. Dieser sollte es erleichtern, die Türe zum Osten offenzuhalten, mit Hilfe einer „bewußt schwach gehaltenen westdeutschen Organisationsspitze die Konfliktsgefahr mit einem Staatsgebilde in der Ostzone eher herabmindern als vermehren“ und den Vorläufigkeitscharakter

<sup>177</sup> Berg, Reinhold Maier, S. 63, 66.

<sup>178</sup> Maier, Grundstein, S. 375.

<sup>179</sup> HStAS, Q 1/8, Nr. 65, „Die Londoner Konferenz und Deutschland“, Manuskript einer Rundfunkansprache vom 29. 11. 1947; vgl. dazu auch den Artikel von DVP-Generalsekretär Ernst Mayer, „Demokratie oder Parteiführerherrschaft?“ In: Das neue Vaterland, 3. Jg., Nr. 13, vom Juli 1948.

<sup>180</sup> Heuß, „Machtlos“, S. 119.

<sup>181</sup> Hein, Zwischen liberaler Milieupartei, S. 326 f.

<sup>182</sup> Foelz-Schroeter, Föderalistische Politik, S. 121 f.

<sup>183</sup> HStAS, Q 1/8, Nr. 63, „Das Problem der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands“, Rede Maiers vor der Vorläufigen Volksvertretung Württemberg-Badens am 27. 3. 1946.

einer auf die Westzonen beschränkten Lösung unterstreichen<sup>184</sup>. Um des Provisoriums willen war er auch bereit, auf grundlegende demokratische Positionen wie allgemeine Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung zu verzichten, die dem Ganzen zwar eine „moralisch gefestigte Position“ verliehen hätten; eine „zu stark fundierte Institution im Westen“ aber hätte „gerade den Ausschließlichkeitsstandpunkt“ begünstigt, „welchem wir unter keinen Umständen Nahrung geben wollen“.

Innerhalb seiner Partei verfolgte er ebenfalls eine mittlere Linie zwischen dem zurückhaltenderen Theodor Heuß und dem ab Mitte 1948 stark vorwärtsdrängenden Generalsekretär Ernst Mayer. Schon im Herbst 1945 ist Maier in einem privaten Gespräch mit dem einflußreichen juristischen Berater der amerikanischen Militärregierung in Deutschland, Karl Löwenstein, über die bevorstehende Gründung eines Weststaates in Kenntnis gesetzt worden<sup>185</sup>. Trotzdem hat er nachdrücklich am Ziel der Aufrechterhaltung der deutschen Einheit festgehalten. Doch konnte er sich der Einsicht in die Unabwendbarkeit einer westdeutschen Teillösung auf die Dauer nicht entziehen. Zwar fehlte in keiner seiner Reden das „keineswegs allein als Pflichtübung verstandene Bekenntnis zur Einheit der Nation, zum Reich“ – ein Nachklang der „Tradition der bürgerlich-liberalen Bewegung des 19. Jahrhunderts [. . .], sich nicht zuletzt als Vorkämpferin der nationalen Einheit zu verstehen“<sup>186</sup> –, doch tauchte in seinen öffentlichen Äußerungen schon früh die Sorge um eine mögliche „Verewigung der Demarkationslinie zwischen West und Ost“<sup>187</sup> auf. Er zweifelte daran, daß man diese Einheit von außen zulassen werde, aber ebenso, daß die Deutschen selbst zur Einheit fähig sein würden. Beides ließ befürchten, daß die deutsche Frage in- und extern zu einem Zankapfel wurde. Bei aller Skepsis hinsichtlich der künftigen Entwicklung verbot sich jedoch angesichts des hohen Stellenwertes der nationalen Einheit im politischen Denken der württemberg-badischen Liberalen, die ihr Land als natürlichen „Vorposten für einen nach den Grundsätzen des gesunden Menschenverstandes ausgerichteten Reichsgedanken“<sup>188</sup> betrachteten, jegliche Option zwischen Ost und West. Die Gefahr, daß die Deutschen in der Parteinahme für diese oder jene Besatzungsmacht auseinanderfallen könnten, mahnte dazu, sich in „dem Wirrwarr der sich überschneidenden Interessen des Auslands“ auf sich selbst zu besinnen, „auf den eigenen Standpunkt [. . .] und einzig und allein ihn mit unerschütterlicher Ruhe zu vertreten“. Die einzigen Mittel deutscher Politik in den internationalen Auseinandersetzungen sah Maier in „Zurückhaltung, Objektivität nach allen Seiten, Nichteinmischung in den Streit der Großen. Lieber eine Zeitlang auf der Stelle treten, als eine unüberlegte Aktivität“<sup>189</sup>.

Diese Form politischer Neutralität teilte Reinhold Maier mit Theodor Heuß. Trotz aller persönlichen Unterschiede verband beide ein hohes Maß an Übereinstimmung in ihren politischen Überzeugungen. Anders als Heuß jedoch, der vor einer auf Westdeutschland beschränkten Lösung immer gewarnt hatte und die Verantwortung für

<sup>184</sup> Rede Maiers in der Sitzung des Landtags, 7.7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 1857.

<sup>185</sup> Matz, Reinhold Maier (1889–1971), S. 305.

<sup>186</sup> Hein, Zwischen liberaler Milieupartei, S. 302.

<sup>187</sup> HStAS, Q 1/8, Nr. 64, „Zonenvereinigung“, Rede Maiers in der 10. Sitzung der Verfassungsgebenden Landesversammlung am 26.9. 1946.

<sup>188</sup> Ebenda, Nr.63, Rede Maiers vor der Vorläufigen Volksvertretung Württemberg-Badens am 6.3. 1946.

<sup>189</sup> Ebenda, Nr. 64, „Zonenvereinigung“, Rede Maiers am 26.9. 1946.

die staatsrechtliche Entwicklung den Besatzungsmächten überlassen wollte, scheint Maier die Konsequenzen aus der sich abzeichnenden Entwicklung gezogen zu haben: Konstatiert Jürgen Heuß etwa ab Januar 1948 das Fehlen weiterer öffentlicher Äußerungen von Heuß zu dieser Frage<sup>190</sup>, ließ Reinhold Maier spätestens in einer Rede von Ende Februar 1948 anlässlich der Umgestaltung des Frankfurter Wirtschaftsrates sein Umdenken erkennen. Nun rief er dazu auf, das Schicksal selbst in die Hand zu nehmen<sup>191</sup>. Die wirtschaftliche Einheit war, das hatte er bereits früher betont, ohne eine gleichzeitige politische nicht möglich. Wegen der schwierigen materiellen Situation der Menschen in den westlichen Besatzungszonen aber mußte etwas geschehen, selbst unter vorläufiger Inkaufnahme der Teilung. In der Debatte über die „Frankfurter Dokumente“ schließlich bezeichnete Maier das „Voranschreiten zu dem staatsähnlichen Gebilde in Westdeutschland“, das freilich nicht mehr bedeuten könne als „nur eine weitere Etappe“, um über „den Umweg über das größere Ganze [...] den Weg zum großen Ganzen“ zu eröffnen, gar als eine „Pflicht“ ohne Alternative, wobei Eile geboten sei<sup>192</sup>. An die Stelle politischer Zurückhaltung, ja Neutralität, aus Furcht davor, zur Teilung Deutschlands den ersten Schritt zu tun, war jetzt die aktive Entscheidung für eine auch politische Neugestaltung Westdeutschlands als „ultima ratio“ getreten, in einer Form allerdings, die bewußt keinen Endgültigkeitscharakter für sich beanspruchte.

*Probleme und Interessen der Landespolitik  
Verhältnis Nordwürttemberg/Nordbaden*

Württemberg-Baden war, wie schon angedeutet, zu keiner Zeit ein monolithischer Block. Die Rivalität zwischen dem württembergischen und dem badischen Landesteil beschrieb die innere Situation dieses Landes. Der Landesbezirk Baden besaß ein hohes Maß an Autonomie: Unter anderem verfügte er über einen eigenen Haushalt<sup>193</sup>; der Landesbezirkspräsident, Heinrich Köhler, war zwar dem Ministerpräsidenten verantwortlich, der ihm seine Befugnisse für den nordbadischen Landesteil gemäß einer dem Statut vom 20. Dezember 1945 beigefügten Verfügung mit Zustimmung des Staatsministeriums auf Widerruf übertragen hatte, amtierte jedoch weitgehend selbständig. Der Wunsch Nordbadens nach Beibehaltung dieser Privilegien war anfangs in Stuttgart auf Verständnis gestoßen, zumal Nordwürttemberg – analog zu Nordbaden – noch ganz den Blick auf die Wiedervereinigung mit seinem südlichen Landesteil gerichtet hatte. So bestand zunächst von keiner Seite Interesse an einer Aufrechterhaltung dieser „Zwangsehe“. Rücksichtnahme auf den badischen Landesteil sollte die von den Amerikanern verfügte Vereinigung nur vorsichtig und allmählich zustande kommen lassen. Die Bereitschaft zur Anerkennung einer gewissen Autonomie Nordbadens war zudem auch eine taktische Reaktion auf die starken Aversionen Südbadens gegenüber dem neuen Staat Württemberg-Baden<sup>194</sup>.

<sup>190</sup> „Nach einigen Monaten des Schweigens löste die Stellvertreterthese die Verweigerung jeder Option ab“; Heuß, „Machtlos“, S. 134.

<sup>191</sup> HStAS, Q 1/8, Nr. 65, Radioansprache Maiers vom 22. 2. 1948.

<sup>192</sup> Rede Maiers in der Sitzung des Landtags, 7. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 1856.

<sup>193</sup> Vgl. Sauer, Entstehung des Bundeslandes Baden-Württemberg, S. 18.

<sup>194</sup> Feuchte, Verfassungsgeschichte, S. 23, 110.

Die beherrschende Figur in Nordbaden war Heinrich Köhler<sup>195</sup>, zunächst ein entschiedener Gegner des von den Amerikanern verfügten Zusammenschlusses von Nordwürttemberg und Nordbaden. Nur auf Drängen der Besatzungsmacht war Köhler nach der Vereinigung beider Landesteile am 29. Oktober 1945 als stellvertretender Ministerpräsident dem Kabinett des Gesamtlandes beigetreten, das bis dahin nur aus Württembergern bestanden hatte. Auch nachdem Köhler begonnen hatte einzusehen, daß eine getrennte Existenz der beiden Landeshälften wohl kaum möglich sein würde, bestand er auf dem Grundsatz, daß Baden die Chance zur Wiedererlangung seiner Einheit gewahrt bleiben müsse. Er kämpfte weiterhin gegen jede engere Verbindung mit Stuttgart und gegen jede Entscheidung, die eine Auflösung des, schweren Herzens hingenommenen und stets nur als Provisorium verstandenen, Landes Württemberg-Baden erschwert hätte. Die Wachsamkeit Köhlers gegenüber Stuttgarter Versuchen, den festeren Zusammenschluß zu forcieren, zeigte sich am deutlichsten bei den Auseinandersetzungen um das Landesbezirksverwaltungsgesetz als Versuch einer Neuordnung der Verwaltung der beiden Landesbezirke innerhalb des Gesamtlandes nach Artikel 44 der Verfassung. Diese Diskussion war zugleich der Höhepunkt des Konflikts um die Stellung Nordbadens innerhalb des Gesamtlandes. Die Einführung des Gesetzes scheiterte am anhaltenden Widerstand der nordbadischen Vertreter. Die Verhandlungen zogen sich monatelang hin, bis sie schließlich im Zuge des Neugliederungsauftrages nach dem Frankfurter Dokument Nr. II völlig zum Erliegen kamen.

Dieser Widerstreit beider Landesteile, zugleich personifiziert in dem Dualismus Maier-Köhler, zweier „trotz ihrer Verschiedenheit [. . .] in Erfahrung und Schläue ähnliche[r] Autokraten mit demokratischer Überzeugung“<sup>196</sup>, sollte auch in der Neugliederungsfrage die Entscheidungen des württemberg-badischen Kabinetts nachhaltig beeinflussen, da der Regierungschef in seiner Handlungsfähigkeit durch die Rücksichtnahme auf Nordbaden keineswegs frei war: Entscheidungen bezüglich des Gesamtlandes Württemberg-Baden konnten nur im Einverständnis zwischen Maier und Köhler zustande kommen. Nach Eschenburgs Erinnerung ist es Maier allerdings mit seiner „Geduld und Umsicht wie seiner schwäbisch-schlitzohrig-behäbigen Geschicklichkeit immer wieder gelungen, eine Verständigungsgrundlage mit Köhler zu finden“<sup>197</sup>.

Von großer Wirkung, vor allem vor dem Hintergrund der Eigenschaft Köhlers als führendes Mitglied der nordbadischen CDU, war dessen politische Wende auf dem Brettener Parteitag im Juni 1948<sup>198</sup>. Er, ebenso wie der nordbadische CDU-Vorsitzende Fridolin Heurich<sup>199</sup>, gab nun, nachdem beide vorher der Wiedervereinigung Badens oberste Priorität eingeräumt hatten, unter der Voraussetzung, daß bestimmte Sonderanliegen des nordbadischen Landesteiles erfüllt würden, dem größeren Zusammenschluß den Vorrang. Damit vertrat die nordbadische CDU, die diesen Stellungswech-

<sup>195</sup> Zum Werdegang Köhlers vgl. Becker (Hrsg.), Heinrich Köhler, S. 19–51.

<sup>196</sup> Eschenburg, Jahre der Besatzung, S. 83.

<sup>197</sup> Ders., Entstehung Baden-Württembergs, S. 45.

<sup>198</sup> Dazu Hepp, CDU im Landesbezirk Nordbaden, S. 125 f.

<sup>199</sup> Noch auf dem 3. Landesparteitag der CDU Südbadens in Freiburg am 4. 6. 1948 hatte Heurich die Position seiner Partei dahingehend definiert, daß sie, bevor man eine endgültige Bindung eingehe, die Wiedervereinigung mit Südbaden verlange. Danach solle das badische Volk entscheiden, ob es selbständig bleiben oder in einen südwestdeutschen Gesamtstaat eintreten wolle; vgl. Badische Neueste Nachrichten vom 8. 6. 1948.

sel zu einem Großteil mitvollzog<sup>200</sup>, genau die umgekehrte Position wie der südbadische Landesverband. Doch blieb die innere Geschlossenheit der nordbadischen CDU nicht von Dauer: Sie wurde im Laufe des Jahres 1949 in dem Maße aufgeweicht, wie es der altbadischen Karlsruher Gruppe<sup>201</sup>, in der steigenden Gewißheit, daß es nicht zur Durchführung des gefürchteten Planes der Franzosen kommen würde, Nordbaden gegen Südwürttemberg auszutauschen, gelang, innerhalb der Parteiführung an Boden zu gewinnen. Mit der an Schärfe zunehmenden innerparteilichen Auseinandersetzung vollzog die nordbadische CDU schließlich eine Entwicklung nach, die in der südbadischen Schwesterpartei schon früher eingesetzt hatte: Mangels Geschlossenheit erklärte der Landesausschuß Mitte 1950 die Neutralität der Partei in der Südweststaatsfrage und stellte seinen Mitgliedern die Entscheidung frei.

Köhler selbst gab für seinen Kurswechsel verschiedene Gründe an: Er habe nicht mehr mit ansehen können, „wie die beiden Südtile systematisch ruiniert und zum wirtschaftlichen und finanziellen Zusammenbruch gebracht“ würden. Den zweiten Impuls hätten außenpolitische Erwägungen gegeben, nach denen er nicht länger „als ein Förderer der Rheinbundbestrebungen der Franzosen“ in die Geschichte eingehen wollte<sup>202</sup>. Köhlers Wende zeigt also, daß die Entscheidung, freiwillig an dem Zusammenschluß mit Württemberg-Baden festzuhalten und eine Vereinigung aller Landesteile der beiden ehemaligen Gesamtländer im Südweststaat anzustreben, maßgeblich von skeptischen Erwägungen gegenüber der Politik der französischen Besatzungsmacht bestimmt war. Nach seiner Neuorientierung hat Heinrich Köhler konsequent im Sinne einer gleichberechtigten Behandlung Badens auf die Südweststaatsverhandlungen Einfluß zu nehmen versucht. Köhlers Umdenken, mit großer Enttäuschung bei der CDU Südbadens und insbesondere von Leo Wohleb aufgenommen, bedeutete eine endgültige Weichenstellung für die Durchsetzung der Südweststaatsidee.

### *Neuordnung des südwestdeutschen Raumes*

Der amerikanische Beschluß zur Gründung des Landes Württemberg-Baden war der Erkenntnis gefolgt, daß beide Landesteile getrennt voneinander auf die Dauer nicht existenzfähig sein würden. Er konnte sich jedoch auch auf deutsche Stimmen stützen: Im Auftrag von Köhlers Amtsvorgänger Holl ausgearbeitete Gutachten von Theodor Heuß und Ernst Schuster hatten übereinstimmend für die gleiche Lösung plädiert<sup>203</sup>. Reinhold Maier hatte die Vereinigung beider Landesteile ebenfalls zunächst nur als zeitlich begrenzt angesehen, eine spätere Wiederherstellung der alten Länder erwartet und lange Zeit darauf hingearbeitet. Köhler und Maier, die Exponenten beider Landesteile, stimmten daher anfangs darin überein, beiden Teilen weitgehende Selbständigkeit

<sup>200</sup> Zu den Widerständen innerhalb der Partei vgl. AOFAA, Commissariat pour le Land Bade – section politique, N°. 2806 b, „Note à l’attention de Monsieur le Délégué Supérieur. Objet: Réorganisation territoriale du Sud-Ouest“ vom 4. 8. 1948.

<sup>201</sup> Zum traditionellen Übergewicht der katholischen Karlsruher Gruppe innerhalb der Gesamtpartei vgl. Hepp, CDU im Landesbezirk Nordbaden, S. 127; Wieck, Christliche und Freie Demokraten, S. 131 f.; Schmitt, CDU im Landesbezirk Nordwürttemberg, S. 146, 155 f.

<sup>202</sup> Brief Köhlers an Carl Diez vom 9. 8. 1948, in: Becker (Hrsg.), Heinrich Köhler, Anhang, S. 388.

<sup>203</sup> Dazu Konstanzer, Entstehung des Landes Baden-Württemberg, S. 86; Haselier, Bildung des Landes Württemberg-Baden, S. 257, 261.

und Unabhängigkeit zu belassen. Das Drängen der Militärregierung auf einen festeren Zusammenschluß aber lehrte Maier, die Zweckmäßigkeit einer solchen Lösung zu sehen<sup>204</sup>. Die Vorteile einer solchen Vereinigung lagen eindeutig in der besseren Überwindung der materiellen Schwierigkeiten der unmittelbaren Nachkriegszeit, für die, so hatte schon Theodor Heuß in seinem bereits erwähnten Gutachten vom Juli 1945 argumentiert, „ein größeres Territorialgebilde mehr Ausweichmöglichkeiten und Gesundheitskräfte“ enthielt<sup>205</sup>. Von Nordbaden aus gesehen sprachen ebenfalls versorgungspolitische Gesichtspunkte, außerdem eine sinnvolle territoriale und industrielle Erweiterung durch zusätzliche Absatzgebiete für seine Industrieprodukte sowie der Wunsch nach einem Hinterland für die Häfen von Mannheim<sup>206</sup> und Karlsruhe für ein Zusammengehen mit Württemberg, das hier, zumal dank traditionell intensiver Wirtschaftsbeziehungen, „das günstigste Komplementärgebiet seiner ganzen Struktur nach“ war<sup>207</sup>. Nicht zuletzt ein hohes Maß an Eigeninteresse führte somit zu der Entscheidung, die Wiedervereinigung mit Südwürttemberg nur mehr über den Weg einer Gesamtzusammenfassung der südwestdeutschen Länder – oder zumindest die Realisierung der „großwürttembergischen“ Varianten<sup>208</sup>, der Vereinigung der beiden Teile Württembergs mit Nordbaden – zu einem in sich ausgewogenen, leistungsfähigen neuen Gesamtland zu suchen.

Drei Faktoren waren es, die zusammengenommen eine praktisch unwiderrufliche Vorentscheidung in Richtung des Südweststaates erzwangen und auf die sich die Befürworter dieser Lösung später immer wieder berufen sollten: Der erste war der von der amerikanischen Militärregierung vollzogene Schritt zur Gründung des Landes Württemberg-Baden, ein Vorgang, der allein von logistischen und politischen Interessen der Besatzungsmacht bestimmt gewesen war und der, so konnte man argumentieren, außerhalb deutscher Einflußnahme gelegen hatte. Ein zweites Präjudiz schuf die Definition der gesetzlichen Voraussetzungen für den Zusammenschluß Nordwürttemberg/Nordbadens mit weiteren Gebieten, die faktisch einer verfassungsrechtlichen Verankerung der Unauflöslichkeit des Landes Württemberg-Baden gleichkam: Nach den Vorschlägen zweier CDU-Abgeordneter in der Verfassungsgebenden Landesversammlung sollte für die im Falle einer Vereinigung Württemberg-Badens mit Südwürttemberg und Südbaden notwendigen Verfassungsänderungen eine einfache Mehrheit ausreichen, für alle anderen aber die Zweidrittelmehrheit erforderlich sein. Diese Vorstellungen fanden mit Art. 85 (Zweidrittelmehrheit bei Verfassungsänderungen) in Verbindung mit dem Ausnahmeartikel 107 (einfache Mehrheit bei einer Vereinigung mit den

<sup>204</sup> Maier, Grundstein, S. 132–137.

<sup>205</sup> Text in: Haselier, Bildung des Landes Württemberg-Baden, S. 279–281, hier S. 280f.

<sup>206</sup> HStAS, Q 1/8, Nr. 63, „Das Problem der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands“, Rede Maiers am 27. 3. 1946; nach einer Meldung des Tagesspiegels vom 17. 8. 1948 hat Innenminister Ulrich erklärt, Württemberg-Baden könne auf Mannheim keinesfalls verzichten. Der Hafen sei eine der Haupteinnahmequellen für den Staat.

<sup>207</sup> Gutachten Ernst Schusters für Holl vom Juli 1945, in: Haselier, Bildung des Landes Württemberg-Baden, S. 281–284, hier S. 282.

<sup>208</sup> Matz, Reinhold Maier (1889–1971), S. 340. Diese Variante wäre für Maier auch parteipolitisch die vorteilhaftere gewesen, da das Gewicht der schon in Württemberg-Hohenzollern dominierenden Christdemokraten durch die in Südbaden noch stärker vertretene CDU weiter erhöht werden würde; vgl. ebenda, S. 341.

südlichen Landesteilen) – einstimmig angenommen – Aufnahme in die Verfassung. Allerdings ist die Bedeutung dieser Bestimmungen, die also auch von den Nordbadenern mitverabschiedet worden waren, für die spätere Konzeption eines südwestdeutschen Gesamtlandes zum damaligen Zeitpunkt noch kaum erkannt worden. Offen blieb nämlich eine Regelung für die Wiederherstellung der alten Länder. Mehr noch – und dies war der dritte Faktor – eine Teilung Württemberg-Badens zwecks Wiederherstellung der alten Länder Baden und Württemberg, die folglich eine Zweidrittelmehrheit erfordert hätte, war spätestens mit der Entscheidung des Ständigen Ausschusses des württemberg-badischen Landtages vom 5. Juli 1948 – damit wiederum mitgetragen auch von den badischen Abgeordneten – kaum mehr zu erreichen: In einer, nur von den Kommunisten abgelehnten Erklärung wurde nicht nur die Unauflöslichkeit Württemberg-Badens, sondern zugleich auch das Ziel der Schaffung eines ganz Württemberg und ganz Baden umfassenden Gesamtstaates ausdrücklich festgeschrieben.

Mit Reinhold Maier besaßen die Liberalen einen energischen Verfechter des Gesamtzusammenschlusses, der sich zugleich einer breiten Unterstützung durch die übrigen Parteien sicher sein konnte. Er selbst verfolgte dieses Ziel nach eigenem Bekenntnis bereits seit dem 29. Oktober 1946, dem Gründungstag Württemberg-Badens, der Zeitpunkt also, seit dem für ihn die unwiderrufliche Existenz dieses Landes feststand. Anderen Möglichkeiten räumte er ab diesem Datum keine echte Chance mehr ein<sup>209</sup>. Nachdem erstmals in der Verfassunggebenden Versammlung Stimmen für den Südweststaat laut geworden waren, hat die Partei Reinhold Maiers spätestens seit Verabschiedung der Verfassung im Herbst 1946 konsequent das Ziel des Südweststaates verfolgt, eine Perspektive, die allgemein im Laufe des Jahres 1946 bei Württemberg-badischen Politikern zunehmend an Bedeutung gewann<sup>210</sup>. Auch die Sozialdemokraten befürworteten, wie in Südbaden, geschlossen diese Lösung<sup>211</sup>. Standen vorerst noch die Zonengrenzen als Hindernis im Wege, wurden die mit der Londoner Konferenz Ende 1947 verknüpften Hoffnungen auf eine grundlegende Neuordnung der Besatzungsverhältnisse zum Anstoß für eine aktive und zielstrebige Südweststaatspolitik.

Die Haltung des südbadischen Staatspräsidenten Leo Wohleb, der diese Zusammenfassung mit allen Mitteln zu verhindern suchte, grenzte demgegenüber nicht nur für die Liberalen Württemberg-Badens an Landesverrat. Es lag allein an Südbaden, seinen „Partikularegoismus“ und „unberechtigtes Mißtrauen“<sup>212</sup> zu überwinden zugunsten der innen- und außenpolitisch sehr viel sinnvolleren Gesamtlösung in Gestalt eines großen südwestdeutschen Landes, das eine Brücke zwischen Nord und Süd bilden und die Existenznot der bisher bestehenden kleinen Länder, insbesondere – wegen seiner hohen Staatsverschuldung – Südbadens, beheben konnte. Die in einem größeren Lande effektivere Lenkung und Planung der Wirtschaft würde ökonomische und auch politische Vorteile für alle Beteiligten bringen, zumal alle Teilgebiete durch jahrhun-

<sup>209</sup> Maier, *Erinnerungen*, S. 101.

<sup>210</sup> Hofmann, *Zeit der Regierungsbeteiligung*, S. 256; Haußmann, *Beitrag der Liberalen*, S. 23; Sauer, *Entstehung des Bundeslandes Baden-Württemberg*, S. 32.

<sup>211</sup> Entsprechende Resolutionen waren zuletzt auch auf den SPD-Parteitag in Stuttgart am 22./23.5. 1948 und Tuttlingen am 12./13.6. 1948 gefaßt worden; vgl. Dähn, *SPD im Widerstand*, S. 229f.

<sup>212</sup> HStAS, Q 1/8, Nr. 199, Schreiben Mayers an Wolf vom 16.9. 1949.

dertelange Zusammengehörigkeit<sup>213</sup>, vielfältige Verflechtungen, ähnliche demokratische Denkweisen und Einstellungen sowie gleichartige politisch-historische Tradition eng miteinander verbunden waren. Die Befürworter des Südweststaates in Württemberg-Baden, vor allem aus den Reihen von SPD und DVP, konnten sich indessen rühmen, ihr Ziel „frei von Parteiegoismus“ zu verfolgen<sup>214</sup>, da abzusehen war, daß beide Parteien ihre Stellung innerhalb des neuen Gesamtstaates zugunsten der Christdemokraten einbüßen würden – wiewohl Reinhold Maier freilich auch das Ziel verfolgte, den Liberalen im gesamten Südwesten zu einer Schlüsselposition zu verhelfen. Der Zusammenschluß mußte aus der Sicht Württemberg-Badens aber auch eine finanzielle Verschlechterung bringen, da Südbaden und Südwürttemberg stark verschuldet und mit Besatzungslasten überfrachtet waren. Vor allem jedoch diente dieses Ziel außenpolitisch einem nationalen Gesamtinteresse: Eine feste Verzahnung der drei südwestdeutschen Länder miteinander war die beste Möglichkeit, den deutschlandpolitischen Plänen der Franzosen entgegenzuwirken. In diesem Sinne mußte das Festhalten Nordwürttembergs an Nordbaden geradezu als eine selbstlose Aktion erscheinen, da Württemberg, wie es hieß, nicht verantworten könne, die Nordbadener „einfach auf[z]ugeben und sie der neuen Besatzung durch die Franzosen aus[z]uliefern. Württemberg kennt in dieser Frage keinen Egoismus“<sup>215</sup>.

Durch Reinhold Maier wurde Württemberg-Baden zum Initiator des Südweststaates. Auf die Kooperationsbereitschaft des Präsidenten des Landesbezirks Baden angewiesen, war er dabei schon aus taktischen Gründen gezwungen, mit Behutsamkeit vorzugehen. Indem zuvor bereits richtungweisende Vorentscheidungen getroffen worden waren, die faktisch die Unauflöslichkeit des Landes zementierten, wurde dieses quasi zum Kernland einer territorialen Neuordnung im Südwesten. Für die Regierung, die sich, nicht zuletzt wegen ihres Sitzes in der alten Landeshauptstadt Stuttgart, immer als „Sprecherin des Traditionslandes“<sup>216</sup> gegenüber dem südlichen Teil des ehemaligen Gesamtlandes Württemberg verstanden hatte, erhob Reinhold Maier jetzt „einen gewissen natürlichen Führungsanspruch“<sup>217</sup>. Das tatsächliche Zustandekommen des Südweststaates nach jahrelangen, zähen Verhandlungen ist als die „eigentliche Lebensleistung“<sup>218</sup> des württemberg-badischen Ministerpräsidenten gewertet worden.

#### *Württemberg-Baden und die „Frankfurter Dokumente“*

Landtag und Ministerrat von Württemberg-Baden gaben dem Regierungschef keine feste Marschroute für Koblenz vor. Reinhold Maier sollte vielmehr selbst seine Schlüsse aus den Diskussionen ziehen und im übrigen flexibel auf die Einstellung seiner Kolle-

<sup>213</sup> Vgl. StAS, Wü 2, Nr. 331, Denkschrift „Württemberg-Baden: Historisch, wirtschaftlich und kulturell eine Einheit. Heute durch Zonengrenzen in zwei Teile zerrissen“, hrsg. v. Staatsministerium Württemberg-Baden.

<sup>214</sup> Maier, Erinnerungen, S. 86.

<sup>215</sup> HStAS, EA 1/3, Nr. 547, „Kurzbericht über die Vollkonferenz zum Problem Württemberg-Baden in Karlsruhe am 14.8. 1948“; zur außenpolitischen Dimension des Fortbestehens von Württemberg-Baden vgl. auch Maier, Erinnerungen, S. 94.

<sup>216</sup> Vgl. Konstanzer, Entstehung des Landes Baden-Württemberg, S. 86.

<sup>217</sup> Feuchte, Verfassungsgeschichte, S. 135.

<sup>218</sup> Matz, Reinhold Maier (1889–1971), S. 508.

gen reagieren können. Maier selbst, der folglich ohne festumrissenen Auftrag nach Koblenz reiste, interpretierte seine Aufgabe als eine vermittelnde Tätigkeit<sup>219</sup>, was seiner oben beschriebenen Politikauffassung entsprochen haben dürfte. Daraus, daß bei der Übergabe der Dokumente kein Befehlston geherrscht hatte, glaubte er auf einen großen Verhandlungsspielraum schließen zu können; insbesondere die bekannten Dissonanzen zwischen den Siegermächten beinhalteten für ihn die Chance, den deutschen Standpunkt durchzusetzen. Um so eher versprach die von Maier immer wieder beschworene Einigkeit unter den Deutschen, die es gerade jetzt zu erreichen galt, eine taktisch günstige Verhandlungsposition, wenn es darum ging, „die Protokolle ins Deutsche zu übersetzen“. Dabei zweifelte er nicht daran, „daß [. . .] in Koblenz ein deutscher Generalgegnervorschlag zur Ausarbeitung gelangt, welcher die nicht ungünstige Stunde in voller Einigkeit nützt und uns ein entscheidendes Stück vorwärts bringt“<sup>220</sup>.

### *Verfassungsfrage*

Regierung und Parteien haben sich offenbar bis zum Zeitpunkt der Übergabe der Dokumente in der Diskussion verfassungsrechtlicher Fragen bewußt zurückgehalten. Über einen Meinungs-austausch hinaus scheint es, soweit aus den Kabinettsprotokollen ersichtlich, im Ministerrat zu keiner eigentlichen Beschlußfassung gekommen zu sein. Reinhold Maier sollte in Koblenz zu denjenigen Regierungschefs zählen, die eine staatliche Lösung für die Westzonen befürworteten. Eine Mitarbeit am verfassungsmäßigen Neuaufbau gebot sich allein schon mit Rücksicht auf die Länder der französischen Zone, um diese stärker in die Gesamtentwicklung einzubinden. Aus deutschlandpolitischen Erwägungen war er aber bereit, zurückzustecken und sich nur auf das Notwendigste im Interesse der Handlungsfähigkeit Westdeutschlands zu beschränken. Darin traf er sich mit der SPD und CDU in seinem Lande. Übereinstimmung herrschte deshalb auch darin, keine eigentliche Verfassung auszuarbeiten, sondern nur das Wichtigste gesetzlich festzulegen. Ein Großteil des Kabinetts scheint sich der Auffassung des Ministerpräsidenten angeschlossen zu haben, der einen „bescheiden“ deklarierten westdeutschen Staatsaufbau befürwortete, um ihn gegebenenfalls jederzeit wieder abbrechen zu können<sup>221</sup>, eine Entscheidung, die er auch im nachhinein wiederholt als „zwangsläufig und richtig“<sup>222</sup> bezeichnet hat.

Gleichwohl zeigt sich, daß in einzelnen Punkten, wie der Frage der Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung, kontroverse Auffassungen bestanden. Eine Volkswahl hielt Maier bei einer Zahl von nur etwa 60 Abgeordneten, von denen ungefähr vier auf Württemberg-Baden fallen würden, für unangebracht<sup>223</sup>, eine Ansicht, die er außer mit Theodor Heuß, der unter anderem im Landtag geltend gemacht hatte, daß das

<sup>219</sup> Vgl. Maier, *Erinnerungen*, S. 56.

<sup>220</sup> Erklärung Maiers in der Sitzung des Landtags, 7. 7. 1948, *Stenograph. Bericht*, S. 1858.

<sup>221</sup> HStAS, EA 1/20, Nr. 41, Sitzung des Ministerrats am 3. 7. 1948. Dieser „bescheidene“ Aufbau sollte gleichzeitig aber auch verhindern, daß dem neuen Staatsgebilde allzu viele Kompetenzen gegenüber den Ländern zuwachsen. Maier verfolgte also eine doppelte Zielsetzung; vgl. auch Matz, Reinhold Maier (1889–1971), S. 329.

<sup>222</sup> Maier, *Erinnerungen*, S. 56.

<sup>223</sup> StAF, A 2, Nr. 5640, Stellungnahme Maiers auf einer Pressekonferenz, nach einer Meldung der Südwestdeutschen Nachrichtenagentur (Sudena) vom 2. 7. 1948.

deutsche Volk derzeit mit privaten Sorgen derart überlastet sei, „daß ihm die Frage der Zuständigkeit von irgendeiner gewählten Gesellschaft so wurscht [. . .] wie nur irgend etwas“ sei<sup>224</sup>, auch mit dem stellvertretenden Ministerpräsidenten, Heinrich Köhler, teilte, der in den Beratungen des Ministerrates für die Auswahl von Experten durch die Landtage plädierte<sup>225</sup>. In der Entscheidung für indirekte Wahlen ging der Regierungschef mit der Auffassung der Christdemokraten überein; die SPD tendierte zu allgemeinen Wahlen. Im Interesse eines nach außen erkennbaren Provisoriums war Maier, wie erläutert, bereit, auf die Attribute einer demokratischen Lösung zu verzichten, so auch auf die Volksabstimmung. Die Kabinettsberatungen zeigten, daß Maier, ähnlich wie dem bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard, eine führende Rolle der Länderchefs bei der Vorbereitung des Weststaates vorschwebte. Ungeklärt war für ihn jedoch, ob diese im Rahmen der ihnen übertragenen Vollmachten auch selbst einen Verfassungsentwurf ausarbeiten oder aber ein Gremium mit dieser Aufgabe betrauen sollten. In den Koblenzer Verhandlungen stellte er klar, daß er sich die Ministerpräsidenten als das geeignete Gremium vorstellte, um für die Übergangszeit bis zur Bildung einer Regierung ein Sprachrohr zur Vertretung der deutschen Interessen zu haben. Diesem sollte ein „Ausschuß der vereinigten Landtage zur Seite gestellt werden [. . .], also von etwa 60 bis 70 Abgeordneten aus den verschiedenen Landtagen“<sup>226</sup>. In den Beratungen des Ministerrates wurde deutlich, daß Maiers Alternative insgesamt gegenüber der Konzeption Carlo Schmidts im Grundsätzlichen mehr Zustimmung fand, nämlich in dem Versuch, eine möglichst weitgehende Selbständigkeit zu erreichen, ähnlich wie Württemberg-Baden mit der Landesverfassung durchaus Fortschritte erzielt hatte, eine Konstellation, die sich fast analog in den Kabinettsberatungen von Württemberg-Hohenzollern wiederfand.

### *Ländergrenzenreform*

Die Gelegenheit zu einer Ländergrenzenreform war in Württemberg-Baden lange erwartet worden. Bereits in einer Rede vor der Verfassungsgebenden Versammlung hatte Maier das Ende der Vorherrschaft Preußens und die damit gegebene Chance zur Schaffung einer sinnvollen Länderordnung<sup>227</sup> ausdrücklich begrüßt. Kriterium einer solchen Neugliederung war im „Interesse der Umgestaltung des deutschen politischen Lebens auf demokratischer Grundlage und eines gesunden föderalistischen Aufbaus“ die Einrichtung von „historisch, politisch und wirtschaftlich möglichst geschlossene[n] Einheiten [. . .]: genügend groß, um eine eigene innere Tragfähigkeit zu besitzen, andererseits aber nicht zu groß, um jede Hegemoniebestrebung eines einzelnen Landes auszuschließen“<sup>228</sup>. Das Nebeneinanderbestehen von Ländern unterschiedlicher Größe würde wegen der mangelnden Durchsetzungsfähigkeit der kleinen zum Zentralismus füh-

<sup>224</sup> Sitzung des Landtags, 7. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 1868; vgl. auch „Die drei Dokumente“, in: Das neue Vaterland, 3. Jg., Nr. 13, vom Juli 1948.

<sup>225</sup> HStAS, EA 1/20, Nr. 41, Sitzung des Ministerrats am 3. 7. 1948.

<sup>226</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 78.

<sup>227</sup> Sauer, Demokratischer Neubeginn, S. 124.

<sup>228</sup> HStAS, EA 1/11, Nr. 29, Manuskript für ein Referat in der Sachverständigenbesprechung des „Deutschen Büros für Friedensfragen“ am 10. 7. 1947 (o. D.), S. 1.

ren. Die Verhältnisse in Südwestdeutschland galten nach diesen Gesichtspunkten geradezu als ein „Musterbeispiel einer untragbaren Abgrenzung von Ländern“.

Schon die Äußerungen des amerikanischen Außenministers Marshall auf der Moskauer Außenministerkonferenz im März 1947 waren dahingehend gedeutet worden, daß die Frage einer Ländergrenzenreform bei künftigen Friedensvertragsverhandlungen mit Deutschland zur Sprache kommen würde. Die württemberg-badische Regierung hielt es deshalb für „lebenswichtig“, auf kommende Verhandlungen ausreichend vorbereitet zu sein. Diesem Ziel diene im Rahmen des Aufgabenbereiches des eigens für Friedensfragen in der Staatskanzlei eingesetzten Staatssekretärs Fritz Eberhard (SPD) die Ausarbeitung von Denkschriften sowohl über Nord- und Südwürttemberg als auch über das Verhältnis zwischen Nord- und Südbaden, um darlegen zu können, „daß die Trennung Nord- und Südwürttemberg und Nord- und Südbaden durch die Zonengrenze nicht nur unnatürlich und dem Willen der Bevölkerung widersprechend, sondern auch wirtschaftlich untragbar und politisch unzweckmäßig ist“<sup>229</sup>. Die mit dem Frankfurter Dokument Nr.II nun tatsächlich gegebene Chance zur Ländergrenzenkorrektur war demzufolge eine „geschichtliche Stunde“, in der man nicht passiv bleiben oder versagen durfte<sup>230</sup>.

War die Aufmerksamkeit der Regierung ganz auf eine Ländergrenzenreform im Südwesten in Form der Bildung des Südweststaates konzentriert, wurde das Land gleichzeitig jedoch durch Pläne für ein Land „Schwaben“ tangiert und mit von Hessen ausgehenden Ansprüchen auf nordbadische Gebiete konfrontiert. Eine eigene Rolle spielte die Pfalzfrage: Auch aus Württemberg-Baden kamen starke Impulse, die Pfalz in einen kommenden südwestdeutschen Gesamtstaat einzubeziehen. Die Landesregierung allerdings hielt sich dabei merklich zurück. Reinhold Maier betonte vor dem Landtag die Absicht, diese Frage „vorläufig außerhalb offizieller Diskussionen“ zu lassen<sup>231</sup>. Württemberg-Baden wolle sich hier nicht einmischen, und ein Anschluß solle der Entscheidung der Pfälzer selbst überlassen bleiben. Die Pfalzfrage sollte kein Anlaß sein für eine Störung der durchweg harmonischen Beziehungen zum Nachbarland Bayern.

Deutliche Forderungen nach einer Einbeziehung der Pfalz kamen jedoch aus Nordbaden. Dort traten alle Parteien mit Ausnahme der Kommunisten für den Anschluß ein. Die linksrheinische Pfalz hatte bis zum Frieden von Lunéville zu Mannheim und Heidelberg gehört. Beide Städte sahen in der Übergabe des Frankfurter Dokumentes Nr.II das Signal, im Sinne einer Wiederherstellung der alten Kurpfalz aktiv zu werden. Insbesondere von Mannheim ging in der Folgezeit die „Initialzündung für eine kurpfälzische Initiative“<sup>232</sup> aus. Ein am 23. Juli 1948 von Hermann Heimerich ins Leben gerufener „Rechtsrheinischer Aktionsausschuß für die Wiedervereinigung der rechts und links des Rheins gelegenen Gebiete der ehemaligen Kurpfalz“ suchte die Verbindung mit gleichgesinnten politischen Kräften auf der linksrheinischen Seite. Die

<sup>229</sup> Ebenda, S. 2.

<sup>230</sup> Innenminister Ulrich in der Sitzung des Landtags, 28. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 2006. In derselben Sitzung wurde mit 70 gegen 9 Stimmen ein Antrag verabschiedet, der die Regierung beauftragte, mit Südwürttemberg-Hohenzollern und Südbaden unverzüglich in Verhandlungen einzutreten mit dem Ziel einer baldigen Gesamtvereinigung.

<sup>231</sup> Sitzung des Landtags, 7. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 1858.

<sup>232</sup> Dazu Hepp, Wiederherstellung der alten Kurpfalz?, S. 418; Eschenburg, Entstehung Baden-Württembergs, S. 52.

kurpfälzische Bewegung, die auch späterhin hauptsächlich von Mannheim ausging, votierte einheitlich für den Südweststaat. Zugleich hoffte man, durch den Anschluß der Pfalz das württembergische Übergewicht im neuen Gesamtland kompensieren zu können.

### *Besatzungsstatut*

Die Landtagsdebatte vom 7. Juli 1948 läßt unschwer erkennen, daß auch in Württemberg-Baden der von den Westalliierten mit Dokument Nr. III vorgelegte Entwurf eines Besatzungsstatutes bei allen Parteien auf Kritik und Vorbehalte stieß. Ministerpräsident Maier selbst hätte es vorgezogen, eher „in der gewiß nicht ungefährlichen Situation keines Rechts“ zu verbleiben, „als eines Rechts, das, einmal in Worten und Paragraphen niedergelegt, zähes Beharrungsvermögen erweisen und sich nur allzuleicht als ein Dauerübel forterben“ konnte<sup>233</sup>. Unter dem ungeschriebenen Besatzungsrecht der amerikanischen Zone habe man sich „ungenierter und freier“ bewegen können, als dies der jetzt vorgelegte Entwurf für die Zukunft erwarten lasse.

Maier spielte damit auf eine landespolitische Situation an, die dem Besatzungsstatut eine nachrangigere Bedeutung einzuräumen erlaubte: Württemberg-Baden befand sich vor allem den beiden anderen südwestdeutschen Ländern gegenüber dadurch im Vorteil, daß es sich in seiner materiellen Lage positiv von ihnen unterschied. Obwohl es, wie andere Länder auch, seine Nachkriegslasten zu tragen hatte, verfügte es – als einziges unter den westdeutschen Ländern überhaupt – über einen nahezu ausgeglichenen Haushalt<sup>234</sup> und unterstand der Aufsicht einer verständnisvollen, um Entgegenkommen bemühten Militärregierung<sup>235</sup>. Demontagen und Maschinenentnahmen, die Anlaß fortlaufender Auseinandersetzungen mit der Besatzungsmacht in den beiden anderen südwestdeutschen Ländern waren, spielten schon ab April 1948 nur mehr eine untergeordnete Rolle<sup>236</sup>. Um so eher konnte die Regierung folglich den ungleich härteren Demontagemassnahmen der Franzosen im südlichen Teil Württembergs ihre Aufmerksamkeit widmen. Das Stuttgarter Wirtschaftsministerium wie Maier persönlich bemühten sich, durch Eingaben und Vorstellungen bei der Militärregierung ihres Landes die Amerikaner zu einer Intervention bei dem französischen Alliierten zu bewegen. Wenn sich die Stuttgarter Regierung darüber hinaus bereit zeigte, dem südlichen Landesteil bei der Beschaffung von Ersatzmaschinen für die abtransportierten behilflich

<sup>233</sup> Stellungnahme Maiers in der Sitzung des Landtags, 7. 7.1948, Stenograph. Bericht, S.1857. Hinsichtlich des Engagements von Carlo Schmid für ein Besatzungsstatut auf der Münchner Ministerpräsidentenkonferenz erinnert sich Maier: „Wir suchten ihm das auszureden. Wir hatten die Erfahrung gemacht, daß fortlaufend Zuständigkeiten in unsere Hände gelangten, und befürchteten von einem Besatzungsstatut eher eine Konservierung der Lage im ungünstigen Sinn. Ich stellte vor allem die Frage: Wie bringen wir ein solches Statut wieder los? Carlo Schmid standen natürlich die in der Entwicklung weit zurückbleibenden Regelungen in der französischen Zone vor Augen. Mehr aus persönlicher Konvenienz als aus sachlicher Überzeugung unterstützten wir seine Anträge“; vgl. Maier, Grundstein, S. 371.

<sup>234</sup> Dazu Sauer, Demokratischer Neubeginn, S. 193–196.

<sup>235</sup> „Was die Eingriffe der Besatzungsmacht anlangt, so gehören wir zu den geschontesten Gebieten Deutschlands.“ Maier in der Sitzung des Landtags, 3.3. 1949, in: Hofmann (Bearb.), Reinhold Maier. Die Reden, S. 145.

<sup>236</sup> Dazu Sauer, Demokratischer Neubeginn, S. 382 ff.

zu sein, standen dabei auch taktische Überlegungen – beider Seiten – im Hintergrund: Hilfeleistungen geboten sich schon mit Blick auf die künftige Wiedervereinigung mit Südwürttemberg, besonders aber „unter Berücksichtigung der Einstellung Südbadens zu diesem Problem“. Südwürttemberg legte gerade, so ist einer Aufzeichnung über ein Telefongespräch zwischen Tübingen und Stuttgart in dieser Angelegenheit zu entnehmen, „besonderen Wert auf diese Bereitwilligkeit Württemberg-Badens für die Hilfe beim Wiederaufbau, um ein zugkräftiges Argument bei den Verhandlungen gegenüber Südbaden zu haben“<sup>237</sup>.

CDU und SPD forderten während der Sitzung des Landtags am 7. Juli 1948 übereinstimmend den Erlaß eines Besatzungsstatutes vor der Ausarbeitung einer Verfassung. Auch die DVP hatte auf ihrem Parteitag in Stuttgart am 5./6. Januar 1948 in einer Entschließung eine beiderseitige Abgrenzung der Befugnisse zwischen deutschen und Besatzungsinstanzen verlangt<sup>238</sup>. Maier lehnte dabei eine Volksabstimmung über das Besatzungsstatut ab. Dem Ansatz von Carlo Schmid, der das Besatzungsstatut von alliierter Seite den Deutschen auferlegt wissen wollte, zog er eine Begründung des Besatzungsrechtes durch den Abschluß eines Abkommens vor. Noch weiter ging Theodor Heuß, der vor dem Landtag erklärte, er selbst habe nie nach einem Besatzungsstatut gerufen. Für das Gewicht seines Wortes sprach, daß sich, wie Maier in Koblenz darlegte, die Mehrheit der Abgeordneten dessen Meinung angeschlossen hatte. Heuß hatte der Forderung nach dem Erlaß eines Besatzungsstatutes vor der Ausarbeitung einer Verfassung energisch widersprochen und statt dessen den umgekehrten Weg vorgeschlagen, die neue Verfassung nach einer Politik des „als ob“ auszuarbeiten, als ob den Deutschen bereits das volle Selbstbestimmungsrecht gegeben sei, und lediglich bestimmte Teile durch das Besatzungsrecht vorläufig außer Kraft setzen zu lassen<sup>239</sup>. Heuß hatte die sich im Kreise drehende Argumentation erkannt, die darin bestand, daß die Deutschen ein Besatzungsstatut an erster Stelle forderten, dann aber sich weigerten, eine Verfassung auszuarbeiten mit dem Argument, daß dies unter Besatzungsherrschaft und damit mangelnder Souveränität nicht möglich sei. Damit gehörte Württemberg-Baden, zusammen mit Württemberg-Hohenzollern, zu den wenigen Ländern, die in der Frage des Verhältnisses von Verfassung und Besatzungsstatut eine andere Konzeption als die Mehrheit der übrigen Länder vertraten. Dieser Weg sollte sich später als der realistischere und gangbare herausstellen.

### *Württemberg-Baden in den Verhandlungen von Koblenz und Rüdeshcim*

Bei der Zusammenkunft mit den Militärgouverneuren am 1. Juli 1948 hatte Reinhold Maier als Sprecher der Ministerpräsidenten fungiert. Auf den beiden großen Konferenzen von Koblenz und Rüdeshcim trat er dagegen weniger hervor. Neben ihm nahmen

<sup>237</sup> HStAS, EA 1/20, Nr. V6/16, Abschrift eines Vermerks über ein Telefongespräch mit Wildermuth, Württemberg-Hohenzollern, betr. die Möglichkeit einer Beteiligung von Nordwürttemberg-Baden am Wiederaufbau der Industrie Südwürttembergs vom 31.7. 1948.

<sup>238</sup> Vgl. Das neue Baden. Zeitung der demokratischen Partei für Süd- und Mittelbaden, 2. Jg., Nr. 2, vom 9.1. 1948.

<sup>239</sup> Heuß in der Sitzung des Landtags, 7.7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 1866 f.; vgl. auch ders., „Die drei Dokumente“. In: Das Neue Vaterland, 3. Jg., Nr. 13, vom Juli 1948.

auch Innenminister Fritz Ulrich, der Vertreter des Landes beim Vereinigten Wirtschaftsgebiet, Manfred Klaiber, und Justizminister Josef Beyerle an den Verhandlungen teil. Auf Maier war übrigens die Wahl des Koblenzer Tagungsortes zurückzuführen. Obwohl er in der allgemeinen Aussprache zu Beginn der Konferenz seinen Standpunkt darlegte, der zu erkennen gab, daß Maier zu denjenigen Regierungschefs zählte, die im Prinzip die Bildung einer Regierung für Westdeutschland, „unbeschadet selbstverständlich des Namens“<sup>240</sup>, von Anfang an befürworteten, hielt er sich im weiteren Verlauf der Konferenz in staatsrechtlichen Fragen sehr zurück.

Ihre Hauptaktivität legten die württemberg-badischen Vertreter, für den Beobachter erwartungsgemäß, auf die Durchsetzung einer Ländergrenzenreform im Südwesten Deutschlands, dabei nachhaltig unterstützt von Lorenz Bock und Carlo Schmid aus Württemberg-Hohenzollern. Es ging vor allem darum, im Kreise der Kollegen die Einsicht durchzusetzen, daß hier eine Lösung möglich war, ohne andere territoriale Probleme zu tangieren oder gar die Entstehung der Trizone zu erschweren. In Reaktion auf die Vorschläge der Kommission zu Dokument Nr. II regte Maier, offenbar in der Absicht, der Gefahr vorzubeugen, daß die Ausarbeitung von Vorschlägen, da sie nun als Aufgabe dem Parlamentarischen Rat zugewiesen werden sollte, auf unbestimmte Zeit hinausgezögert würde, an, in die Beschlußfassung einen Passus aufzunehmen, wonach es den betroffenen Ländern möglich sein sollte, „unmittelbar aufgrund ihrer Gesetze eine Regelung vorzunehmen“. Damit sollte, falls es zu keiner Übereinkunft in der Reformfrage kam, wenigstens für die südwestdeutschen Länder eine Regelung aus eigener Initiative möglich sein. Die von ihm vorgeschlagene Formulierung blieb zunächst jedoch am Widerstand des südbadischen Staatspräsidenten Leo Wohleb hängen, der nicht ohne Berechtigung darauf hinwies, daß eine Regelung aufgrund der Verfassungen der Länder – eine Formulierung, die Maier sicherlich mit Bedacht gewählt hatte – der Alternativlösung einer Wiederherstellung der alten Länder Baden und Württemberg keine Chance gelassen hätte. Nachdem es Wohleb fast gelungen wäre, die Kollegen von seinem Standpunkt zu überzeugen und damit eine Entscheidung zu verhindern, fand man schließlich doch noch zu einem Konsens.

Maiers Reaktion auf die Rede Ernst Reuters in Rüdesheim zeigt überdeutlich die Bedeutung Berlins bei den Koblenzer Entscheidungen. Reuters Rede bedeutete für ihn eine fundamentale Wende. Wie er selbst vor dem Plenum ausführte, sei sein Schlüsselerlebnis die Düsseldorfer Kohlekonferenz im Mai 1948<sup>241</sup> gewesen, auf der Vertreter Berlins „uns an jedem Morgen und jedem Abend und bei jedem Mittagessen eingehetzt“ und gesagt hätten: „Was, Ihr wollt einen deutschen Staat im Westen schaffen und Ihr wollt uns auf diese Weise sozusagen verraten? Ihr werdet das doch nicht tun?“ Wegen dieses Drängens der Berliner habe er, wie andere seiner Kollegen auch, „einen großen Schritt nach rückwärts getan“. Maier selbst hatte noch in Koblenz ange-regt, Berlin als zwölftes Land dem neuen Westdeutschland zuzuzählen, diesen Gedanken dann aber auf die ausdrückliche Bitte Louise Schröders hin, davon abzusehen, nicht weiter verfolgt. Reuters Rede nun schuf eine neue Situation. Wie Carlo Schmid rechnete auch Maier mit einem dem Weststaat folgenden Oststaat, doch zog er hieraus

<sup>240</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 78.

<sup>241</sup> Die Konferenz war von dem nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Karl Arnold einberufen worden, um Maßnahmen zur Steigerung der Kohleförderung zu erörtern.

jetzt andere Konsequenzen. Er war bereit, weiter zu gehen. Im Hinblick auf die Bedeutung, die die Amerikaner terminologischen Fragen zumaßen, sollte es auch darauf jetzt weniger ankommen. Im Gegenteil, aus innenpolitischen Erwägungen sollte jetzt sogar „ein besonders starkes Staatsleben im Westen“ möglich werden, um zu verhindern, „daß nun wieder irgendwelche extremen Richtungen sich dieses Staats bemächtigen können“<sup>242</sup>. Er befürwortete einen Weststaat, der nun nicht mehr ein inhaltliches, sondern höchstens noch ein räumliches und zeitliches Provisorium sein sollte. Die Durchführung eines Referendums hätte er als einen „großen moralischen Erfolg“ gewertet, ohne aber ausdrücklich darauf hinarbeiten zu wollen, da mit den kommenden Parlamentswahlen ohnehin Wahlen ins Haus standen.

Die südwestdeutsche Neuordnung stand für Württemberg-Baden auch in Rüdeshcim im Mittelpunkt. Um die Bedenken seiner Kollegen zu zerstreuen, gab Maier während der Sitzung bekannt, daß die Militärregierung seines Landes nunmehr offiziell mitgeteilt habe, daß auch von französischer Seite angeblich keine Widerstände mehr gegen einen Gesamtzusammenschluß bestünden<sup>243</sup>. Maier, selbst Mitglied des Ausschusses zu Dokument Nr. II, griff diesmal insgesamt wenig in die Debatte ein. Die durch den Kommissionsvorsitzenden Hermann Lüdemann vollzogene Akzentverschiebung konnte nur in seinem Sinne liegen: Die Bereinigung der Ländergrenzen mußte vor dem Aufbau der Trizone erfolgen, da andernfalls bis zum Abschluß des Friedensvertrages keine Möglichkeit mehr hierzu gegeben sein würde.

War es Maier im Verein mit den Vertretern Württemberg-Hohenzollerns in den Konferenzen von Koblenz und Rüdeshcim gelungen, die Ministerpräsidenten auf einen Kurs festzulegen, der eine Neugliederung zumindest im Südwesten ermöglichte, zeigte sich in den nachfolgenden Verhandlungen des Ausschusses zur Überprüfung der Ländergrenzen, daß gleichwohl nach wie vor wenig Neigung bestand, diese Frage ernsthaft in Angriff zu nehmen. Also mußte er versuchen, zunächst unter den südwestdeutschen Ländern selbst die Einigung voranzutreiben, um dann eine endgültige Entscheidung im Kreise der Ministerpräsidenten herbeiführen zu können. Diesem Ziel diente die von Maier initiierte Konferenz auf dem Hohen-Neuffen am 2. August 1948. Ihr folgten weitere Zusammenkünfte, denen ein positives Ergebnis immer wieder durch die hinhaltende Taktik der südbadischen Teilnehmer versagt blieb. Es sollte noch Jahre dauern, bis die drei ehemaligen südwestdeutschen Länder mit der Verkündigung des Überleitungsgesetzes am 25. April 1952 endlich im Südweststaat eine neue, gemeinsame Daseinsform fanden.

#### 4. Bayern

Wie alle westdeutschen Länder hatte auch Bayern nach dem Krieg erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten zu bewältigen, doch war es durch seine dominant agrarische Struktur, mit der einerseits eine relativ günstige Ernährungslage verbunden war, und die zum anderen mit dem Fortfall der Agrargebiete im deutschen Osten zu einer erheblichen Aufwertung und veränderten Rolle des Landes innerhalb der deutschen Gesamt-

<sup>242</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 196 f.

<sup>243</sup> Ebenda, S. 245.

wirtschaft führte, in einzelnen Bereichen wie den alliierten Reparations- und Demontageforderungen in vergleichsweise geringerem Maße betroffen<sup>244</sup>. Hatte Bayern im Deutschen Reich noch zu den finanz- und kapitalschwächsten Ländern gehört, trat es nach 1945 den Weg zu einer fortschreitenden Industrialisierung an. Mit der ergiebigsten Agrarwirtschaft der drei westlichen Besatzungszonen entwickelte es sich in den ersten Nachkriegsjahren von einem Land mit „traditionell passiver Handelsbilanz“ zum Gebirgsland und einem der „größten Devisenbringer der Zonen- und Bizonenwirtschaft“<sup>245</sup>.

Die durch den Zwang zur Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen, von denen Bayern nach Schleswig-Holstein und Niedersachsen an dritter Stelle betroffen war, noch zusätzlich forcierte Industrialisierung hatte einschneidende Wirkung auch im innenpolitischen Bereich. Auf den engen Zusammenhang zwischen verspäteter Industrialisierung, bayerischer Gesellschaftsstruktur und der Entwicklung der „Staatspartei“ CSU hat Alf Mintzel hingewiesen<sup>246</sup>.

In seiner politischen Entwicklung ging der Freistaat schnell voran: Auf Vorschlag Kardinal Faulhabers wurde am 28. Mai 1945 der vorletzte Vorsitzende der Bayerischen Volkspartei, Fritz Schäffer, zum vorläufigen Ministerpräsidenten ernannt. Die ersten Landtagswahlen am 1. Dezember 1946 brachten der Christlich-Sozialen Union (CSU) eine überwältigende Mehrheit. Ihre Entscheidung, trotzdem eine Koalition mit den Sozialdemokraten und der Wirtschaftlichen Aufbau-Vereinigung (WAV) einzugehen, entsprang innerparteilichen Konflikten, die die Partei außerstande setzten, die ihr zustehende politische Führungsrolle zu übernehmen<sup>247</sup>. Am 21. Dezember 1946 wurde Hans Ehard als Nachfolger Wilhelm Hoegners, der Schäffer nach seiner Absetzung durch die Militärregierung am 28. September 1945 abgelöst hatte, zum neuen Ministerpräsidenten gewählt. Die Koalition sollte jedoch keinen langen Bestand haben. Ehard's Rede auf der Landesversammlung der CSU in Eichstätt am 30./31. August 1947, in der dieser einen deutlichen Trennungsstrich zwischen Demokratie und Sozialismus zog, war für die Sozialdemokraten der letzte Anlaß, ihre Mitarbeit aufzukündigen: Am 15. September erklärte die Landtagsfraktion den Austritt aus der Regierung<sup>248</sup>. Ab dem 20. September 1947 übernahm die CSU nunmehr die alleinige Regierungsverantwortung in Bayern.

#### *Persönlichkeit und Politik des Ministerpräsidenten Hans Ehard*

Hans Ehard wurde am 10. November 1887 als Sohn des Stadtkämmerers August Georg Ehard in Bamberg geboren. Nach dem Besuch des humanistischen Alten Gymnasiums seiner Heimatstadt nahm er 1907 das Jurastudium in Würzburg und München auf.

<sup>244</sup> Zur Demontage in Bayern vgl. Schreyer, Bayern, ein Industriestaat, S. 200 ff.; BayHistA, Pressearchiv, Ordner Bayerische Wirtschaft 1948/24, „Die Wirtschaftsentwicklung Bayerns im Jahre 1948“, Jahresbericht des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, S. 21 f.

<sup>245</sup> Schreyer, Bayern, ein Industriestaat, S. 222.

<sup>246</sup> Mintzel, Geschichte der CSU, S. 49 ff.

<sup>247</sup> Vgl. dazu weiter unten, S. 121 f.

<sup>248</sup> Zu den Hintergründen vgl. Mehringer, Waldemar von Knoeringen, S. 317 f., 325 ff.; der Austritt erfolgte, so Mehringer, *nicht* auf Druck Kurt Schumachers (so Morsey, Föderalismus im Bundesstaat, S. 433), sondern auf mehrheitlichen Beschluß der Fraktion; vgl. ebenda, S. 330.

Während des Ersten Weltkriegs war er Soldat. Beruflich bietet sich das Bild einer erfolgreichen Beamtenlaufbahn. Nach seiner Promotion im Jahre 1912 legte Ehard 1919 sehr erfolgreich die Große Staatsprüfung für den höheren Justiz- und Verwaltungsdienst ab und wurde aufgrund seiner Leistungen bereits am 1. September des gleichen Jahres in das bayerische Justizministerium berufen, außerdem als III. Staatsanwalt an das Landgericht München I. 1921 war Ehard Amtsrichter und wurde schon ein Jahr später zum II. Staatsanwalt befördert. Im Zuge seiner weiteren Karriere verließ Ehard als Ministerialrat auf eigenen Wunsch das Ministerium und widmete sich 1933 bis September 1945 den Aufgaben des Senatspräsidenten im Münchner Oberlandesgericht. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges avancierte er zunächst zum Leiter des bayerischen Justizministeriums.

Politisch aktiv wurde Ehard, ehemaliges BVP-Mitglied, im Frühjahr 1946 als Teilnehmer des Vorbereitenden Verfassungsausschusses und der Verfassunggebenden Landesversammlung. Mit den ersten bayerischen Landtagswahlen erwarb er ein Mandat als CSU-Vertreter seines Heimatwahlkreises Bamberg-Stadt. Am 21. Dezember 1946 wurde er, der bislang noch kein Amt in seiner Partei bekleidet hatte, gegen die Kandidatur des Parteivorsitzenden Josef Müller zum Ministerpräsidenten des Landes Bayern gewählt. Anfangs in der Öffentlichkeit wie in der eigenen Partei ein weithin unbeschriebenes Blatt und, wegen der bekannten politischen Übereinstimmung mit seinem sozialdemokratischen Amtsvorgänger Wilhelm Hoegner, mehr oder weniger als „Erfüllungsgehilfe“ des zweiten bayerischen Ministerpräsidenten und blutarmer Bürokrat angesehen<sup>249</sup>, gewann Ehard rasch an Format. Allerdings blieb er, nach einer Charakterisierung Karl Bosls, ein „weit mehr streng rechtlicher Gouvernamentalist als Parteipolitiker“<sup>250</sup>, verkörperte er „in seinem Handeln und Sein die bayerische Staatstradition“<sup>251</sup>. Für seinen guten Ruf, nicht nur bei der amerikanischen Besatzungsmacht, den er sich bereits während seiner Tätigkeit als Staatssekretär im bayerischen Justizministerium erworben hatte, war auch seine feste Haltung in der Regierungskrise vom Frühjahr 1948 verantwortlich sowie allgemein der Gehalt seiner politischen Reden, in denen er sich nicht scheute, seinen Standpunkt offen darzulegen. Durch seine menschlichen Qualitäten, unter denen er Führungskraft und Integrationsfähigkeit schon auf der Münchner Ministerpräsidentenkonferenz vom Juni 1947 bewiesen hatte, verbunden mit persönlicher Integrität, die ihn den politischen Ränkespielen innerhalb seiner Partei fernstehen ließ, erfüllte er mit seiner ausgleichenden Wirkung zwischen den rivalisierenden Gruppen eine für die CSU unersetzliche Funktion<sup>252</sup>, weswegen Ehard auch 1949 zum Nachfolger Josef Müllers als Parteivorsitzender gewählt werden sollte. Gleichzeitig besaß er, wie sonst nur wenige bayerische Politiker, klare politische Vorstellungen, die er auch engagiert in den Verhandlungen von Koblenz und Rüdesheim vertrat und durch die er

<sup>249</sup> Vgl. dazu Henke/Woller (Hrsg.), Lehrjahre der CSU, S. 132; BayHStA, OMGBY 13/142-3/10, Trend Report No. 48 vom 17. 11. 1947.

<sup>250</sup> Bosl (Hrsg.), Bosls Bayerische Biographie, S. 167; ähnlich Albrecht, Hans Ehard (1887-1980), S. 269; Mintzel, Die CSU, S. 239 ff.

<sup>251</sup> Möckl, Struktur der CSU, S. 748.

<sup>252</sup> Vgl. Morsey, Zwischen Bayern und der Bundesrepublik, S. 362, 369; ders., Föderalismus im Bundesstaat, S. 435 f.; ders., Hans Ehard (1887-1980), S. 76; BayHStA, OMGBY CO-S 59/2, Annual Historical Report, 1. 7. 1947-30. 6. 1948, Vol. I.; dazu auch Mintzel, Die CSU, S. 223.

sich als einer der aktivsten, wenn nicht als der einflußreichste Teilnehmer schlechthin, auszeichnen sollte.

Begünstigt durch seine Funktion innerhalb einer zerstrittenen Regierungspartei und seine auf breite Zustimmung im Volk begründete Politik, besaß Ehard eine recht autarke Stellung, unterstützt von seinen Beratern in der Staatskanzlei, wo Anton Pfeiffer<sup>253</sup> und Karl Schwend<sup>254</sup>, der „Chefideologe“, insbesondere in Föderalismusfragen, neben ihm die entscheidenden Figuren darstellten. Die Staatskanzlei war als eine Art „Außenministerium“ ganz auf die Person Pfeiffers zugeschnitten, der als „graue Eminenz“ im Hintergrund die Fäden zusammenhielt. Pfeiffer war zugleich der Garant „außenpolitischer“ Kontinuität von Schäffer bis Ehard<sup>255</sup>.

Ehards politische Überzeugungen kennzeichneten ihn als einen stark ideologisch ausgerichteten Realpolitiker. Sie beruhten auf nüchterner Einschätzung der weltpolitischen Situation, im Kern faßbar in den drei Schlüsselbegriffen „Deutschland – Europa – Föderalismus“. Ehards Europa-Begriff war kein eigentlich geographischer, sondern eher symbolisch-ideologisch zu verstehen. Zwei Perspektiven standen dabei im Vordergrund: zum einen der übergreifende Gedanke einer umfassenden wirtschaftlichen und geistig-moralischen Neuordnung, zum anderen innerhalb einer solchen das Problem einer Lösung der deutschen Frage. Die Gesundung Deutschlands bedeutete zugleich die Gesundung Europas, das als ganzes unter der Rückendeckung durch die Vereinigten Staaten im Kampf gegen den bolschewistischen Osten stand. Ehard war also weit davon entfernt, das deutsche Problem isoliert zu betrachten. Die deutsche Frage und der Gedanke einer europäischen Föderation standen für ihn in einem unauflösliehen Zusammenhang. Wie Europa sah er auch Deutschland zweigeteilt und für beide eine analoge Lösungsmöglichkeit: „für Europa europäische Teilföderation“, das hieß, „für Deutschland deutsche Teilföderation!“<sup>256</sup> Die Schlüsselrolle spielte der Föderalismus. Er war für Ehard die einzige „Lebensform“, die für das „Abendland“ die Chance beinhaltete, wieder zu sich selbst zu finden, und die für Deutschland die Gelegenheit zur Rückkehr in die europäische Gemeinschaft eröffnete. Folglich konnte auch die Frage der künftigen innerstaatlichen Ordnung Deutschlands in ihrer entscheidenden

<sup>253</sup> Anton Pfeiffer wurde 1888 als Sohn eines katholischen Lehrers in Rheinabern in der Pfalz geboren. Er studierte Philologie, Anglistik und Nationalökonomie und promovierte zum Dr. rer. pol. Zunächst als Studienrat tätig, wurde er 1918 Generalsekretär der BVP in München, 1933 kurzzeitig inhaftiert und mehrere Male strafversetzt. Im Herbst 1945 holte ihn Fritz Schäffer als Leiter in die Bayerische Staatskanzlei. Juli-Dezember 1946 war Pfeiffer Staatsminister für Sonderaufgaben (Entnazifizierung), dann erneut bis Dezember 1950 Leiter der Staatskanzlei. Pfeiffer leitete die CDU/CSU-Fraktion im Parlamentarischen Rat, wurde 1950 deutscher Generalkonsul in Brüssel und war August 1951–1954 Botschafter in Belgien; vgl. Reuter, „Graue Eminenz“, S. 1 ff.; Niethammer, Entnazifizierung, S. 376.

<sup>254</sup> Karl Schwend (1890–1968), geboren in Bayreuth, war seit 1919 BVP-Mitglied und Leiter der BVP-Korrespondenz, mit engen Beziehungen zu Heinrich Held und dem Fraktionsvorsitzenden Prälat Wohlmuth; 1933 wurde er in den Landtag gewählt. Schwend war 1950 bis 1954 Leiter der Bayerischen Staatskanzlei; vgl. Kock, Bayerns Weg in die Bundesrepublik, S. 31 und ebenda, Anm. 73.

<sup>255</sup> Vgl. Stelzle, Föderalismus und Eigenstaatlichkeit, S. 240, Anm. 249.

<sup>256</sup> BayHStA, NL Pfeiffer, Nr. 70, „Die europäische Lage und der deutsche Föderalismus“, Ansprache Ehards auf der Tagung des Internationalen Instituts für Sozialwissenschaften und Politik am 3. 4. 1948 in Regensburg; vgl. dazu auch Deuerlein/Gruner, Die politische Entwicklung Bayerns, S. 603 f.

Bedeutung für die europäische Friedens- und Staatenordnung keinem der an ihrem Aufbau Beteiligten gleichgültig sein<sup>257</sup>.

Im Hinblick auf die Zukunft Deutschlands gab sich Ehard keinen Illusionen hin. Die obwaltenden machtpolitischen Verhältnisse ließen eine Wiederherstellung der deutschen Einheit vorerst nicht zu. Den „Preis, den die östlichen Machthaber und ihre Helfershelfer“ forderten, war er nicht zu zahlen bereit<sup>258</sup>. Die einzige „reale Möglichkeit“ konnte deshalb nur darin bestehen, „das übrige Deutschland in einen Stand zu versetzen, der es befähigt, seine Aufgaben als Grenz- und Schutzwahl abendländischer Kultur und Zivilisation zu erfüllen“<sup>259</sup>. Ehards Weststaatskonzeption war somit nicht allein vom praktischen Gesichtspunkt der Existenzerhaltung, des wirtschaftlichen und politischen Wiederaufbaus getragen. Daneben stand gleichzeitig eine starke ideologische Komponente. Ehard sah die Aufgabe des kommenden westdeutschen Staates darin, einen Beitrag zu leisten zur Verteidigung des freien Teiles Europas im Rahmen der ideologischen Konfrontation zwischen West und Ost. Dazu war eine echte staatliche Zusammenfassung unentbehrlich. Wohl sollte sie in ihrem Zuschnitt auf Westdeutschland ein Provisorium sein, aber ein zeitliches oder räumliches, nicht ein inhaltlich-organisatorisches. Verfassungsmäßig mußte dieses so ausgestaltet sein, „daß für das östliche Deutschland die Türe zur Heimkehr offen bleibt“<sup>260</sup>.

Einen nachhaltigen Eindruck dürfte das Scheitern der Münchner Ministerpräsidentenkonferenz vom Juni 1947 bei Ehard hinterlassen haben. Mag er bereits früher skeptisch gewesen sein, sah er nach der vorzeitigen Abreise der Vertreter der sowjetischen Zone die Chancen für eine Wiederherstellung der deutschen Einheit als verspielt an<sup>261</sup>. Doch blieb er, einem Wunsche der Amerikaner nachkommend, die zunächst den Ausgang der Londoner Außenministerkonferenz im November/Dezember 1947 hatten abwarten wollen, in seinen öffentlichen Äußerungen bis zum Ende des Jahres zurückhaltend. Mit dem erfolglosen Ausgang der Londoner Begegnung war für Ehard auch diese letzte, schwache Möglichkeit einer Einigung der Siegermächte vertan. Von diesem Zeitpunkt an drängte Ehard energisch auf eine realpolitische Behandlung der deutschen Frage. Nun mußte der Westen die Initiative ergreifen. Unabdingbare Voraussetzung hierfür war die Durchführung der Währungsreform, die jedoch nur im zeitlichen Zusammentreffen mit dem Marshallplan und einer staatlichen Neuordnung

<sup>257</sup> BayHStA, MA Staatskanzleiabgabe 1976, Nr.0148/I, Rede Ehards auf einer CSU-Versammlung in München am 30.11. 1947; zur Schlüsselrolle des Föderalismus bei Ehard vgl. auch Morsey, Hans Ehard (1887–1980), S. 77.

<sup>258</sup> BayHStA, NL Pfeiffer, Nr.70, „Die europäische Lage und der deutsche Föderalismus“, Ansprache Ehards am 3. 4. 1948; ähnlich BayHStA, MA Staatskanzleiabgabe 1976, Nr.0148/8, „Die staatsrechtliche Neugestaltung Deutschlands darf nicht länger hinausgezögert werden“, Rede Ehards in Neu-Ulm am 9. 5. 1948.

<sup>259</sup> BayHStA, MA Staatskanzleiabgabe 1976, Nr.0148/I, „Bayern und die Neuordnung Deutschlands“, Rede Ehards vom 29. 4. 1948.

<sup>260</sup> Ebenda, Neujahrskundgebung Ehards (Ende 1948?).

<sup>261</sup> Vgl. das Protokoll der Vorbesprechung der Ministerpräsidenten über die Tagungsordnung der Münchner Ministerpräsidentenkonferenz am 5./6. 6. 1947, in: Akten zur Vorgeschichte, Bd. 2, S. 504. Gesamtdeutschen Initiativen, wie sie noch recht spät vom nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Karl Arnold gestartet wurden (vgl. dazu das Kapitel zu Nordrhein-Westfalen, Abschnitt zur Verfassungsfrage), stand Ehard ablehnend gegenüber; vgl. BayHStA, StK, MA 110049, Telegramm Ehards an Arnold vom 5. 7. 1948.

Aussicht auf Wirkung und Bestand haben konnte. Das oberste Ziel mußte darin bestehen, „baldigst eine handlungsfähige bundesstaatliche Obergewalt“ („Bundesregierung“) zu schaffen, mit „einer Repräsentation des gesamten Bundesvolkes“ und „einer dieser Volksvertretung gleichwertigen Vertretung der deutschen Länder“. In der Sprachrohrfunktion einer künftigen westdeutschen Regierung, auch und insbesondere gegenüber dem Ausland, lag der Schlüssel zur Lösung der wirtschaftlichen und politischen Probleme<sup>262</sup>. Hans Ehard sah es als seine persönliche Aufgabe an, tatkräftig an der föderativen Ausgestaltung dieser neuen westdeutschen Verfassung mitzuwirken und dem Lande Bayern eine seiner Größe und historischen Bedeutung entsprechende Mitsprache und Stellung in diesem neuen Staatswesen zu sichern.

*Probleme und Interessen der Landespolitik  
Die innenpolitischen Verhältnisse*

Seit dem Ausscheiden der SPD aus der Landesregierung im September 1947 stellte die CSU neben den Christdemokraten in Südbaden und den Sozialdemokraten in Schleswig-Holstein eine der wenigen Einparteienregierungen in den drei Westzonen. Damit waren aber dennoch alles andere als klare Verhältnisse geschaffen. Die politische Lage in Bayern war vielmehr gekennzeichnet durch eine tiefe innere Zerstrittenheit der Regierungspartei und deren gleichzeitige Gefährdung auch von außen durch eine neu auftretende politische Kraft in Gestalt der Bayernpartei, mit der es „nun zwar eine Partei mehr, aber in beiden Parteien ähnliche Flügelbildungen gab“<sup>263</sup>. Bei den Auseinandersetzungen innerhalb der CSU ging es um Grundorientierung und Selbstverständnis der Partei – die Alternative zwischen der Entwicklung zu einer modernen interkonfessionellen Sammlungspartei oder einer „Weltanschauungspartei“ in der Nachfolge der alten BVP –, damit verbunden um die Problematik des Verhältnisses Bayerns zu Deutschland, im Grunde um den Gegensatz Unitarismus–Föderalismus und nicht zuletzt um persönliche Rivalitäten und Führungsansprüche. Im wesentlichen standen sich, neben einem Bauernflügel, der in diesen Fragen eher zum rechten Parteiflügel tendierte, zwei Fraktionen innerhalb der CSU gegenüber: Der liberal-konservative, fränkisch-„reichstreue“, vor allem vom protestantischen Nordbayern unterstützte Teil unter der Führung des Parteivorsitzenden Josef Müller, seines Stellvertreters August Haußleiter und Friedrich Wilhelm von Prittwitz und Gaffrons. Der rechte, in der Tradition der BVP stehende, altbayerisch-konservative Flügel wurde repräsentiert durch Alois Hundhammer, Fritz Schäffer und Anton Pfeiffer<sup>264</sup>. In der CSU-Fraktion war der Hundhammer-Flügel dominierend, Müller wiederum innerhalb der Parteiorganisation. Verstärkt wurde dessen Einfluß durch seine Berufung zum Justizminister und stellvertretenden Ministerpräsidenten. Während Müllers Konzeption einer zwar föde-

<sup>262</sup> BayHStA, NL Pfeiffer, Nr.32, Besprechung Ehard-Moeller vom 12.3. 1948; BayHStA, MA Staatskanzleiabgabe 1976, Nr.0148/I, Rundfunkansprache Ehards vom 19.6. 1948; Bayer. Staatsbibliothek, Ana 308 (NL Schwend), Nr. 1, Rundfunkansprache Ehards vom 24.4. 1948.

<sup>263</sup> Thränhardt, Wahlen und politische Strukturen, S.271.

<sup>264</sup> Dazu vgl. Mintzel, Geschichte der CSU, S.58–64, 84ff., 94–110; Mächler, CDU-CSU, S.18–60; Berberich, Die historische Entwicklung der CSU, S.49ff.; Kock, Bayerns Weg in die Bundesrepublik, S.213–217; Henke/Woller (Hrsg.), Lehrjahre der CSU, S.10–21; Eschenburg, Jahre der Besatzung, S.238ff.

realistischen, aber gesamtdeutsch orientierten Politik entsprach, mit der Zielsetzung, die CSU als bayerischen Landesverband der „Reichsunion“ anzugliedern, betonte der BVP-Flügel den Gedanken der bayerischen Eigenstaatlichkeit („Reichspolitik“ versus „Staatsföderalismus“). Eine Politik, die die in sich gespaltene Partei zusammenhalten wollte, mußte also sowohl dem Vorwurf des Verrates bayerischer Interessen (der auch von der Bayernpartei erhoben wurde) entgegensteuern als auch Vorhaltungen der fränkisch-reichstreuen Kreise über die angebliche Vernachlässigung nationaler Belange entkräften.

Zum Zeitpunkt der Übergabe der „Frankfurter Dokumente“ hatten die parteiinternen Spannungen ihren Höhepunkt erreicht: Infolge der Währungsreform hatte die CSU einen, außer dem durch die innere Situation verursachten, zusätzlichen Mitgliedersturz zu verzeichnen, mit finanziellen Problemen zu kämpfen, und ihre Parteiorganisation war weitgehend in der Auflösung begriffen. Für zusätzliche Brisanz hatten der Übertritt des populären Landwirtschaftsministers Josef Baumgartner zur Bayernpartei und das Wiederbetreten der politischen Bühne durch Fritz Schäffer gesorgt<sup>265</sup>. Der Austritt Schäffers aus der Partei im September 1948 sollte kein Ende der Streitigkeiten bedeuten. Im Kampf zwischen den Prinzipien des „politischen Pragmatismus“ und der „Weltanschauung“<sup>266</sup> vermochte keiner der beiden Flügel die Oberhand zu gewinnen. Die Notwendigkeit einer Koordination der „föderalistischen“ und der „zentralistischen“ Richtung innerhalb der Partei im Interesse ihres Fortbestandes und einer wirkungsvollen Wahrnehmung bayerischer Interessen in den bevorstehenden Verhandlungen über eine staatliche Neuordnung in Westdeutschland, eine Aufgabe, der nur eine integrationsfähige und allseits anerkannte Persönlichkeit gewachsen sein konnte, wurde noch erhöht durch die Präsenz der extrem föderalistischen, dem rechten Flügel der CSU nahestehenden Bayernpartei<sup>267</sup>. Bei den Gemeindewahlen im Frühjahr 1948 hatte diese, obwohl sie wegen Schwierigkeiten in der Parteiführung erst im vorausgegangenen März zugelassen und zunächst als ein nicht ernstzunehmender Faktor eingestuft worden war, einen unerwartet hohen und eindeutig zu Lasten der CSU gehenden Stimmenanteil erworben. Die Folge des für die CSU außerordentlich schlechten Wahlergebnisses, das jede der rivalisierenden Parteien oder Fraktionen in ihrem Sinne zu interpretieren wußte, war zudem, daß die Rechtmäßigkeit des Weiterregierens der CSU bestritten und die Forderung nach einer Auflösung des Landtags sowie der Abhaltung von Neuwahlen erhoben wurde, und zwar nicht allein von der Bayernpartei, sondern auch von den Sozialdemokraten, die diesen Punkt seit ihrem Ausscheiden aus der Regierung zu einem zentralen „Bestandteil sozialdemokratischer Oppositionsprogrammatik“ gemacht hatten<sup>268</sup>. Entscheidungen der politischen Führung in Bayern standen demzufolge unter einem starken Profilierungsdruck, sowohl innerparteilich als auch gegenüber einer zunehmend erstarkenden Konkurrenzpartei, letztlich auch gegenüber dem bayerischen Wählervolk.

<sup>265</sup> Zu dem von Schäffer entfachten Satzungsstreit vgl. Möckl, Struktur der CSU, S.743–747; Wolf, CSU und Bayernpartei, S.51 f.; zur Auseinandersetzung Müller-Schäffer vgl. auch Mintzel, Die CSU, S.225–234.

<sup>266</sup> Möckl, Struktur der CSU, S.737.

<sup>267</sup> Dazu vgl. Unger, Die Bayernpartei.

<sup>268</sup> Behr, Sozialdemokratie und Konservatismus, S.67.

*Föderalismus als „Staatsideologie“*

Die Wiederbelebung und praktische Durchsetzung des föderalistischen Gedankens war der Kernpunkt, „single-issue“<sup>269</sup>, bayerischer Politik nach 1945. Unter den Föderalismuskonzeptionen, die nach dem Zweiten Weltkrieg in den Vordergrund der politischen Diskussion gerückt waren und die wegen ihrer Vielfältigkeit eine exakte Begriffsdefinition kaum zulassen<sup>270</sup>, kam dem bayerischen „Staatsföderalismus“ insofern eine Sonderrolle zu, als er sich auf eine alte eigenstaatliche Tradition berufen konnte und sich in diesem Bewußtsein als „Vorkämpfer in der Front der praktischen föderalistischen Politik“ verstand<sup>271</sup>.

Der Föderalismus als „bayerische Staatsräson“ besaß dabei einen Doppelcharakter als Instrument und Ziel zugleich<sup>272</sup>, das mit der Debatte um die staatliche Neuordnung Westdeutschlands untrennbar verbunden war. Ging es in erster Linie um die Wahrung der eigenstaatlichen Rechte der Länder, im besonderen um die Sicherung einer angemessenen Stellung Bayerns im künftigen Bundesstaat, von dessen Grad an föderalistischer Ausgestaltung das politische Gewicht Bayerns ganz entscheidend abhing, so lassen sich andererseits jedoch eine Reihe wiederkehrender deutschland- und europapolitischer, historisch-verfassungsrechtlicher, ethisch-weltanschaulicher und politisch-taktischer Argumente festhalten, die der innenpolitischen Dimension der Föderalismusfrage noch eine außenpolitische hinzufügten<sup>273</sup>: 1. Deutschlandpolitisch war die Gründung eines aus den Ländern gebildeten westdeutschen Bundesstaates ohne Alternative – ein föderalistischer Aufbau würde den späteren Beitritt des übrigen Deutschlands erleichtern, damit zugleich auch „der Sache des Ganzen nicht durch die augenblickliche Teillösung Abbruch getan“ werden. Von der „Lebensfähigkeit der hier entstehenden Staatsgebilde [der Länder], von der Art und dem Funktionieren ihrer organisatorischen Zusammenfassung in einer föderativen Ordnung“ würde es abhängen, „ob vom Westen und Süden her die Anziehungskraft auf den östlichen Teil ausgeübt“ wurde<sup>274</sup>. Ein zentralistischer Weststaat hingegen mußte die endgültige Teilung Deutschlands bedeuten, denn er konnte nur die Schaffung eines noch stärker zentralisierten Oststaates zur Folge haben, in deren Konsequenz ein Ausgleich zwischen den so entstandenen Blöcken kaum mehr möglich sein würde. 2. Ein solcher westdeutscher Bundesstaat war strukturell auch am besten geeignet, in eine föderative Neuordnung Europas hineinzuwachsen<sup>275</sup>. 3. Historisch-verfassungsrechtlich war das Schei-

<sup>269</sup> Müchler, CDU-CSU, S. 59.

<sup>270</sup> Dazu Kock, Bayerns Weg zur Bundesrepublik, S. 17–21; Foelz-Schroeter, Föderalistische Politik, S. 12 ff.; Stelzle, Föderalismus und Eigenstaatlichkeit, S. 22 ff.

<sup>271</sup> Foelz-Schroeter, Föderalistische Politik, S. 14.

<sup>272</sup> So auch Stelzle, Föderalismus und Eigenstaatlichkeit, S. 29.

<sup>273</sup> Die Föderalismusproblematik kann und soll an dieser Stelle nicht erschöpfend behandelt werden.

<sup>274</sup> BayHStA, StK, MA 110049, Ausführungen Ehards im Rahmen einer von der US-Militärregierung veranstalteten Expertentagung über die Föderalismusproblematik am 25.6. 1948; vgl. auch BayHStA, MA Staatskanzleiabgabe 1976, Nr.0148/I, „Das deutsche Problem“, Rede Ehards vom 13.12. 1947.

<sup>275</sup> BayHStA, NL Pfeiffer, Nr. 153, Ausarbeitung „Grundsätzliche Erwägungen des Ministerpräsidenten Dr. Hans Ehard für sein Vorgehen auf der Ministerpräsidenten-Konferenz in Koblenz“ vom 5.7. 1948, S. 2.

tern der Weimarer Republik ein Beispiel für die bitteren Folgen einer „ungenügende[n] Berücksichtigung des föderativen Prinzips“, die als einer der Hauptmängel der damaligen Verfassung diagnostiziert und als mitentscheidend für das Versagen der deutschen Demokratie verantwortlich gemacht wurde<sup>276</sup>. 4. Schließlich boten die „staatspolitischen, sozialen und ethischen Grundsätze des Föderalismus [. . .] die beste Bürgschaft für eine wahre Friedensordnung“. Der Föderalismus als ein „Prinzip der Mäßigung“ in jeder Hinsicht würde zwischen den beiden Polen einer „Atomisierung“ Deutschlands und einem deutschen Zentralismus, der gleichgesetzt wurde mit Staatsallmacht und Kriegsgefahr<sup>277</sup> – und überdies nur erneut das Mißtrauen der Nachbarn hervorrufen mußte –, als zusätzlicher Sicherheitsfaktor für die künftigen Partner und Verbündeten im Rahmen der europäischen Neuordnung wirken. 5. Nicht zuletzt spielten taktisch-politische Überlegungen eine Rolle: Im Hinblick auf die bekannten deutschlandpolitischen Vorstellungen der französischen Besatzungsmacht, die lange Zeit die Bildung einzelner Staaten einer westdeutschen Gesamtregierung vorgezogen hatten, mußte ein eigenem deutschen Willen entspringender föderalistischer Bundesstaat als ein Kompromiß in ihrem Sinne nahegebracht werden, um auf diese Weise auch Frankreich für die unausweichlich notwendig gewordene staatliche Neuordnung der drei westlichen Besatzungszonen zu gewinnen<sup>278</sup>.

Die selbständig übernommene Vorreiterrolle in der Föderalismusfrage nun erklärt die Priorität des Verfassungsproblems für Bayern in der Auseinandersetzung mit den „Frankfurter Dokumenten“. Der künftige Staatsaufbau mußte sich, bayerischen Vorstellungen zufolge, von unten nach oben vollziehen. Das bedeutete, „daß die Rechte und Pflichten der Einzelglieder nicht durch Übertragung von oben nach unten entstehen“ durften. Nach dem durch das Bewußtsein langwährender territorialer Integrität historisch legitimierten bayerischen Föderalismusverständnis erfüllten die Länder als „das Primäre im Bundesstaate“<sup>279</sup> staatstragende Funktionen. Die originäre staatsbildende Kraft der Länder ergab sich dieser Überzeugung nach außerdem durch die Proklamation Nr. 4 der amerikanischen Militärregierung vom 1. März 1947<sup>280</sup>, die den Ländern Staatscharakter verliehen habe. Da das Deutsche Reich „faktisch nicht mehr vorhanden“ sei, eine zusammenfassende Staatsgewalt fehle und die Souveränität von den Besatzungsmächten ausgeübt werde, bildeten die Länder mit ihren verantwortlichen Regierungen sowie vom Volk wie der Besatzungsmacht genehmigten Verfassungen die einzige „wirklich staatsrechtliche reale Grundlage“ in Deutschland<sup>281</sup>.

<sup>276</sup> Vgl. BayHStA, StK, MA 130444, Der Bevollmächtigte Bayern für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet, Mitteilung Nr. 8 vom 3. 7. 1948, S. 3.

<sup>277</sup> BayHStA, Staatskanzleiabgabe 1976, Nr. 0148/I, „Auf dem Wege zu einer deutschen Verfassung“, Rede Ehards vom 3. 12. 1947; ebenda, „Die staatsrechtliche Neugestaltung darf nicht länger hinausgezögert werden“, Rede Ehards in Neu-Ulm vom 9. 5. 1948; Äußerungen Ehards auf der Tagung des „Ellwanger Freundeskreises“ am 22./23. 11. 1947, Protokoll in: Benz, Föderalistische Politik in der CDU/CSU, S. 791–809.

<sup>278</sup> Vgl. Bayer. Staatsbibliothek, München, NL Schwend (Ana 308–54), Niederschrift über eine Besprechung mit einem Vertreter des amerikanischen Generalkonsuls am 13. 10. 1947.

<sup>279</sup> BayHStA, Staatskanzleiabgabe 1976, Nr. 0148/I, „Auf dem Wege zu einer deutschen Verfassung“, Rede Ehards vom 3. 12. 1947.

<sup>280</sup> Text in: Stammen (Hrsg.), Einigkeit und Recht und Freiheit, S. 48 f.

<sup>281</sup> BayHStA, Staatskanzleiabgabe 1976, Nr. 0148/I, Ausführungen Ehards über die Verfassungsfrage vor ausländischen Föderalisten am 24./25. 6. 1948 in München.

Aus bayerischer Perspektive ergaben sich daraus zwei Kernbereiche, auf die im Sinne einer künftigen, wahrhaft föderalistischen Lösung für Westdeutschland entscheidendes Gewicht zu legen war: 1. die Frage des Zustandekommens der neuen Verfassung und 2. deren inhaltliche Ausgestaltung. Als Prinzipien für das Zustandekommen der Verfassung mußten gelten: a.) Die Lösung der staatsrechtlichen Problematik durfte nicht durch ein Diktat von oben beziehungsweise von außen erfolgen, sondern mußte eigener deutscher Initiative entspringen. b.) Ein Zustandekommen der Bundesverfassung über die bizonale Organisation war völlig undenkbar; dies nicht allein wegen des „Frankfurter Zentralismus“, sondern auch aus der Überzeugung, daß die französische Zone sich aus ähnlichen föderalistischen Erwägungen unter diesen Bedingungen ebenfalls wohl kaum zum Beitritt bereitfinden würde. c.) Da die Länder, die die Funktionen des ehemaligen Deutschen Reiches übernommen hatten, in ihrer konstitutiven Kraft einem neu zu schaffenden Bund gewisse Rechte zu übertragen haben würden, konnte die Verfassung nur auf der Basis eines „einwandfrei bündischen Weges“ zustande kommen. Also waren die Länder für die Ausarbeitung der Verfassung zuständig, nicht aber – oder nicht ausschließlich – eine aus allgemeinen Wahlen hervorgegangene Nationalversammlung. Abzulehnen war deshalb auch eine führende Rolle der überregional organisierten Parteien, da diese „ebenso wie das Nationalparlament zum Zentralismus“ neigten<sup>282</sup>. d.) Wegen dieser von den „Einheitsparteien“ ausgehenden zentralistischen Gefahren kam auch eine Repräsentation des Volkswillens in den Ländern durch die Landtagsmitglieder, wie es sonst den Vorstellungen Ehards entsprochen hätte, nicht in Frage. Der Weg konnte vielmehr nur über die Landesregierungen beziehungsweise die Länderchefs führen.

Während die Länder also bei Zustandekommen und Ratifizierung der Verfassung führend beteiligt sein mußten, war diese auch inhaltlich so auszugestalten, daß die Rechte der Länder geschützt und deren Mitwirkung und Einflußnahme auf das Ganze sichergestellt wurden. Es sollte somit eine Verfassung geschaffen werden, die „keimfrei“ war „von dauernden Kompetenzkonflikten zwischen Reich und Ländern“<sup>283</sup>.

Problematisch bei der konstitutiven Gewalt der (west)deutschen Länder war aus bayerischer Sicht allerdings deren unterschiedliche politische Struktur. Die Ursache hierfür war darin zu suchen, daß in Süddeutschland „Staatsgebilde mit einem traditionellen Staatsbewußtsein vorhanden“ waren, während es den „eben aus dem Verfall des preußischen Staates, noch dazu durch die Zufälligkeiten einer Besatzungspolitik hervorgegangenen Länder[n] im Norden und Westen“ an eigenstaatlicher Konsistenz fehlte. Hinzu kam, daß an der Spitze der süddeutschen Länder am frühesten demokratisch gewählte Regierungschefs gestanden hatten. Unter diesen Umständen konnte, nach bayerischer Interpretation, geradezu von einer „historischen Mission“ der „staatlich fortgeschrittenen und gut fundierten süddeutschen Länder“ bei der Rekonstruktion Deutschlands gesprochen werden, mußte also ein „zukünftiges föderalisti-

<sup>282</sup> Bayer. Staatsbibliothek, NL Schwend, Rede Ehards in Augsburg am 18. 7. 1948; BayHStA NL Pfeiffer, Nr. 70, „Die europäische Lage und der deutsche Föderalismus“, Ansprache Ehards am 3. 4. 1948; BayHStA, MA Staatskanzleiabgabe 1976, Nr. 0148/1, „Bayern und die Neuordnung Deutschlands“, Rede Ehards vom 29. 4. 1948; ebenda, „Auf dem Wege zu einer deutschen Verfassung“, Rede Ehards vom 3. 12. 1947.

<sup>283</sup> BayHStA, MA Staatskanzleiabgabe 1976, Nr. 0148/8, „Die staatsrechtliche Neugestaltung darf nicht länger hinausgezögert werden“, Rede Ehards in Neu-Ulm am 9. 5. 1948.

ches Deutschland [. . .] vom Süden her seine tragenden Impulse empfangen [. . .], oder es wird kein föderalistisches Deutschland geben“<sup>284</sup>.

Hier nun wiederum war Bayern nach seinem Selbstverständnis als größtes der süddeutschen Länder, als Staat mit ungebrochener geschichtlicher Tradition, historischem Kontinuitätsbewußtsein und – über das Kriegsende hinaus fortbestehender – territorialer Integrität geradezu prädestiniert, die Führungsrolle zu übernehmen, auch wenn sie nicht ausdrücklich beansprucht wurde. Gerade für die Durchsetzung föderalistischer Positionen war deshalb auch der Beitritt der Länder der französisch besetzten Zone zum Vereinigten Wirtschaftsgebiet für Bayern geradezu lebenswichtig. Von Bedeutung war in diesem Zusammenhang außerdem die am 25. Februar 1947 von den Besatzungsmächten verfügte Auflösung Preußens. Nicht nur, daß damit endlich die Möglichkeit einer ausgewogenen föderalistischen Gliederung Deutschlands gegeben war; sie gab zusätzlich der Wunsch- und Zielvorstellung von einer politischen Schwerpunktverlagerung nach Süden unter bayerischer Führung Auftrieb<sup>285</sup>. Dieses Verständnis von der besonderen Aufgabe Bayerns beinhaltete zugleich die Absage an jede Form eines eigenen bayerischen Weges. Ehard selbst war stets bemüht, die Politik der Regierung gegenüber in der Öffentlichkeit kursierenden Gerüchten über Pläne einer bayerischen Eigenständigkeit, gegenüber Stimmen, die sogar die Wiedereinführung der Monarchie in Bayern forderten, oder angeblichen Sondierungen über die Bildung einer „Donauföderation“ oder „Union alpine“ deutlich abzugrenzen, Bestrebungen, von denen die beiden letztgenannten vor allem dem altbayerisch-katholisch-konservativen Flügel der CSU und der Bayernpartei zugeschrieben wurden<sup>286</sup>. Spekulationen über eine bayerische Sonderentwicklung entbehrten in der offiziellen Regierungspolitik jeder Grundlage, mochten sie auch in der parteipolitischen Auseinandersetzung eine gewisse Rolle gespielt haben. Ein bayerischer Eigenweg, das war den verantwortlichen Politikern bewußt, stieß schon allein aus wirtschaftlichen Gründen an enge Grenzen. Hingegen mußte gerade das starke Engagement Bayerns in der Verfassungsfrage als Beweis dafür angesehen werden, daß von einem bayerischen Sonderweg niemals ernsthaft die Rede sein konnte.

### *Innerbayerische Separationstendenzen*

Wenn sich Bayern zur Begründung seiner besonderen Rolle und Aufgabe unter anderem auf eine eigene historische Tradition sowie territoriale Kontinuität und Integrität berief, blieben allerdings hierzu im Widerspruch stehende innenpolitische Schwierigkeiten ausgeklammert. Die stammesföderalistisch akzentuierten Eigenständigkeitsbestrebungen der Franken und Schwaben – selbst wenn diese nicht zu einer ernsthaften Infragestellung des bayerischen Staates in seiner bestehenden Form heranreiften – erinnerten daran, daß sich das Land neben den Altbayern zum größeren Teil aus nicht-bayerischen Volksstämmen

<sup>284</sup> BayHStA, NL Pfeiffer, Nr.70, „Die europäische Lage und der deutsche Föderalismus“, Ansprache Ehards am 3.4. 1948; BayHStA, MA Staatskanzleiabgabe 1976, Nr.0148/I, „Auf dem Wege zu einer deutschen Verfassung“, Rede Ehards vom 3.12. 1947.

<sup>285</sup> Dazu auch Lange, Bestimmungsfaktoren der Föderalismusdiskussion, S.20; Foelz-Schroeter, Föderalistische Politik S.106, 23; im Zusammenhang mit der Idee vom „christlichen Bollwerk Bayern“ vgl. auch Mintzel, Geschichte der CSU, insbes.S.275 ff.

<sup>286</sup> Dazu Kock, Bayerns Weg in die Bundesrepublik, S.33–37, 144 ff., 152–164; Unger, Die Bayernpartei, S.11 ff., 144 ff.

men mit jeweils eigener Geschichte und Tradition zusammensetzte<sup>287</sup>. Daraus resultierende regionale Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur des Landes, mehr noch auf konfessioneller und parteipolitischer Ebene, sind bis in die Gegenwart spürbar erhalten geblieben.

Selbst wenn Teile Unterfrankens traditionell zu Hessen tendierten, konnte im fränkischen Landesteil in den ersten Jahren nach 1945 von separatistischen Absichten im eigentlichen Sinne kaum gesprochen werden. Erst Anfang 1949 kam es hier zur Herausbildung einer Oppositionsbewegung, die sich in erster Linie gegen den zentralistischen Kurs der Landesregierung richtete. In Schwaben hingegen war nach 1945 eine Autonomiebewegung entstanden, deren Ambitionen sogar über die bayerischen Landesgrenzen hinausreichten. Die – keineswegs einheitlichen – Zielvorstellungen dieser sich in Vereinigungen wie dem „Schwäbisch-Alemannischen Heimatbund“, der Gruppe „Autonomer Föderalisten“ oder dem „Bund der Freunde Schwabens“ artikulierenden Strömung, deren geistige Väter und Träger in dem Kreis um Bernhard Dietrich, Otto Feger und Otto Färber zu suchen waren<sup>288</sup>, rangierten von einem, das gesamte schwäbisch-alemannische Sprachgebiet umfassenden Staatsgebilde über ein eigenständiges Land Schwaben im Rahmen eines föderativen deutschen Bundesstaates bis zu der Forderung nach einem gleichberechtigten Schwaben innerhalb des bayerischen Staatsverbandes. Hinsichtlich der territorialen Ausdehnung dieses Landes Schwaben gab es weit ausgreifende Pläne, die auf eine Vereinigung mit Teilen oder dem Gesamttraum des späteren Landes Baden-Württemberg („Großschwaben“, „Staatsland Schwaben“) hinausliefen. Zur Rechtfertigung und Begründung des Wunsches nach einem, wie auch immer gestalteten, selbständigen Land Schwaben wurden historische, geographische, wirtschaftliche, ethnologische und kulturelle Argumente gesammelt. Eine wesentliche Rolle spielte dabei der von der schwäbischen SPD und Teilen der CDU unterstützte und nicht ganz unbegründete Vorwurf einer insbesondere verwaltungs- und verkehrsmäßigen Benachteiligung des schwäbischen Landesteils durch den „Münchner Zentralismus“. Letzteres Stichwort wies auf einen seltsamen Widerspruch in der bayerischen Politik hin: auf die Betonung föderalistischer Prinzipien nach außen bei gleichzeitig zentralistischem Kurs im Innern, eine im Interesse der „bayerischen Staatsräson“ jedoch geradezu zwangsläufige Inkonsistenz – konnte doch nur eine zentralistische Politik nach innen die vielbeschworene Einheitlichkeit des bayerischen Staatsgebietes und den darauf begründeten Führungsanspruch in der westdeutschen Politik aufrechterhalten. Diese Konstellation offenbarte zugleich, in welchem Maße der Föderalismus ein Instrument bayerischer Interessenpolitik war<sup>289</sup>.

Besorgnis hatte die an sich nicht zu überschätzende schwäbische Autonomiebewegung bei der Landesregierung durch deren Kontakte zu französischen Kreisen hervorgerufen. Diese hätten sich die Bewegung als Einfallstor für politische Einflußnahme nutzbar machen können, insbesondere durch die mit solchen Aktivitäten verbundene indirekte Unterstützung komplementärer Neigungen in den Nachbarländern Würt-

<sup>287</sup> Zu den „drei großen bayerischen Traditionszonen“ Mintzel, Die CSU, S. 58–67.

<sup>288</sup> Zum folgenden Kock, Bayerns Weg in die Bundesrepublik, S. 120–126, und ebenda, Anm. 111, 112; zur Konzeption Fegers vgl. Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik, S. 409–413. Eine Eingabe an den Ausschuß zur Überprüfung der Ländergrenzen mit der Forderung nach dem Anschluß an das württembergische Stammland, um die Wiederherstellung des historischen Gebietes Schwaben zu ermöglichen, befindet sich in HStAS, EA 1/20, Nr. 14.

<sup>289</sup> Vgl. auch Kock, Bayerns Weg in die Bundesrepublik, S. 32; Stelzle, Föderalismus und Eigenstaatlichkeit, S. 29, 33 f.

temberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern. Hinzu kam die Befürchtung, daß die eigene Besatzungsmacht, die diese Vorgänge unmöglich übersehen haben konnte, sich solchen Plänen ebenfalls hätte zuwenden können. Bedenken letzterer Art erwiesen sich jedoch als unbegründet. Bei der amerikanischen Militärregierung vorgetragene Anregungen zur Bildung zweier selbständiger Länder Franken und Schwaben waren auf nicht mehr als höfliches Interesse gestoßen<sup>290</sup>.

### *Pfalzfrage*

In der Neugliederungsdiskussion von 1948 konzentrierte sich das bayerische Interesse ausschließlich auf die Wiedergewinnung der Pfalz, die bis zur Gründung des Landes Rheinland-Pfalz als ein Regierungsbezirk formal zum bayerischen Staatsgebiet gehört hatte. Der in erster Linie historisch begründete Anspruch auf die Pfalz berief sich auf jahrhundertealte dynastische Bindungen, eine seit 1816 ununterbrochene Staats- und Verwaltungseinheit zwischen Bayern und der Pfalz und eine nach der Neuordnung durch den Wiener Kongreß von Österreich teuer erkaufte Anerkennung eines solchen Anspruchsrechtes<sup>291</sup>. In seinen Bemühungen um die Rückgewinnung der Pfalz zeigte Bayern jedoch in den Jahren 1945 bis 1948 merkliche Zurückhaltung, die von verschiedenen politischen Rücksichtnahmen diktiert war: Einen ausdrücklichen Anspruch auf die Pfalz zu erheben hieß, den Bestand des Landes Rheinland-Pfalz in Frage zu stellen. Spannungen zwischen Bayern und Rheinland-Pfalz aber konnten das föderalistische Lager schwächen und waren deshalb gerade zum Zeitpunkt der Verfassungsdiskussion kaum erwünscht. Der Augenblick, an dem Bayern seinen Anspruch offiziell anmelden würde, war dann gekommen, wenn der Bestand des Landes Rheinland-Pfalz von anderer Seite angetastet wurde<sup>292</sup>. Im Zusammenhang mit dem französischen Interesse am linken Rheinufer erweiterte sich die Pfalzfrage darüber hinaus zu einem Problem gesamtdeutscher und außenpolitischer Dimension. Die bayerische Staatskanzlei verfügte über Informationen, wonach französische Kreise unterschwellig auf einen Anschluß der Pfalz an Frankreich hinarbeiteten<sup>293</sup>. In der Öffentlichkeit war auch der Anschluß der Pfalz an das Saargebiet oder ein autonomer Status im Gespräch. Frankreich selbst verfügte also mit der Pfalz über einen Hebel für politische Einflußnahme in Bayern.

Obwohl sich die bayerische Regierung in der Pfalzdiskussion zunächst im Hintergrund hielt, konnte nicht erwartet werden, daß sie ihren Anspruch kampflos preisge-

<sup>290</sup> Vgl. Kock, Bayerns Weg in die Bundesrepublik, S. 120, 124, und ebenda, Anm. 119.

<sup>291</sup> BayHStA, Der Bayerische Bevollmächtigte beim Länderrat in Stuttgart, Nr. 5, „Verlautbarung der Bayerischen Staatskanzlei über die bayerische Rheinpfalz vom 30. 1. 1947“; Rede Ehards in der Sitzung des Landtags, 30. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 1831 f.; BayHStA, NL Pfeiffer, Nr. 397, Rede Ehards auf der Kundgebung des Landesverbandes der Pfälzer im rechtsrheinischen Bayern am 26. 11. 1949. Ehard bezog sich bei dem „Anspruchsrecht“ auf den Staatsvertrag zwischen Bayern und Österreich vom 14. 7. 1816. Zur Pfalzfrage vgl. auch Kock, Bayerns Weg in die Bundesrepublik, S. 126–130. Auf eine Gesamtdarstellung der komplexen Zusammenhänge der Pfalzdiskussion, die erst 1956 zur Ruhe kam, muß hier verzichtet werden.

<sup>292</sup> Vgl. BayHStA, OMGBY 10/109–1/29, Äußerungen Ehards im Länderratsausschuß des bayerischen Landtags am 14. 7. 1948.

<sup>293</sup> BayHStA StK, MA 110140/II, Notiz Schwarzmanns vom 17. 6. 1948.

ben würde: Wirtschaftlich konnte die Rückkehr der Pfalz nur einen Gewinn bringen. Nachdem die mit der Auflösung Preußens ursprünglich erhoffte politische Schwerpunktverlagerung sich nicht nach Süddeutschland, insbesondere Bayern, sondern zum westdeutschen Raum hin vollzogen hatte, ergab sich durch die Einbeziehung der Pfalz für Bayern die Chance, „näher an das politische Gravitationszentrum Deutschlands herangerückt“ zu werden. Dazu kam die Überlegung, daß die mit dem Besitz der Pfalz mögliche Verbindung zu Frankreich als der „Westmacht, deren Politik für absehbare Zeit für Deutschland von größter Bedeutung sein“ würde, das politische Gewicht Bayerns, das durch seine geographische Lage (angrenzend an die Tschechoslowakei, Österreich und die Schweiz) zu außenpolitischer Aktivität geradezu prädestiniert war, erheblich verstärken würde<sup>294</sup>. Hinter dem Werben um die Pfalz verbargen sich also massive wirtschafts- und machtpolitische Interessen. Unter solchen Umständen konnte es daher nur sinnvoll sein, in den Beratungen von Koblenz und Rüdeshcim auf einen Status quo in der Ländergrenzenfrage hinzuwirken. In der Hoffnung auf ein Entgegenkommen Frankreichs in der Pfalzfrage bot es sich außerdem an, auch die verfassungspolitischen Vorstellungen Bayerns, die mit denen der Franzosen in weiten Teilen übereinstimmten, taktisch als Zugeständnisse an diese Besatzungsmacht zu verpacken.

Die hohe Bedeutung der Pfalzfrage bestimmte Ehard also, gegen die Durchführung einer Ländergrenzenreform Stellung zu nehmen, da sonst zu befürchten war, daß auch andere Länder, insbesondere Hessen, Baden und Württemberg, Ansprüche erheben würden, für die es zugegebenermaßen ebenfalls stichhaltige Argumente gab. Inwieweit Ehard selbst an eine Rückkehr der Pfalz glaubte, ist in der Tat fraglich<sup>295</sup>. Als Realpolitiker mußte er mit einem dauerhaften Verlust rechnen, zumal die amerikanische Militärregierung zur Bereinigung aller territorialer En- und Exklaven der Länder ihrer Zone aufgefördert hatte. Doch der Standpunkt seiner eigenen Partei, vor allem aber der konkurrierenden Bayernpartei wie auch das Drängen probayerischer Kräfte in der CDU und im Klerus der Pfalz ließen einem aktiven Engagement keine Alternative.

Die eigentliche Pfalzdiskussion setzte erst nach dem Abschluß der deutsch-alliierten Verhandlungen vom Juli 1948 ein. Da durch das Frankfurter Dokument Nr. II jedoch der Anstoß gegeben war, daß, wie befürchtet, die Pfalzfrage auch von anderer Seite angeschnitten wurde, war der Zeitpunkt gekommen, „daß von seiten der bayerischen Staatsregierung und des Bayerischen Landtags ein ruhiges, aber ernstes Wort zur Pfalzfrage gesagt“ wurde<sup>296</sup>. Eine gewisse Signalwirkung ging dabei von der Pfalzrede

<sup>294</sup> Ebenda, MA 110141, Vertrauliche Aufzeichnung „Bayern und die Pfalz“ vom 29. 1. 1949.

<sup>295</sup> Vgl. auch Kock, Bayerns Weg in die Bundesrepublik, S. 127, und ebenda, Anm. 133. Aus einer französischen Quelle geht hervor, daß die zurückhaltende Stellungnahme Ehards zur Pfalzfrage auf die Einflußnahme Josef Müllers zurückzuführen ist: Hatte Ehard zusammen mit Pfeiffer während der Vorkonferenz der CDU und CSU am 7. 7. 1948 eine Erklärung ausgearbeitet, die energisch die Rückkehr der Pfalz nach Bayern forderte, korrigierte Müller diese Passage dahingehend, daß anstelle eines längeren Absatzes nur ein Satz übrigblieb, wonach keine bayerische Regierung auf den Besitz der Pfalz verzichten könne, wenn die Bevölkerung der Pfalz selbst sich für die probayerische Lösung aussprechen sollte – eine Formulierung, die Ehard sinngemäß auch in seiner Pfalzrede vor dem Landtag am 30. 7. 1948 übernahm; vgl. AOFAA, Commissariat pour le Land Bade – section politique, N°. 2061 b, Bericht für General Koenig über die Konferenzen von CDU und SPD am 7. 7. 1948 vom 8. 7. 1948. Die treibende Kraft in der Pfalzfrage dürfte vor allem Pfeiffer gewesen sein, zumal dieser selbst aus der Pfalz stammte.

<sup>296</sup> Rede Ehards in der Sitzung des Landtags, 30. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 1831.

Ehards vor dem bayerischen Landtag am 30. Juli 1948 aus. Diese seit längerem erste grundsätzliche Stellungnahme, in der er sich ausführlich mit den Argumenten der Gegner eines Wiederanschlusses der Pfalz an Bayern auseinandersetzte, „um vor den anderen deutschen Ländern und vor aller Welt unsere Teilnahme am weiteren Schicksal der Pfalz zu begründen“, wurde geradezu als die „staatsrechtliche Grundlage für eine Rückgliederung der Pfalz an Bayern“ angesehen<sup>297</sup>. Einen „Anspruch“ auf die Pfalz erhob Ehard auch jetzt nicht ausdrücklich, wohl aber die Forderung nach der Achtung des Selbstbestimmungsrechtes, das „dem pfälzischen Volk die Möglichkeit“ bewahren sollte, „sich für die Wiedervereinigung mit Bayern auszusprechen, wenn es im Laufe der Entwicklung einmal aufgerufen werden sollte, selbst über seine staatliche Zugehörigkeit zu entscheiden“. Die Pfalzfrage sollte also, wenn sie „wegen der allgemeinen Zeitumstände nicht gelöst werden“ konnte, einer Regelung in der Zukunft überlassen bleiben<sup>298</sup> und somit zumindest offengehalten werden.

### *Lindau*

Ein weiteres Problem betraf den Kreis Lindau. Dieser lag, als nach wie vor bayerisches Territorium, unter eigener Verwaltung stehend in der französisch besetzten Zone, wirtschaftlich an Württemberg-Hohenzollern angeschlossen. Sorgen bereiteten der bayerischen Regierung Eigenständigkeitsbestrebungen Lindaus sowie die Möglichkeit, daß Württemberg-Hohenzollern den bayerischen Kreis an sich ziehen könnte. Unterstützend hätte hierbei die Tatsache gewirkt, daß die beiden Abgeordneten Lindaus bereits Sitz und Stimme im Landtag des Nachbarlandes hatten. Von französischer Seite wurde die Zugehörigkeit Lindaus bayerischen Politikern gegenüber offenbar jedoch nicht in Frage gestellt<sup>299</sup>.

Zu einer ernstlichen Verstimmung der amerikanischen Militärregierung in Bayern führte der Besuch Ehards in Lindau am 21./22. März 1948<sup>300</sup> wegen der damit verbundenen eigenmächtigen „außenpolitischen“ Initiative der Landesregierung und wegen des amerikanischen Mißtrauens gegenüber der französischen Interessenpolitik in Bayern. Rasch wurde daher der private Charakter dieser Reise betont, deren Zweck in einem „Gedankenaustausch von Person zu Person“<sup>301</sup> gelegen habe. Als „Staatsbesuch“ war sie schon seit längerem geplant gewesen, wegen der innenpolitischen Lage jedoch zunächst verschoben und schließlich aufgrund der massiven amerikanischen Reaktion zu einem privaten Besuch herabgestuft worden. Die ganze Aktion schien schon des-

<sup>297</sup> BayHStA, Stk, MA 110141, Vertrauliche Aufzeichnung „Bayern und die Pfalz“ vom 29. I. 1949.

<sup>298</sup> BayHStA, MA Staatskanzleiabgabe 1976, Nr. 0148/I, „Die Frankfurter Dokumente“, Stellungnahme Ehards vom 2. 7. 1948, S. 4. In der Kenntnis dessen, daß auch starke Kräfte in der Pfalz nach Württemberg zogen, konnte Bayern allerdings, nach Überlegungen Pfeiffers, „allenfalls darauf eingehen, daß der Pfalz in der Volksabstimmung der Anschluß an Baden offenstünde (die Pfalz würde in diesem Falle unzweifelhaft für Bayern stimmen)“; vgl. BayHStA, NL Pfeiffer, Nr. 35, Analyse zu Dokument Nr. II, S. 3.

<sup>299</sup> BayHStA, StK, MA 110917, Vermerk „Betreff: Verhältnisse des bayerischen Kreises Lindau“ vom 13. 8. 1947. Vgl. dazu auch weiter unten, S. 133.

<sup>300</sup> Dazu Kock, Bayerns Weg in die Bundesrepublik, S. 191–194.

<sup>301</sup> Vgl. BayHStA, StK, MA 110917.

halb angebracht, um ein deutliches Interesse Bayerns an Lindau zu bekunden. Kreispräsident Anton Zwisler hatte selbst ein eindeutiges Votum für den Verbleib Lindaus bei Bayern abgegeben. Das „Problem Lindau“, so konnte Ehard daher in seinem Bericht vor dem Landtag am 30. Juli 1948 erklären, war für Bayern „kein Grenzproblem, sondern nur eine zeitweilige Verwaltungsfrage“<sup>302</sup>. In der Tat kehrte Lindau ab dem 1. September 1955 zu Bayern zurück.

### *Der Einfluß der Besatzungsmächte*

Deutlicher als in den meisten anderen Ländern geht aus den Quellen der Versuch einer Einflußnahme der Besatzungsmächte auf die deutsche Politik in Bayern hervor. Dies gilt vornehmlich für die Franzosen, die in ihren föderalistischen Vorstellungen den bayerischen besonders nahestanden. Zu wissen, daß die französische Konzeption mit der deutschen zumindest teilweise parallel lief, ließ die Hoffnung aufkommen auf eine gestärkte Position Frankreichs in den Londoner Verhandlungen und beachtlichen Einfluß auf den kommenden westdeutschen Staat<sup>303</sup>. Doch auch die Politik der USA hatte den staatsrechtlich-föderalistischen Ambitionen in Bayern Auftrieb gegeben, so etwa durch die Stuttgarter Rede des amerikanischen Außenministers Byrnes vom 6. September 1946. Auch General Clay, der lange Zeit als der Garant föderalistischer Interessen galt, hatte im Kreise der Ministerpräsidenten Gedanken vorgetragen, die den bayerischen in hohem Maße entgegenkamen<sup>304</sup>. Die mehr oder weniger unfreiwillige Nähe zu französischen Plänen<sup>305</sup> nun macht deutlich, in welchem hohem Maße bayerische Politik von taktischen Überlegungen geprägt war oder sogar sein mußte: Bayerns deutschlandpolitische Orientierung korrespondierte mit dem Interesse besonders der französischen Militärregierung in Deutschland an einem – wenn ein solcher schon nicht zu umgehen war – möglichst schwachen westdeutschen Staat. Insbesondere die Ideen bayerischer Eigenstaatlichkeit und der Bildung eines deutschen Bundes durch den freiwilligen Zusammenschluß der Länder trafen mit dem ursprünglichen französischen Konzept souveräner deutscher Einzelstaaten zusammen. Da die französische Besatzungsmacht naturgemäß Bestrebungen, die den eigenen entgegenkamen, besondere Aufmerksamkeit widmete, stellte die Bayernpartei, die einer Kontaktaufnahme mit entsprechenden französischen, separatistischen Tendenzen unterstützenden Kreisen nicht gänzlich abhold gewesen sein mag, hier einen zusätzlichen Risikofaktor dar<sup>306</sup>. Die Politik des bayerischen Ministerpräsidenten mutet deshalb an wie ein (bezüglich der USA und Frankreichs) außen- und (in Hinsicht auf die inner- und zwischenpartei-

<sup>302</sup> Sitzung des Landtags, 30.7. 1948, Stenograph. Bericht, S.1831. Auf ausdrücklichen Wunsch Bayerns hin war in der Entschließung der Ministerpräsidenten zur Länderneuordnung auf Jagdschloß Niederwald vom 1. 10. 1948 der Passus enthalten: „Die Frage Lindau wird als eine Frage betrachtet, die das Problem der Neuordnung der Ländergrenzen nicht berührt“; vgl. Parl. Rat, Bd.1, S. 421.

<sup>303</sup> Vgl. dazu den Kommentar von Le Monde in der Ausgabe vom 1.2. 1948; deutsche Übersetzung in BayHStA, NL Pfeiffer, Nr.394.

<sup>304</sup> Zu den Kon- und Divergenzen zwischen bayerischen und amerikanischen Vorstellungen vgl. Kock, Bayerns Weg in die Bundesrepublik, S.170–181.

<sup>305</sup> Dazu ebenda, S.181–194.

<sup>306</sup> Zu französischen Kontakten zur Bayernpartei ebenda, S.188f.

chen Verhältnisse in Bayern) innenpolitischer Balanceakt: Außenpolitisch lag die Gefahr in der gegebenen Verknüpfung bayerischer und französischer Vorstellungen auf staatsrechtlichem Gebiet – wenn auch mit unterschiedlichen Zielsetzungen – und der Tatsache andererseits, daß bayerische Interessensphären wie die Pfalz oder Lindau in den territorialen Einflußbereich der französischen Besatzungsmacht hineinragten und deren Regelung im probayerischen Sinne von französischem Wohlwollen abhängig war.

Einen eindeutigen Beleg für den Versuch von französischer Seite, Einfluß auf die bayerische Politik zu nehmen, liefert eine Aufzeichnung über den Besuch des französischen Generalkonsuls in München, Comte Louis Keller, in der Staatskanzlei am 6. Juli 1948<sup>307</sup>: Nicht unerheblich zur Fehleinschätzung des deutschen Verhandlungsspielraumes bei den Beratungen über die „Frankfurter Dokumente“ trug dessen Mitteilung bei, daß die französische Regierung – im Gegensatz zu dem von Pfeiffer und Ehard bei der Übergabe der Dokumente gewonnenen Eindruck – der Auffassung sei, daß „die Vorschläge unbedingt nicht als Diktat betrachtet werden sollen, sondern nur als die Arbeitsgrundlage für weitere Besprechungen“. Nach den in dieser Aufzeichnung festgehaltenen Äußerungen Kellers hatte schon General Koenig zuvor im Gespräch mit Ministerpräsident Ehard diesem angeraten, „vorsichtig zu sein und Zeit zu gewinnen“. Die Londoner Empfehlungen müßten von den deutschen Ministerpräsidenten nicht angenommen werden. „Er, General Koenig, werde sie unterstützen, wenn sie dementsprechend handeln würden.“ Bei dieser Unterredung nun legte Graf Keller ohne größere Zurückhaltung die französischen Intentionen dar: Die französische Regierung sei, was auch bereits bekannt war, mit den Ergebnissen der Londoner Konferenz nicht zufrieden. Sie betrachte London als einen Kompromiß, der angenommen werden mußte, weil es keine andere Wahl gab. „Von französischer Seite versuche man nun herauszuholen, was man herausziehen könne. Man wolle Zeit gewinnen. Man würde den Termin vom 1. September gerne verschieben.“ Keller brachte in diesem Gespräch wiederholt zum Ausdruck, daß, wenn Entscheidungen getroffen würden, diese „nur einen provisorischen Charakter“ tragen dürften. Sollten sich die Ministerpräsidenten in ihrer Mehrheit bereit finden, Vorentscheidungen über das Schicksal Deutschlands zu treffen, wären „natürlich Gegenvorschläge in bestimmter Form“ zu unterbreiten.

Offenbar knüpfte die französische Seite hier bewußt an die Gewissensnot der deutschen Entscheidungsträger an, indem Keller seinen Gesprächspartnern den Gedanken einer nur provisorischen Lösung mit dem Hinweis auf die Gefahr einer deutschen Spaltung nahezubringen versuchte. Deutsche Gegenvorschläge sollten von „dem Wunsch des deutschen Volkes“ ausgehen, „daß die Trennung zwischen Osten und Westen nicht als eine vom Westen verschuldete Tatsache betrachtet werden dürfe“. Eine endgültige Verfassung im Westen werde eine ebensolche im Osten zur Folge haben. Also konnten die Regierungschefs nur eine Lösung vorschlagen, die die Tür nach Osten weiterhin offenließ. Andererseits aber sollten diese Gegenvorschläge wiederum „so konkret und so positiv sein, daß die Generäle nicht ohne weiteres ihre Zustimmung geben, sondern die Meinung ihrer Regierungen einholen müßten, d. h., sie müß-

<sup>307</sup> BayHStA, NL Pfeiffer, Nr. 153, Aufzeichnung vom 6. 7. 1948.

ten so gefaßt sein, daß sie über die Befugnisse der Generäle hinausgehen dürfen“. Keller legte den deutschen Vertretern außerdem dringend nahe, den Erlaß des Besatzungsstatutes vor der Ausarbeitung einer Verfassung zu verlangen. Ein solches Statut, zu dem die Deutschen ebenfalls Vorschläge machen sollten, würde – und damit gab er der deutschen Seite ein weiteres Argument an die Hand – derartige Beschränkungen mit sich bringen, daß unter diesen Voraussetzungen ebenfalls höchstens von einem Verwaltungsstatut die Rede sein könne.

Anschließend kam Keller auch auf die Pfalz zu sprechen. Er gab zu verstehen, daß Frankreich bereit sei, sich dem von Ehard vertretenen bayerischen Standpunkt in dieser Frage anzuschließen und die Entscheidung über die Zukunft der Pfalz der betroffenen Bevölkerung zu überlassen. Er unterstrich aber auch, daß man im übrigen in dieser Frage kurztreten solle, um die gegenwärtig drängenderen Probleme nicht zu komplizieren. Keller betonte bei dieser Gelegenheit auch, daß die Besatzungsmächte, entgegen anderslautenden Meldungen, keinerlei Absprachen untereinander über eventuell nicht akzeptable Lösungen in der Ländergrenzenfrage getroffen hätten. Die Rückkehr Lindaus zu Bayern schließlich sei selbstverständlich überhaupt keine Frage.

#### *Bayern und die „Frankfurter Dokumente“*

Die Frankfurter Begegnung zwischen den westdeutschen Regierungschefs und den westalliierten Militärgouverneuren anläßlich der Übergabe der Dokumente wurde in der bayerischen Staatskanzlei einem „grundsätzlichen Wandel der Besatzungspolitik der Westmächte gegenüber Deutschland“ gleichgesetzt, und das in zweifacher Hinsicht: Zum einen seien die Militärgouverneure diesmal anstelle des „anonymen Kontrollrates, der hinter einer Wolkenwand thronte und für Deutsche unerreichbar war“, den Deutschen gegenübergetreten, und dabei wiederum nicht jeder für sich, sondern quasi als ein gemeinsames Organ der drei alliierten Regierungen. Zum anderen seien erstmals keine Befehle erteilt, sondern „unter Berufung auf die Beschlüsse der Westregierungen Fragen zur Erörterung gestellt und die deutsche Stellungnahme erbeten“ worden<sup>308</sup>.

#### *Verfassungsfrage*

Die Ergebnisse der Londoner Sechsmächtekonferenz kamen den bayerischen Vorstellungen in überraschend hohem Maße entgegen. In einer Analyse des Dokumentes Nr. I gelangte Anton Pfeiffer zu dem Ergebnis, daß dieses „den föderalistischen Ländern eine fast unerwartete Chance“ gebe, „Fehlentwicklungen der letzten Jahre auszugleichen und unerfreuliche Erfahrungen zu berücksichtigen“<sup>309</sup>. Auch die positive Stellungnahme

<sup>308</sup> Ebenda, Nr. 35, Aufzeichnung „Allgemeines“ (zu den „Frankfurter Dokumenten“) vom 4. 7. 1948. Den Augenblick der Übergabe der Dokumente bezeichnete Pfeiffer als das „wohl eindrucksvollste Erlebnis in meiner vielseitigen und bunten Laufbahn“; vgl. ebenda, Aufzeichnung (ohne nähere Angaben); dazu auch Reuter, „Graue Eminenz“, S. 166.

<sup>309</sup> BayHStA, NL Pfeiffer, Nr. 35, Aufzeichnung „Zu Dokument Nr. 1. Verfassungsgebende Versammlung“. Die Chancen für eine föderalistische Entwicklung hob auch Ehard in den Sitzungen des Ministerrats vom 3. 7. 1948 und 7. 7. 1948 hervor; vgl. Parl. Rat, Bd. 1, S. 77, Anm. 28.

Ehards zu den „Londoner Empfehlungen“<sup>310</sup> läßt erkennen, daß sich die bayerische Position im wesentlichen bestätigt sah: 1. Die Tatsache, daß von „Empfehlungen“ und „Ermächtigungen“ die Rede war, deutete nach bayerischer Interpretation darauf hin, daß es sich tatsächlich nicht um ein Diktat der Siegermächte handelte, sondern den Deutschen selbst die Aufgabe der Staatsschöpfung zudedacht war. 2. Mit den „Londoner Empfehlungen“ war ein neuer Ansatzpunkt für die künftige staatsrechtliche Entwicklung gegeben, wurde also nicht an den „Frankfurter Zentralismus“ angeknüpft. Als Indiz dafür, daß es nicht einfach zu einer Ausdehnung dieses Systems auf trizonaler Basis kommen würde, konnte auch gewertet werden, daß die französische Zone noch nicht der bizonalen Organisation beigetreten war<sup>311</sup>. 3. In der Beauftragung der Ministerpräsidenten „als den verfassungsmäßig verantwortlichen Regierungs-Chefs ihrer Länder“ lag „die Anerkennung, daß die Länder den Ausgangspunkt und die Grundlage für jede höhere deutsche staatliche Gemeinschaft“ darstellten, und die Legitimierung der Länderchefs in ihrer Ganzheit als „Gesamtorgan der Westzone und als Diskussionspartner“, eine Schlüsselfunktion, für die sich Ehard seit den Tagen der Münchner Ministerpräsidentenkonferenz vom Juni 1947 eingesetzt hatte, ohne sich allerdings, weder im Kreise seiner Kollegen noch innerhalb der CDU/CSU, damit durchsetzen zu können. Diese zentrale Rolle der westdeutschen Länderchefs, faktisch wie im bayerischen politischen Denken, erklärt gleichzeitig die besondere Bedeutung, die Ehard einer einheitlichen Stellungnahme der Ministerpräsidenten zu den „Frankfurter Dokumenten“ beimaß. Ein einstimmiges Votum würde nicht nur der deutschen Seite verhandlungstaktisch eine starke Position verschaffen, sondern brächte auch, durch die Eigenschaft der Regierungschefs als anerkannte Vertreter des deutschen Volkes, die Demonstration eines einheitlichen Volkswillens und eine „wirksame und stoßkräftige Vertretung der Gesamtinteressen der deutschen Länder“<sup>312</sup>. 4. Indem das Dokument Nr. I die Entscheidung über das Verfahren zur Bildung einer Verfassungsgebenden Versammlung in die Hände der Länderchefs und -parlamente legte, konnte daraus abgeleitet werden, „daß diese verfassungsgebende Versammlung keine aus allgemeinen direkten Wahlen hervorgehende Nationalversammlung zu sein“ brauchte. 5. In Dokument Nr. I war ausdrücklich festgelegt, daß die Verfassung selbst föderalistisch aufgebaut sein und die Rechte der beteiligten Länder schützen mußte. Insgesamt also ließ das

<sup>310</sup> Zum folgenden vgl. BayHStA, NL Pfeiffer, Nr. 397, Stellungnahme Ehards zum Londoner Deutschlandkommuniqué vom 8. 6. 1948; ebenda, Nr. 35, Aufzeichnung „Allgemeines“ (zu den „Frankfurter Dokumenten“) vom 4. 7. 1948; ebenda, „Zu Dokument Nr. 1. Verfassungsgebende Versammlung“; BayHStA, StK, 110049, „Die Frankfurter Dokumente“, Stellungnahme Ehards vom 2. 7. 1948; BayHStA, Staatskanzleiabgabe 1976, Nr. 0148/I, „Etappen der Neuordnung“, vom 17. 8. 1948; vgl. auch die Aufzeichnung über die Besprechung der Landesvorsitzenden der CSU/CDU mit den Ministerpräsidenten der CSU/CDU am Vorabend der Koblenzer Ministerpräsidenten-Konferenz am 7. 7. 1948, in: Kaff (Bearb.), Die Unionsparteien 1946–1950, S. 220–224; Ausführungen Ehards vor dem Ministerrat, in: Parl. Rat, Bd. 1, S. 78, Anm. 29.

<sup>311</sup> Bei den Beratungen der Ministerpräsidenten im Anschluß an die Übergabe der Dokumente in Frankfurt hatte Ehard sofort seine Kollegen in die Richtung zu drängen versucht, daß eine Fortentwicklung des Wirtschaftsrates nicht denkbar sei und die Ministerpräsidenten einen „brauchbaren Vorschlag“ machen sollten; vgl. Parl. Rat, Bd. 1, S. 28.

<sup>312</sup> Hier stand auch das Vorbild des Länderrates der amerikanischen Zone Pate. Das Einstimmigkeitsprinzip half freilich auch, bayerische Interessen insofern besser zu vertreten, als der Freistaat nicht überstimmt werden konnte.

Frankfurter Dokument Nr. I „beachtlichen Spielraum für die Durchsetzung föderalistischer Tendenzen“. Eine solche Gelegenheit – und dies entsprach der einheitlichen Auffassung des gesamten Kabinetts<sup>313</sup> – mußte genutzt werden. Nun kam es freilich entscheidend darauf an, das Gewicht Bayerns in den bevorstehenden Verhandlungen nach Kräften in die Waagschale zu werfen. Nachdem also die Stunde für das Land Bayern geschlagen zu haben schien, wurden, ausgehend von dem mit Dokument Nr. I vorgegebenen Rahmen, folgende Vorstellungen im einzelnen entwickelt: 1. An die Tatsache, daß die Regierungschefs in ihrer Gesamtheit als politisches Gremium, als berufene Sprecher der Länder und des deutschen Volkes gegenüber den Besatzungsmächten anerkannt waren, knüpfte sich aus bayerischer Sicht eine Allgemeinzuständigkeit der damit konstituierten Ministerpräsidentenkonferenz, eine „grundsätzliche Kompetenz, die sich auf die gesamtdeutschen Fragen“ bezog und die keiner besonderen Autorisation und Definition mehr bedurfte<sup>314</sup>. Um diese Institution arbeitsfähig zu machen, wurde die Errichtung eines „Arbeitsausschusses mit einem kleinen ständigen Sekretariat“ erwogen. 2. Für das Zustandekommen der Verfassung galt, daß dieses von den Ministerpräsidenten „auch materiell führend beeinflusst“ werden mußte. Demnach war es *ihre* Aufgabe, Grundsätze für die künftige Verfassung aufzustellen, die anschließend einer „Nationalversammlung“ zur Beschlußfassung vorgelegt werden sollten. Die Nationalversammlung sollte also auf der Grundlage eines von den Ministerpräsidenten ausgearbeiteten Entwurfes beraten und beschließen<sup>315</sup>. Der Entwurf war zuvor in den Ländern zu beraten, um dann in einer weiteren Konferenz der Regierungschefs die Abstimmung auf eine gemeinsam getragene Fassung zu erreichen. Diese Einigung der Ministerpräsidenten auf einen gemeinsamen Verfassungsentwurf konnte als „als eine Art pactum de contrahendo“ angesehen werden, das hieß, „die Regierungen [der Länder] verpflichten sich, einem Bundesstaat beizutreten, falls dessen Verfassung den im Entwurf festgelegten Grundsätzen entspricht“<sup>316</sup> – ein Konzept, das freilich weit über den Inhalt des Dokumentes Nr. I hinausging. 3. Die Einberufung der Verfassungsgebenden Versammlung (Nationalversammlung) sollte aufgrund einer gemeinsamen Proklamation der Ministerpräsidenten erfolgen, ihr Zustandekommen somit ausschließlich in der Hand der westdeutschen Länder liegen, eine Auffassung, die später von den Militärgouverneuren noch einmal ausdrücklich bestätigt wurde.

Aufmerksamkeit hatte die Formulierung des Dokumentes Nr. I erregt, wonach „die Abgeordneten zu dieser Versammlung [...] in jedem der bestehenden Länder nach den Verfahren und Richtlinien *ausgewählt*“<sup>317</sup> werden sollten, „die durch die gesetzgebende Körperschaft in jedem dieser Länder angenommen werden“. Daraus, daß nach deutscher Übersetzung von „Auswahl“ und nicht von „Wahl“ die Rede war und es au-

<sup>313</sup> Vgl. Kock, Bayerns Weg in die Bundesrepublik, S. 278.

<sup>314</sup> BayHStA, NL Pfeiffer, Nr. 153, „Grundsätzliche Erwägungen des Ministerpräsidenten Dr. Hans Ehard für sein Vorgehen auf der Ministerpräsidenten-Konferenz in Koblenz“ vom 5. 7. 1948.

<sup>315</sup> Das Ziel, die Verfassungsgebende Versammlung an einen Entwurf der Länderregierungen zu binden, wurde allerdings nicht erreicht. Der vom Herrenchiemseer Verfassungsausschuß vorgelegte Grundgesetzentwurf wurde vom Parlamentarischen Rat lediglich als eine private Beratungsunterlage betrachtet; vgl. Lange, Bestimmungsfaktoren der Föderalismusdiskussion, S. 21.

<sup>316</sup> BayHStA, NL Pfeiffer, Nr. 35, Aufzeichnung „Zu Dokument Nr. 1. Verfassungsgebende Versammlung“.

<sup>317</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 30f. (Hervorhebung von der Verfasserin).

ßerdem keine Bestimmung gab, wonach die Delegierten den Landtagen angehören mußten, konnte man folgern, daß es „demnach denkbar und zulässig“ war, „daß auch Mitglieder der Regierung, Mitglieder des Wirtschaftslebens, Professoren oder sonstige prominente Persönlichkeiten in die Versammlung entsandt werden“. Das hieß auch, daß die Versammlung nicht unbedingt nach den Kriterien einer demokratischen Repräsentation zustande kommen mußte. Somit war sie „nicht als Parteiensammelsurium, sondern als eine Versammlung der besten Köpfe eines demokratischen Deutschlands“ vorstellbar. Da das Auswahlverfahren dem jeweiligen Landesparlament selbst oblag, erübrigte sich die Festlegung auf eine für alle Länder einheitliche Regelung.

4. Auch während der Beratungen der Verfassunggebenden Versammlung sollten die Ministerpräsidenten weiterhin die Ansprechpartner der Besatzungsmächte bleiben. Sie, die der Versammlung den Verfassungsentwurf vorlegen würden, sollten außerdem berechtigt sein, diesen vor der Versammlung zu vertreten.<sup>5</sup> Was die Ratifizierung der Verfassung anbetraf, sollte diese nach ihrer Annahme durch die Verfassunggebende Versammlung (wobei nach Ländern, nicht nach Parteien abgestimmt werden sollte, nach dem Vorbild des Stuttgarter Länderrates) einem Volksentscheid in den einzelnen Ländern nach jeweils eigenem Verfahren unterworfen werden. Ausschlaggebend war die Mehrheit in jedem Lande, nicht etwa eine solche des gesamten künftigen Bundesgebietes. Eine Gefahr für den Primat des Selbstbestimmungsrechtes der Länder bestand in der Möglichkeit einer Majorisierung einzelner Länder durch die vorgeschriebene Zweidrittelmehrheit. Würde es gelingen, diese Klausel zu beseitigen, wäre das Ziel erreicht, jedem Land die freie Entscheidung über den Beitritt zum Bund zu überlassen.

6. Aus begreiflichen Gründen wurde auf eine „möglichst rasche Erledigung der Verfassungsfrage“ Wert gelegt. Zwar sollte man sich einerseits nicht durch die gesetzten Fristen unter Druck setzen lassen, andererseits aber durfte auch die Ausarbeitung einer nur vorläufigen Lösung nicht für eine Verschleppungstaktik mißbraucht werden. Dabei stand weniger der Gedanke an mögliche außenpolitische Implikationen im Vordergrund als vielmehr die Angst, die „Chance für die Regelung einer föderalistischen Ordnung“, welche „die gegenwärtige Situation und das Dokument Nr. I den Ländern“, das hieß insbesondere Bayern als dem Verfechter der Länderinteressen, gab, zu versäumen<sup>318</sup>. Gegen eine kritische Einstellung gegenüber der Konzeption der Westmächte war zwar nichts einzuwenden, vor allem aber mußte gehandelt werden.

Trotz der hier wiedergegebenen klaren Vorstellungen im einzelnen bleibt ein Wandel in der Haltung des bayerischen Ministerpräsidenten in der Verfassungsfrage festzuhalten: Im Unterschied zu seinem entschlossenen Eintreten für die Ausarbeitung einer Verfassung und die Bildung eines westdeutschen Staates spätestens seit Juni 1947 wird bei der Beurteilung der Ergebnisse der Londoner Sechsmächtekonferenz eine Distanzierung spürbar: In seiner Stellungnahme vom 2. Juli 1948 hieß es, daß, bei aller positiven Würdigung, für „große, weit gespannte Verfassungskonzeptionen [. . .] gerade im Hinblick auf den Inhalt der Frankfurter Dokumente die Voraussetzungen noch allzu sehr zu fehlen“ schienen. In Koblenz würden die Regierungschefs „ihr Augenmerk in erster Linie darauf richten müssen, einen praktischen und gangbaren Weg für eine Übergangslösung zu finden, die verspricht, möglichst rasch ein gemeinsames Regie-

<sup>318</sup> BayHStA, NL Pfeiffer, Nr. 153, „Grundsätzliche Erwägungen des Ministerpräsidenten Dr. Ehard für sein Vorgehen auf der Ministerpräsidenten-Konferenz in Koblenz“ vom 5. 7. 1948.

rungs-Organ auf der Grundlage eines einfachen, wenn auch nur provisorischen Verfassungsinstrumentes zu schaffen“<sup>319</sup>. In der Begründung dafür, daß „die Zeit für eine wirkliche und echte Verfassung noch nicht reif“ sei, stellte Ehard, der das in den Dokumenten vorgesehene Junktim zwischen Verfassungsfrage und Besatzungsstatut ablehnte, selbst eine Verbindung zwischen beiden Komplexen her: 1. Ein besetztes Land, „das dergestalt der Kontrolle durch ausländische Mächte unterstellt und auf den wichtigsten Gebieten des Lebens fremden Eingriffen ausgesetzt“ sei (wie in dem vorgelegten Besatzungsstatutsentwurf konzipiert), ein Land, „dessen auswärtige Beziehungen durch die Militärgouverneure der Besatzungsmächte wahrgenommen und geleitet werden“ sollten, verfüge nicht über das erforderliche Maß an Souveränität, das für die Schaffung einer echten Verfassung Voraussetzung sei. 2. Wenn auch manche Beschränkungen, wie die der deutschen Außenpolitik, nur vorübergehender Natur sein würden, so waren doch „in einem allgemeinen Zustand der Vorläufigkeit und eines so langsamen Überganges vom Krieg zum Frieden [. . .] auch keine endgültigen staatsrechtlichen Lösungen“ möglich. Der Vorläufigkeit eines Besatzungsstatutes entspreche demnach die Vorläufigkeit „eines ersten deutschen Verfassungs-Statutes“. 3. Diese Vorläufigkeit korrespondiere gleichzeitig mit der gesamtdeutschen Situation im Hinblick auf den deutschen Osten.

Aus diesen Erwägungen ergab sich, daß das Besatzungsstatut vor der Ausarbeitung eines „Verfassungs-Statutes“ als dessen reale Grundlage geschaffen werden sollte, wie es den Ministerpräsidenten bereits in München vorgeschwebt habe. In diesem Punkt schloß sich Bayern also einer schon lange von den Sozialdemokraten erhobenen Forderung an. So deutlich sich Ehard Wochen und Monate vor der Londoner Sechsmächtekonferenz für die Schaffung einer Verfassung für die drei Westzonen eingesetzt hatte, die freilich im Hinblick auf den noch fehlenden deutschen Osten zeitlich keinen Endgültigkeitscharakter beanspruchen konnte, rückte er nun also den Provisoriumsgedanken, sowohl zeitlich als auch räumlich, in den Vordergrund. Die Ursache für diesen Kurswechsel dürfte auf das Einwirken des Parteivorsitzenden Josef Müller zurückzuführen sein<sup>320</sup>. Gleichwohl ging Ehard selbst auch jetzt nicht von dem Begriff „Verfassung“ ab. In Koblenz sollte er wiederholt betonen, daß ein solches Statut oder wie immer man es bezeichnen wolle, inhaltlich in jedem Falle dem Charakter einer Verfassung zumindest sehr nahekommen müsse, sollte damit wirklich eine solide Grundlage geschaffen werden. Während der bayerische Ministerpräsident also an seiner Überzeugung festhielt, daß es im Interesse eines funktionsfähigen Ganzen in jedem Falle zu ei-

<sup>319</sup> BayHStA, StK, MA 110049, „Die Frankfurter Dokumente“, Stellungnahme Ehards vom 2. 7. 1948.

<sup>320</sup> Die Stellungnahme Ehards zu den „Frankfurter Dokumenten“ vom 2. 7. 1948 ist in den darin vertretenen Positionen zur Verfassungs- und zur Pfalzfrage von Josef Müller maßgeblich mitformuliert worden. Müller hatte den Provisoriumsgedanken stark betont; vgl. Müller, Bis zur letzten Konsequenz, S. 352. Auch vor dem Ministerrat hatte er die Ausarbeitung einer Verfassung abgelehnt, da die Voraussetzung dafür, die deutsche Souveränität, fehle; vgl. Parl. Rat, Bd. 1, S. XXXIX. In der Vorkonferenz von CDU und CSU am 7. 7. 1948 hatte er sich, im Unterschied zu Ehard, energisch gegen die Entscheidung für eine Verfassung gewandt. Es komme nur ein „Statut für ein Protektorat in Frage“; vgl. Kaff (Bearb.), Die Unionsparteien 1946–1950, S. 223. Angesichts der Lage in Berlin hatte Müller dafür plädiert, „Zeit zu gewinnen zu ruhigen Überlegungen“ und sich „unter Zeitdruck nicht zu einer Verfassung drängen“ zu lassen; vgl. ebenda.

ner Regelung kommen müsse, die sich kaum wesentlich von einer echten Verfassung unterscheiden konnte, signalisierte er schon zu Beginn der Koblenzer Konferenz die Bereitschaft, auf das Provisoriumskonzept einzuschwenken.

### *Ländergrenzenproblematik*

Als einziger deutscher Flächenstaat ist Bayern seit den Tagen des Deutschen Bundes und des Deutschen Reiches in territorial unveränderter Form – abgesehen von Lindau – über das Kriegsende hinaus bestehengeblieben. Trotz dieser vielgerühmten Kontinuität war Bayern nach 1945, wie dargelegt, intern mit Separationstendenzen belastet. Nach außen mußten die Landesgrenzen außerdem gegenüber tschechoslowakischen und österreichischen Ansprüchen behauptet werden. Mit Lindau und etwas später auch der Pfalz waren, zumindest vorläufig, zu Bayern gehörige Gebiete aus dem eigenen Staatsverband ausgegliedert. Abgesehen davon wurde 1948 jegliche Antastung des territorialen Bestandes entschieden abgelehnt. Eine Änderung der „durchaus befriedigenden, unproblematischen und durch die Geschichte bewährten Grenzziehung“ kam „überhaupt nicht in Frage“<sup>321</sup>.

Dreh- und Angelpunkt der bayerischen Ländergrenzendiskussion war die Pfalzfrage<sup>322</sup>. Von den Vorgaben des Dokumentes Nr. II konnte aus bayerischer Interessenlage lediglich das historische Kriterium Geltung beanspruchen sowie das ebenfalls erwähnte Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Bevölkerung. Doch bedurfte der in Dokument Nr. II gebrauchte Terminus „überlieferte Formen“ der Präzisierung: Mit diesem Begriff konnten „nicht etwa alle Formen“ gemeint sein, „die irgend einmal im Laufe der Geschichte vorhanden waren, sondern nur solche, die im politischen Bewußtsein der Gegenwart noch als wirksam und angemessen vom Volke erlebt werden und ihm vertraut sind“. Vielmehr kamen „nur die Formen und Gliederungen“ in Betracht, „die sich in Deutschland im Laufe des letzten Jahrhunderts herausgebildet haben, d. h. also von der Zeit an, seit der das Volk selbst in immer steigendem Maße an der Gestaltung der Verfassungen und an der Regierung aktiv beteiligt ist. Man kommt damit auf die Formen, die zum größten Teil erst seit 1945 geändert worden sind“. Demzufolge wäre es für Süddeutschland „die einfachste Lösung“ gewesen, „das historische Schnittmuster wieder herzustellen“. Ein solches ergab folgendes Bild einer Neugliederung für den süddeutschen Raum: 1. Bayern, einschließlich Lindaus und der Pfalz, 2. Württemberg (mit Hohenzollern), 3. Hessen mit Hessen-Nassau nebst den derzeitigen rheinland-pfälzischen Regierungsbezirken Mainz und Montabaur und 4. Baden, bestehend aus Nord- und Südbaden. Den dabei entstehenden, verhältnismäßig kleinen Ländern Baden und Württemberg sollte es selbst überlassen bleiben, sich zu einem Lande zu vereinigen. Die Beibehaltung der wiederhergestellten Länder Baden und Württemberg wäre dabei eine Lösung gewesen, die die umstrittene Pfalzfrage unberührt gelassen hätte. Außerdem wäre damit auch der Aufbau eines großemäßig Bayern weit ebenbürti-

<sup>321</sup> BayHStA, Staatskanzleiabgabe 1976, Nr. 0148/I, „Die Frankfurter Dokumente“, Stellungnahme Ehards vom 2. 7. 1948.

<sup>322</sup> Zum folgenden vgl. BayHStA, NL Pfeiffer, Nr. 35, Ausarbeitung Pfeiffers (?) zu Dokument Nr. II vom 5. 7. 1948.

geren Nachbarlandes – wie es der spätere Südweststaat sein sollte –, das ihm seine angestrebte Führungsposition hätte streitig machen können, vermieden worden.

Schwieriger hingegen lagen die Verhältnisse in Norddeutschland. Die problematischste Frage war die der Abgrenzung Nordrhein-Westfalens. Die Gefahr einer Isolierung des Ruhrgebietes legte es nahe, das Land in seiner gegenwärtigen Form zu belassen, ja sogar noch um die Kreise Trier und Koblenz zu erweitern. Dies erschien gerechtfertigt durch den Umstand, „daß das Gebiet auf lange Zeit durch die vorgesehene Alliierte Kontrolle des Ruhrgebiets, durch die allgemeine Industrie- und Rüstungskontrolle besonders belastet“ sein würde. Die beiden Stadtstaaten Hamburg und Bremen durften sich bayerischer Sympathie erfreuen. Das Votum für die Erhaltung ihrer Selbständigkeit schloß nicht zuletzt die taktische Überlegung ein, damit eventuell das föderalistische Element innerhalb der SPD stärken zu können.

Interessanterweise deutet sich in dieser ausführlichen Stellungnahme zur Ländergrenzenproblematik die Bereitschaft an, auch den nordwestdeutschen Ländern, selbst wenn sie erst mit dem Zerfall des preußischen Staates entstanden waren, doch eine gewisse historische Tradition zuzugestehen, da „auch sie größtenteils nach früheren Provinzgrenzen gebildet und [. . .] meist durch einheitliches Stammesbewußtsein auch innerlich getragen“ seien. Dieser Widerspruch zu dem die gewünschte Führungsrolle der süddeutschen Länder, insbesondere Bayerns, begründenden Argument, daß es sich bei den nordwestdeutschen Ländern im Unterschied zu diesen um reine Zufallsgebilde handele, löst sich, wenn man die im Hintergrund stehende Pfalzfrage einbezieht: „Es gibt“, so lautete nämlich das Fazit, „im westlichen Deutschland nur ein Land, das keinen historischen und stammesmäßigen inneren Zusammenhang [. . .] hat, das ist das Land Rheinland-Pfalz.“ Im Falle einer Auflösung dieses Landes stünde die Pfalz zur Disposition, im besonderen für einen Wiederanschluß an Bayern. Für eine Angliederung der nördlichen Teile von Rheinland-Pfalz an Nordrhein-Westfalen gab es genügend plausible Argumente.

Taktisch mußte bei der Begründung solcher Lösungen den Besatzungsmächten gegenüber besonders hervorgehoben werden, daß eine solche Neugliederung dem Willen der betroffenen Bevölkerung entsprechen würde, mehr noch mußte betont werden, „daß der Wille der Bevölkerung wichtiger ist als eine Formallösung, die mit Rücksicht auf die Proportionen, aber ohne die innere Zustimmung des Volkes getroffen“ wurde. Eine Orientierung an bestimmten Größenverhältnissen – und eine solche bestand durchaus bei den Besatzungsmächten<sup>323</sup> – hätte sowohl eine Vergrößerung Bayerns durch den Anschluß der Pfalz als auch eine Erweiterung Nordrhein-Westfalens im Zusammenhang mit der Auflösung von Rheinland-Pfalz nicht zugelassen. Der Wille des Volkes, der bei der Verfassungsfrage in den bayerischen Überlegungen offenkundig eine untergeordnete Rolle spielte, wurde hier also taktisch in den Vordergrund geschoben. Da die Besatzungsmächte auf das Selbstbestimmungsrecht hohen Wert legten, waren Einwände gegen eine solche Argumentation schwerlich zu erwarten. Sollte dies dennoch der Fall sein, wäre immerhin die Folge, „daß gewisse Ziele der alliierten Politik, insbesondere der französischen Politik, jetzt schon demaskiert würden“.

<sup>323</sup> Alle drei Besatzungsmächte lehnten eine weitere Vergrößerung Nordrhein-Westfalens ab. Kein Land sollte größer sein als dieses oder Bayern in ihrer bestehenden Form; vgl. Parl. Rat, Bd. 1, S. LX.

Eine Neugliederung nach stammesmäßigen Gesichtspunkten war nicht praktikabel. Ihre konsequente Berücksichtigung mußte den Zerfall des bayerischen Staatsgebietes bedeuten und angesichts der Tatsache, daß „ein Großteil des bayerischen und ein erheblicher Teil des schwäbisch-alemannischen Stammesgebiets sich außerhalb Deutschlands befindet“, zu einer „Vormachtstellung Frankens und Niedersachsens“ führen<sup>324</sup>. Insgesamt jedenfalls war aus bayerischer Sicht, wie bereits angedeutet, in der Frage der Ländergrenzenreform eher Zurückhaltung am Platze. Die Durchführung einer Neugliederung würde, wie Ehard es formulierte, für die Deutschen nichts anderes bringen als einen „Zankapfel, um den sie sich sehr lange streiten können, und der unter Umständen die Arbeit oder den Erfolg der Arbeit auf dem anderen Gebiete“, nämlich der für Bayern vorrangigeren Verfassungsfrage, „völlig lahmlegen könnte“<sup>325</sup>.

### *Besatzungsstatut*

Der bayerische Ministerpräsident Hans Ehard gehörte zu denjenigen westdeutschen Politikern, die schon früh den Erlaß eines Besatzungsstatutes gefordert hatten. In seiner Stellungnahme vom 2. Juli allerdings bezeichnete Ehard den von den Westalliierten vorgelegten Entwurf als „ein ernstes und bitteres Dokument der Niederlage und der Schwäche Deutschlands“. Es erwecke „schmerzhaftes Erinnerungen an Versailles“, zeige „das Los eines besiegten Landes“ und enthülle den „Zustand der Unfreiheit, in dem Deutschland weiterhin und eigentlich auf unabsehbare Zeit gehalten werden“ solle<sup>326</sup>. Auf Ablehnung stieß insbesondere die Verknüpfung des Besatzungsstatutes mit der künftigen Verfassung durch die Volksabstimmung: Das war nach den Worten Ehards gleichbedeutend mit der „Fortführung der militärischen durch eine zivile Kapitulation“<sup>327</sup>.

Inhaltlich ging das Dokument Nr. III nach bayerischer Beurteilung weit über ein Besatzungsstatut hinaus und konnte eher als ein „vorweggenommenes Friedensstatut“ gekennzeichnet werden. Offenkundig gab es gravierende Unterschiede zwischen den deutschen und den alliierten Vorstellungen<sup>328</sup>: Während den Deutschen ein Statut von „mehr technischem als politischem Charakter“ vorschwebte, in dem es um die „Festlegung der von den Besatzungstruppen beanspruchten Leistungen“ und die Art und Weise ihrer Regelung gehen sollte, trugen die von den Militärgouverneuren vorgelegten Grundsätze vorwiegend politische Züge, indem sie „den gesamten Komplex der künftigen Beziehungen zwischen den Besatzungsmächten und der deutschen Bundes-

<sup>324</sup> Institut für Zeitgeschichte, München, ED 120 (NL Hoegner), Bd. 284, Ausarbeitung Hoegners „Die Neugliederung der deutschen Länder“, S. 2; vgl. auch Kock, Bayerns Weg in die Bundesrepublik, S. 120.

<sup>325</sup> Bayer. Staatsbibliothek, NL Schwend, Manuskript einer Rede Ehards in Augsburg am 18. 7. 1948, S. 10.

<sup>326</sup> BayHStA, Staatskanzleibabgabe 1976, Nr. 0148/I, „Die Frankfurter Dokumente“, Stellungnahme Ehards vom 2. 7. 1948.

<sup>327</sup> Bayer. Staatsbibliothek, NL Schwend, Manuskript der Rede Ehards in Augsburg am 18. 7. 1948, S. 10; ähnlich BayHStA, NL Pfeiffer, Nr. 153, Ausarbeitung „Grundsätzliche Erwägungen des Ministerpräsidenten Dr. Hans Ehard für sein Vorgehen auf der Ministerpräsidenten-Konferenz in Koblenz“ vom 5. 7. 1948, S. 2f.

<sup>328</sup> Zum folgenden ebenda, Nr. 35, Analyse zu Dokument Nr. III.

regierung“ zum Gegenstand erhoben. Technische Fragen im deutschen Sinne spielten dagegen nur eine Nebenrolle. Immerhin lag in dem erkennbaren Willen zu einer Selbstbeschränkung besonders im Hinblick auf die französische Besatzungsmacht ein „gewaltiger Fortschritt“.

Anstelle nun den Entwurf der Alliierten Punkt für Punkt durchzugehen, war es taktisch klüger, das Dokument Nr. III in seiner „Grundkonzeption selbst“ anzugreifen: Die „Erfüllung des grundsätzlichen Zwecks der Besetzung“, wie es in Dokument Nr. III hieß, konnte überwiegend als abgeschlossen gelten oder war zumindest unter alliierter Kontrolle in Angriff genommen worden. Bislang hatte sich die gesamte deutsche Entwicklung unter fortlaufender Kontrolle und Überwachung vollzogen, so daß es „schlechterdings undenkbar“ war, „daß ein Bundesstaat, der von demokratischen, unter der Mithilfe der Besatzungsmächte entstandenen Staaten gebildet ist und der regiert wird von Männern, von denen jeder einzelne von den Besatzungsmächten auf das Genaueste überprüft wurde, nicht an sich schon jede erdenkliche, von den Besatzungsmächten billigerweise geforderte Garantie bieten würde“. Im Grunde bestand also „kein Anlaß mehr, diesem Bundesstaat noch weiterhin die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit vorzuenthalten“. In den bayerischen Vorstellungen ging es dabei keineswegs um die Wiedererlangung einer uneingeschränkten Souveränität. Das Recht der Besatzungsmächte, über die Entwicklung Deutschlands zu wachen, wurde ebenso anerkannt wie eine längerwährende, an den Mindestanforderungen der Besetzung und Kontrolle orientierte Präsenz der Besatzungsmächte, die nicht nur geduldet, sondern aus sicherheitspolitischen Erwägungen sogar erwünscht war<sup>329</sup>. Eine in diesem Umfang eingeschränkte deutsche Selbstbestimmung war für Bayerns Ministerpräsident Ehard kein Hindernis für den Aufbau echter staatsrechtlicher Verhältnisse; er ging von einer „vorläufige[n] deutsche[n] Bundesregierung unter amerikanisch-englisch-französischer Kontrolle“ aus<sup>330</sup>. Hinzukommen konnten zusätzlich noch in die Verfassung aufzunehmende rechtliche Garantien, etwa dergestalt, daß diese ausdrücklich das Völkerrecht als bindend anerkannte und der Beitritt des deutschen Bundesstaates zu den Vereinten Nationen zum frühestmöglichen Zeitpunkt vorgesehen wurde<sup>331</sup>.

Aus der analytischen Betrachtung der Problematik des Besatzungsstatutes ergaben sich folgende Perspektiven für die bevorstehenden Verhandlungen: 1. Eine völlige Ablehnung der von den Besatzungsmächten vorgelegten Prinzipien wäre politisch unklug, da sie „gerade die einer Beschränkung der Alliierten Befugnisse abgeneigten Tendenzen fördern und damit den deutschen Interessen abträglich sein müßte“. Deshalb war es sinnvoller, deutsche Gegenvorschläge auszuarbeiten. Diese müßten im wesentlichen beinhalten a.) die Aufhebung des Kriegszustandes mit der Verkündung der Verfassung, b.) im Bereich der Außenpolitik eine Beschränkung des Einflusses der Besatzungsmächte auf die Beobachtung, Beratung und Unterstützung der Deutschen bei der Aufnahme und Entwicklung der auswärtigen, vorrangig der Wirtschafts- und Han-

<sup>329</sup> Vgl. ebenda, Nr. 392, Ausarbeitung von Hans Schwarzmann „Die Sicherheit Westeuropas“ (o. D., Mitte Juli 1948).

<sup>330</sup> Ebenda, Nr. 32, Besprechung zwischen Ehard und Moeller vom 12. 3. 1948.

<sup>331</sup> Dazu und zum folgenden vgl. ebenda, Nr. 35, Analyse zu Dokument Nr. III, S. 3, 5 f.; vgl. auch ebenda, Nr. 153, Ausarbeitung „Grundsätzliche Erwägungen des Ministerpräsidenten Dr. Hans Ehard für sein Vorgehen auf der Ministerpräsidenten-Konferenz in Koblenz“ vom 5. 7. 1948, S. 3.

delsbeziehungen und c.) die Reduktion des Besatzungsstatutes auf seinen „technischen Teil“, in dem die für die Besatzungsstreitkräfte aufzubringenden Leistungen im einzelnen sowie die zur Gewährleistung ihrer Sicherheit erforderlichen Maßnahmen und Kontrollen unter Berücksichtigung deutscher Vorschläge zu definieren waren. 2. Das Dokument Nr. III war der „politische Angelpunkt aller alliierter Vorschläge“. Die vorgesehenen, auch nach bayerischer Auffassung zu weit gehenden Einschränkungen standen im Widerspruch zu – ein Höchstmaß an Selbstbestimmung voraussetzender – neuer deutscher Staatlichkeit, der nur dadurch gelöst werden konnte, daß man auf die Ausarbeitung einer echten Verfassung verzichtete. 3. Das im Zusammenhang mit der vorgesehenen Volksabstimmung entstandene Junktim zwischen Besatzungsstatut und Verfassungsfrage mußte aufgehoben werden.

### *Bayern in den Verhandlungen von Koblenz und Rüdesheim*

Das Hauptengagement des bayerischen Ministerpräsidenten, neben dem auch der CSU-Vorsitzende Josef Müller sowie Anton Pfeiffer, Staatsrat Seelos, Friedrich Glum und Karl Schwend nach Koblenz gereist waren, lag bei den verfassungsrechtlichen Fragen. Als Vorsitzender der Kommission zu Dokument Nr. III war Ehard außerdem führend an der Ausarbeitung der deutschen „Leitsätze für ein Besatzungsstatut“ beteiligt. Gleich am 1. Juli, bei den Besprechungen der Ministerpräsidenten im Anschluß an die Übergabe der Dokumente, hatte Ehard die Entscheidung durchgesetzt, sich nicht unter Zeitdruck setzen zu lassen, andererseits aber die Dokumente nicht zu verwerfen, sondern die darin ausgesprochene Ermächtigung im Prinzip anzunehmen und die Dokumente selbst zügig und konstruktiv zu behandeln<sup>332</sup>. Dasselbe Ziel verfolgte er in Koblenz. Als einer der aktivsten Teilnehmer konnte er eine insgesamt erfolgreiche Bilanz vorweisen. Sowohl, was das Zustandekommen der Verfassung anging, als auch bezüglich ihres Inhaltes waren wichtige bayerische Prämissen erfüllt worden<sup>333</sup>: 1. Im Plenum der Regierungschefs hatte sich der Standpunkt durchgesetzt, bei der Entwicklung eigener deutscher Vorschläge das Frankfurter Dokument Nr. I als Ausgangspunkt zu nehmen. 2. Keiner der Anwesenden dachte daran, den Weg über die Frankfurter Bizonenverwaltung zu beschreiten. 3. Analog den bayerischen Vorstellungen waren die Ministerpräsidenten nun bereit, sich als ein zum Treuhänder und offiziellen Sprecher des deutschen Volkes berufenes Gremium zu betrachten. 4. Diesem Selbstverständnis gemäß war der Beschluß gefaßt worden zur Errichtung eines ständigen Büros der Ministerpräsidenten bei der hessischen Staatskanzlei in Wiesbaden. 5. Auf die Einberufung einer „zentralistischen“, allgemein gewählten Nationalversammlung war verzichtet worden. Statt dessen sollte die Wahl der Mitglieder eines „Parlamentarischen Rates“ durch die Landtage erfolgen.

In der Debatte um das Verfahren für das Zustandekommen der Verfassung konnte sich Ehard auf den die bayerische Position stützenden Inhalt des Dokumentes Nr. I berufen. Ein anderes als das darin vorgesehene Verfahren würde, so argumentierte er, angesichts des dahinterstehenden mühsam errungenen Londoner Kompromisses wohl

<sup>332</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 26 ff.

<sup>333</sup> Vgl. Bayer. Staatsbibliothek, NL Schwend, Rede Ehards in Augsburg vom 18.7. 1948; dazu vgl. auch Morsey, Zwischen Bayern und der Bundesrepublik, S. 365; Lange, Die Länder und die Entstehung des Grundgesetzes, Teil 2, S. 57 f.

kaum die Zustimmung der Besatzungsmächte finden<sup>334</sup>. Ehard ging es im besonderen, wie er später im Kabinett erläuterte, um die Abwehr der sozialdemokratischen Konzeption der Wahl eines Vorparlamentes, das einen Verfassungsentwurf ausarbeiten sollte, der dann einer aus allgemeinen Wahlen gebildeten Nationalversammlung zur Beschlussfassung vorgelegt werden sollte. Abgesehen von der „Zerreißung Deutschlands in Ost und West“, die die Beschlussfassung durch eine solche Versammlung bedeutete hätte, bestand die aus bayerischer Sicht weit größere Gefahr darin, daß diese Versammlung den Entwurf des Vorparlamentes verwerfen und unter Umgehung der Länder eine eigene Version ausarbeiten könnte, die in ihrem zentralistischen Charakter genau das zur Folge haben würde, was man im Interesse der deutschen Einheit verhindern wollte, „nämlich einen Weststaat mit allen Wirkungen, die sich daran knüpfen müssen“. Den gleichen Effekt mußte die Ratifizierung des Grundgesetzes durch eine Nationalversammlung haben. Für eine Annahme durch die Länder sprachen dagegen a.) die Einfachheit des Verfahrens, die es ermöglichte, schon „sehr bald [. . .] zu einem Grundgesetz“ und einer „Volksregierung“ zu kommen (Zeitfaktor), und b.) die Chance, dieses Grundgesetz dennoch „demokratisch durch die gewählten Vertreter oder durch die Whler selbst bestätigen zu lassen“ (Demokratiegedanke)<sup>335</sup>. c.) Zudem würde das Grundgesetz im Herbst bei einer Abstimmung in den Strudel nationalistischer und kommunistischer Einflüsse geraten. Mit dem Marshallplan und den Auswirkungen der Währungsreform würden dann auch in Wirklichkeit ganz andere Themen zur Abstimmung stehen, ein Umstand, auf den die Parteien kaum würden Einfluß nehmen können.

6. Akzeptiert wurde auch das Verfahren, eine zweite Konferenz einzuberufen zur endgültigen Beschlussfassung, um in der Zwischenzeit den Landtagen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. 7. Auch bei der Ratifizierung waren die Länder eingeschaltet, da das Grundgesetz „nach Anhörung der Landtage“ den Militärgouverneuren zur Stellungnahme zugeleitet werden sollte<sup>336</sup>, ein Beschluß, der nach der deutsch-alliierten Konferenz am 20. Juli jedoch modifiziert werden mußte. Vor der endgültigen Formulierung des Textes der Stellungnahme der Ministerpräsidenten zu Dokument Nr. I hatte sich Ehard außerdem von seinen Kollegen ausdrücklich bestätigen lassen, daß 8. die Entscheidungen der Regierungschefs möglichst nach dem Prinzip der Einstimmigkeit fallen sollten<sup>337</sup>, 9. die Beteiligung der Länderregierungen an den Beratungen des Parlamentarischen Rates sichergestellt würde<sup>338</sup>, 10. die Länderchefs das Grundgesetz nach seiner Fertigstellung und Genehmigung verkünden würden, und schließlich, daß – ein Punkt, den Ehard später immer wieder als ausdrückliches Verdienst bayerischen

<sup>334</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 96.

<sup>335</sup> Ebenda, S. 97, 91.

<sup>336</sup> Vgl. die „Stellungnahme der Ministerpräsidenten zu dem Dokument Nr. I“; ebenda, S. 147.

<sup>337</sup> Ebenda, S. 125 ff.

<sup>338</sup> Dieses Ziel konnte letztlich doch nicht realisiert werden. Immerhin wußte sich Bayern auf anderen Wegen Einfluß auf die Beratungen zu verschaffen; dazu Morsey, Zwischen Bayern und der Bundesrepublik, S. 366. Bereits die kurze Zusammenkunft der Ministerpräsidenten am 15./16. 7. 1948 hatte Ehard als Gelegenheit ergriffen, den geplanten Verfassungsausschuß nach Herrenchiemsee einzuladen, womit er eine weitere – durch die räumliche Nähe gegebene – Möglichkeit bayerischer Einflußnahme auf die Verfassungsfrage eröffnete.

Engagements hervorhob – 11. im Grundgesetz eine bei der Gesetzgebung gleichberechtigte Mitwirkung der Länder vorgesehen werde<sup>339</sup>.

Auf der anderen Seite aber konnte eine ganze Reihe weiterreichender Vorstellungen nicht durchgesetzt werden: 1. Trotz des grundsätzlichen Konsenses in der Absicht, das Frankfurter Dokument Nr. I als Ausgangspunkt für eine politische Zusammenfassung der drei Westzonen anzuerkennen, wurde die Gelegenheit, eine echte föderalistische Verfassung zu schaffen, nicht ergriffen. Vielmehr setzte sich in Koblenz das Provisoriumskonzept durch. 2. Wenn die Ministerpräsidenten nun auch entschlossen waren, die Sprecherrolle für das deutsche Volk zu übernehmen, waren sie doch weit entfernt davon, provisorisch die Regierungsverantwortung zu übernehmen, wie es bayerischen Vorstellungen entsprochen hätte. 3. Sehr schnell hatte Ehard auch einsehen müssen, daß die Idee, die Grundzüge der Verfassung von den Ministerpräsidenten selbst auszuarbeiten zu lassen, keine Realisierungschance besaß.

Im ganzen konnten die Ergebnisse der Koblenzer Konferenz als ein großer Erfolg für die bayerische Position gewertet werden. Dies galt besonders für die Ländergrenzenfrage und das Besatzungsstatut – wobei sich bei letzterem die bayerischen Vorstellungen kaum von denen der übrigen westdeutschen Länder abhoben –, nicht ganz so für den Verfassungskomplex. Hier hatte Ehard wesentliche Abstriche von seiner ursprünglichen Konzeption in Kauf nehmen müssen. Im Interesse eines einstimmigen Ergebnisses der Konferenz neigte er jedoch ohnehin zu Zugeständnissen. Er war mit klaren politischen Vorstellungen, nicht aber einem ausgefeilten Konzept nach Koblenz gekommen, um die in den Verhandlungen liegenden Möglichkeiten flexibel ausschöpfen zu können. Die Mitwirkung der Länder bei Zustandekommen, Inhalt und Ratifizierung der Verfassung, die Wahrung ihrer Rechte und die Sicherung ihrer Einflußnahme durch inhaltliche Festlegungen im Grundgesetz aber zählten zu einem festen „Kernbestand“, in dem es, bei aller sonstiger Kompromißbereitschaft, keine Konzessionen geben konnte und durfte.

Das Einschwenken auf das von allen Parteien getragene Provisoriumskonzept in Koblenz dürfte dem bayerischen Ministerpräsidenten nicht allzu schwer gefallen sein, bot es doch zugleich die Möglichkeit, die unverzichtbaren bayerischen Grundpositionen in eine für alle Beteiligten unverdächtige und annehmbare Form zu kleiden. „Taktisch“ war es „empfehlenswert“, die Landesinteressen bei den Beratungen „nicht [. . .] in den Vordergrund“ zu stellen, „sondern nachdrücklich hervorzuheben, daß nur eine föderalistische Verfassung die spätere Wiederherstellung der gesamtdeutschen Einheit“ ermöglicht<sup>340</sup>. Andernfalls wäre doch sofort der Unwille der zentralistisch eingestellten Länder hervorgerufen und der Vorwurf des bayerischen Partikularismus geradezu herausgefordert worden. Den Kampf um Einfluß und Rechte der Länder in der Verfassungsfrage führte Bayern also wohlweislich mit Argumenten, die das eigentliche Anliegen nicht zu erkennen gaben. Die mit der Wahrung der Länderrechte verbundenen

<sup>339</sup> Dies erreicht zu haben, sah Ehard als sein persönliches Verdienst an. Zu Ehards „Meisterstück“ der Durchsetzung der Bundesratslösung in den Grundgesetzberatungen vgl. Morsey, Zwischen Bayern und der Bundesrepublik, S. 366 ff.; Düding, Ehard, Menzel und die Staatsform.

<sup>340</sup> Vgl. BayHStA, NL Pfeiffer, Nr. 35, Aufzeichnung „Zu Dokument Nr. 1. Verfassunggebende Versammlung“, S. 4.

bayerischen Eigeninteressen wurden mit einem objektivierbaren Gesamtinteresse aller Länder, der Aufrechterhaltung der deutschen Einheit, ummantelt. Für die unaufgebbaaren bayerischen Zentralpositionen erfüllte die gesamtdeutsche Perspektive eine Alibifunktion. Der indirekte Weg über die Länder würde die Vorläufigkeit des Ganzen im Interesse der deutschen Einheit augenfällig dokumentieren: Eine föderalistische Ausgestaltung der Verfassung, die ein starkes Eigenleben der Länder garantierte, war wiederum das geeignete Mittel, gegebenenfalls die unterschiedlichen Entwicklungen in Ost- und Westdeutschland zu absorbieren und somit in ihrer Elastizität den Weg zu einer späteren Wiedervereinigung offenzuhalten.

Ehards beharrliches Festhalten an den Koblenzer Beschlüssen in Rüdeshheim war weit weniger den Westmächten gegenüber verhandlungstaktisch bestimmt als gegenüber seinen Kollegen, in dem Ziel, die zuvor errungenen Positionen zu halten. Nach seiner Ansicht gab es nach der durch die deutsch-alliierte Konferenz am 20. Juli neugeschaffenen Situation in Rüdeshheim im wesentlichen nur drei Problembereiche zu klären: 1. die Frage der Ländergrenzenreform, beziehungsweise ob es möglich war, allein eine Lösung für Württemberg und Baden vorzuschlagen 2. den Modus der Ratifizierung des Grundgesetzes und 3. das Junktim zwischen Verfassung und Besatzungsstatut<sup>341</sup>. In Rüdeshheim war zur Aufgabe gestellt, die Koblenzer Beschlüsse an die Ergebnisse der Londoner Konferenz „anzugleichen“, möglichst ohne dabei „etwas Grundsätzliches“ aufzugeben<sup>342</sup>. Die größte Gefahr ging aus bayerischer Sicht von der Anforderung der Militärgouverneure aus, nunmehr eine definitive Entscheidung in der Ländergrenzenfrage zu treffen. Da nun nicht der Parlamentarische Rat, wie in den Koblenzer Beschlüssen vorgesehen, sondern, nach dem Willen der Besatzungsmächte, die Ministerpräsidenten selbst hierfür zuständig sein sollten, mußte die Entscheidung in ihrem Kreise gefällt werden. Aus diesem Grunde wollte Ehard diesen Punkt als ersten erörtert wissen, konnte damit aber nicht durchdringen. Eine Einigung über Einzelfragen der Verfassung schien ihm dagegen unschwer erreichbar. Zumindest vom bayerischen Standpunkt aus würde es nicht schwerfallen, notfalls ganz auf die Linie der Besatzungsmächte einzuschwenken.

Ehard hielt auch jetzt weiter an seiner klaren politischen Richtung fest. Nach wie vor standen dieselben Ziele im Vordergrund. Terminologische Fragen besaßen deshalb nur eine untergeordnete Bedeutung. Hier konnte es ohnehin allenfalls um „formale Konzessionen“ gehen, „die keineswegs die Sache in irgendeiner Form“ änderten<sup>343</sup>. Als einzige echte Divergenz zwischen der deutschen Auffassung und der der Westalliierten blieb – hier traf sich Ehard mit der Überzeugung des Hamburger Bürgermeisters Max Brauer – die Frage des Referendums. Wie Brauer hielt auch er es für ratsamer, nicht unter allen Umständen auf dem deutschen Standpunkt zu beharren, denn schließlich war dies, wie er dem Plenum darlegte, ein Moment, das geeignet war, den Londoner Kompromiß aus den Angeln zu heben: Die Uneinigkeit der Besatzungsmächte untereinander selbst brachte das Risiko mit sich, einer Partei unter ihnen ungewollt in die Hände zu spielen, die andere hingegen zu brüskieren. In jedem Falle aber, selbst wenn die Militärgouverneure bereit sein sollten, sich der deutschen Auffassung

<sup>341</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 188 ff.

<sup>342</sup> Ebenda, S. 184.

<sup>343</sup> Ebenda, S. 225.

anzuschließen, würde dies eine Rücksprache mit ihren Regierungen erfordern, die wiederum Zeitverlust bedeutete. Ehard griff deshalb eine Anregung Brauers auf, indem er vorschlug, sich mit stichhaltigen Argumenten, die für eine Ratifizierung durch die Landtage sprachen, den Militärgouverneuren gegenüber gewissermaßen ein „politisches Alibi“<sup>344</sup> zu verschaffen, im letzten aber erforderlichenfalls nachzugeben. Wiederholt rief Ehard dazu auf, in den Auseinandersetzungen um Einzelheiten nicht das grundsätzliche Ziel aus den Augen zu verlieren und dieses nicht an der äußeren Form scheitern zu lassen.

In Rüdeshcim drohte auch der in Koblenz erreichte Konsens zur Ländergrenzenfrage zu zerbrechen, indem ein Teil der Ministerpräsidenten die eindeutig bejahende Stellungnahme zur Territorialreform, auf die man sich jetzt verständigte, als eine Entscheidung interpretierte, die Neugliederung doch als Ganzes in Angriff zu nehmen. Ehard glaubte allerdings voraussagen zu können, daß eine umfassende Revision der Ländergrenzen selbst bei bestem Willen innerhalb der zur Verfügung stehenden Zeit unmöglich sein würde. Nur pro forma stimmte er deshalb der Einsetzung des Ländergrenzenausschusses zu<sup>345</sup>. Da die Mehrheit der Regierungschefs auf eine Lösung des südwestdeutschen Problems drängte, mußte Ehard, der aus bereits dargelegten Gründen am liebsten auch diese Teilfrage unberührt gelassen hätte, Konzessionen machen. Während Ehard in Koblenz auffallende Zurückhaltung an den Tag gelegt hatte, sah er sich deshalb in Rüdeshcim, als die Diskussion unversehens in eine allgemeine Neugliederungsdebatte auszufern drohte, veranlaßt, einmal ausdrücklich den bayerischen Standpunkt in der Pfalzfrage zu bekunden<sup>346</sup>. Wichtig war deshalb die Aufrechterhaltung des Status quo von Rheinland-Pfalz. Damit konnte zumindest eine definitive, bayerischen Wünschen entgegenstehende Lösung verhindert werden und die Pfalz als der zentrale Punkt bayerischer Ländergrenzenpolitik weiterhin unangetastet bleiben. Die Problematik einer gleichzeitigen Abstimmung über Verfassung und Besatzungsstatut schließlich schien durch die positive Aufnahme der Koblenzer Leitsätze entschärft. Wenn auch ein vorzeitiger Erlass des Besatzungsstatutes nicht zu erreichen war, ermöglichte dies doch, sich nunmehr ganz auf die Verfassungsfrage zu konzentrieren, um dann die endgültige Genehmigung durch die Besatzungsmächte abzuwarten.

Das positive Ergebnis der Konferenz vom 26. Juli schließlich war ebenfalls maßgeblich Ehards vermittelnder Aktivität zu verdanken. Ähnlich wie Bürgermeister Brauer hatte er sich, wenn auch nach vorausgegangener Abstimmung mit Murphy, andererseits aber durchaus im Bewußtsein des damit verbundenen Wagnisses – zumal seine Ausführungen offenbar nicht mit der Zustimmung aller Länderchefs rechnen konnten –, zum Eingreifen in die Verhandlungen während ihrer Stagnationsphase entschlossen<sup>347</sup>. Sein taktisches Geschick, die Positionen beider Seiten möglichst weitgehend einander anzugleichen – dabei in den verbleibenden Differenzpunkten einerseits den Handlungsspielraum der Gouverneure auslotend, auf der anderen Seite um Verständnis für den deutschen Standpunkt werbend, gleichzeitig aber den unbedingten deut-

<sup>344</sup> Ebenda, S. 186.

<sup>345</sup> Ebenda, S. 254 f. Zur Tätigkeit Anton Pfeiffers als bayerischer Vertreter im Ausschuß zur Überprüfung der Ländergrenzen vgl. Reuter, „Graue Eminenz“, S. 172–175.

<sup>346</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 254.

<sup>347</sup> Vgl. ebenda, S. 278 f.; dazu auch Morsey, Föderalismus im Bundesstaat, S. 437 f.

schen Willen zu einer Übereinkunft betonend –, half, den toten Punkt der Gespräche zu überwinden und zu einem beiderseits zufriedenstellenden Ergebnis zu finden. Die von einem klaren Rollenverständnis innerhalb Westdeutschlands und dessen künftiger Entwicklung geleitete bayerische Politik war mehr als die jedes anderen westdeutschen Landes darauf angewiesen, Eigeninteressen nicht zu stark in Erscheinung treten zu lassen. Dennoch gelang es, in den Verhandlungen vom Juli 1948 einen hohen Anteil der politischen Positionen des Freistaates durchzubringen, damit aber auch eine „gesamtdeutsche“ Leistung auf dem Wege zur Entstehung der Bundesrepublik zu vollbringen, die kaum zu überschätzen ist.

## Britische Besatzungszone

### 1. Schleswig-Holstein

Als nördlichstes unter den westdeutschen Ländern hat sich Schleswig-Holstein nach 1945 nicht nur geographisch als Schlußlicht empfunden. Die schwierige materielle Situation, vor die es gestellt war, erschien mit den bescheidenen Mitteln eines finanz- und strukturschwachen Agrarlandes allein kaum lösbar. Rohstoffarmut und Nahrungsmangel wurden in ihrer Wirkung verstärkt durch den Zustrom von Flüchtlingen und Vertriebenen, der die Einwohnerzahl Schleswig-Holsteins von 1,62 Millionen um die Jahreswende 1944/45 auf 2,435 Millionen im Juni 1945 ansteigen ließ, nochmals erhöht auf 2,7 Millionen im Zuge der sogenannten Umsiedlung Ostdeutscher aus ihrer Heimat in den Westen während der folgenden vier Jahre. Mit einem Bevölkerungszuwachs von 71 % lag Schleswig-Holstein damit an der Spitze der westdeutschen Länder. Parallel dazu hatte es gleichzeitig aber auch die höchste Arbeitslosenquote zu verzeichnen, bedingt durch Demontagen, Werftenstilllegungen und den Fortfall der Rüstungsindustrie, die die Wirtschaftsstruktur des Landes bis zum Kriegsende geprägt hatte. Trotz geringer Wirtschaftskraft und dem niedrigsten Steueraufkommen pro Kopf der Bevölkerung in den Westzonen hatte es deshalb neben den kostspieligen Aufgaben eines Küstenlandes die höchsten Soziallasten zu tragen<sup>348</sup>. Das Flüchtlingsproblem bekam seinerseits noch eine zusätzliche Dimension durch die hier hereinspielende Schleswig-Frage.

Der auch die politische Perspektive bestimmende Kampf gegen die materiell-wirtschaftliche Notlage behinderte jedoch nicht die staatsrechtliche Entwicklung der ehemaligen preußischen Provinz zu einem eigenständigen Land. Schleswig-Holstein konnte sich sogar rühmen, als erstes Land der britisch besetzten Zone eine, wenn auch nur vorläufige und von der Militärregierung formal nie anerkannte, de facto aber in ihren Grundsätzen wirksame Verfassung zu besitzen<sup>349</sup>. Die endgültige „Landessatzung“ wurde erst im Dezember 1949 vom Landtag verabschiedet und im Januar 1950 von Landesgouverneur William Asbury genehmigt. Die grundlegenden Weichenstellungen fielen in die Amtszeit des am 15. Oktober 1945 von der Militärregierung zum

<sup>348</sup> LArchS, Abt.399.69, Nr.21, Lüdemann, „Die Not eines Landes! Denkschrift über Schleswig-Holstein“. Kiel 1948.

<sup>349</sup> Vgl. Jürgensen, Gründung, S. 46.

Oberpräsidenten ernannten Theodor Steltzer. Der im Februar 1946 einberufene, zunächst nur als Beratungsorgan für den Oberpräsidenten konzipierte Provinziallandtag, dem die Aufgaben der Ausarbeitung einer Verfassung und der Kontrolle der Provinzialverwaltung übertragen wurden, wählte zu diesem Zweck im April 1946 aus seiner Mitte sieben Hauptausschüsse, die den sieben Ämtern der Landesverwaltung jeweils als Kontroll- und politisches Führungsorgan vorangestellt wurden. Die Vorsitzenden dieser Hauptausschüsse wiederum bildeten die erste „Regierung“ Schleswig-Holsteins, quasi als ein „vom Landtag berufener politischer Führungsstab“<sup>350</sup>, unter der Leitung Theodor Steltzers. Im Mai 1946 genehmigte die Militärregierung die Umbenennung in „Landesregierung“, „Landesverwaltung“ und „Landtag“. Ende 1946 wurden Landesregierung und Landesverwaltung zusammengefaßt und gemeinsam der Kontrolle des Landtags unterworfen. Dieser verabschiedete am 12. Juni 1946 die oben erwähnte Vorläufige Verfassung. Daß diese von der Militärregierung nicht genehmigt wurde, hing nicht zuletzt damit zusammen, daß Schleswig-Holstein zu diesem Zeitpunkt noch immer den Status einer Provinz besaß. Durch die Verordnung Nr. 46 wurde es mit Wirkung vom 23. August 1946 zum selbständigen Land erhoben. Die ersten Landtagswahlen erbrachten am 20. April 1947 für die CDU mit 34,5 % der Stimmen 22 Sitze, für den Südschleswigschen Verein (SSV) bei 7,9 % drei Sitze, für die Sozialdemokraten aber mit dem besten Ergebnis von 44,4 % und 43 der insgesamt 70 Sitze die absolute Mehrheit im Landtag. Die Führung dieser neuen, einer reinen SPD-Regierung – gleichzeitig der einzigen in den Ländern der Westzonen – übernahm Hermann Lüdemann.

### *Persönlichkeit und Politik des Ministerpräsidenten Hermann Lüdemann*

Der am 2. Mai 1947 zum Ministerpräsidenten von Schleswig-Holstein gewählte Hermann Lüdemann verstand die ihm übertragene Verantwortung für das Land als eine persönliche Verpflichtung. Gleich beim Amtsantritt bekannte er sich außerdem im Namen der Landesregierung ausdrücklich „zur Einheit und deutschen Politik der Gesamtpartei“<sup>351</sup>. Dies traf in der Realität am ehesten noch auf die Haltung zur künftigen Verfassung zu. Anders verhielt es sich hingegen in der Ländergrenzenfrage. Hier hatte die SPD auf ihrem Parteitag in Springe – übrigens mit Zustimmung Lüdemanns – beschlossen, dieses Problem nicht aufzugreifen<sup>352</sup>. Lüdemann aber betrachtete die Länderneugliederung als eine schlechthin entscheidende Aufgabe seiner Zeit – und für sich selbst. Während er sich unermüdlich für die Linderung der materiellen Notlage seines Landes einsetzte, verknüpfte er zugleich seine Überzeugungen von einem (gesamt)deutschen Staatsaufbau eng mit dem Schicksal Schleswig-Holsteins, indem er die Lebensfähigkeit seines Landes nicht nur von einzuleitenden Wirtschafts- und Strukturmaßnahmen und der Hilfe der Solidargemeinschaft der westdeutschen Länder, sondern

<sup>350</sup> Ebenda, S. 39; ders., Schleswig-Holstein, S. 202 ff.

<sup>351</sup> Regierungserklärung Lüdemanns vom 8. 5. 1947, in: Quellen zur Geschichte Schleswig-Holsteins, Teil III, S. 215.

<sup>352</sup> Vgl. AdsD, Bestand Landesverband Schleswig-Holstein, Handakten Hermann Lüdemann, Nr. 237, Schreiben der Kieler Nachrichtenstelle an Lüdemann vom 23. 8. 1948.

auch von einer Neugliederung Westdeutschlands in ungefähr gleichgewichtige Länder abhängig zu machen versuchte, innerhalb derer Schleswig-Holstein durch das Aufgehen in einem größeren Lande um seine drängenden Sorgen erleichtert werden sollte. Doch sollte er mit seinem ehrgeizigen Plan scheitern, vor allem am Widerstand der beiden Stadtstaaten. Daß die Länderchefs sich letztlich nicht zur Durchführung einer Reform hatten entschließen können, beklagte Lüdemann nach seinen vergeblichen Bemühungen als eine verpaßte historische Gelegenheit<sup>353</sup>. Nach seiner Überzeugung war es der Länderegoismus, den die Ministerpräsidenten nicht zu überwinden vermochten, der in Koblenz und Rüdeseim Entscheidungen aus gesamtdeutscher Verantwortung verhindert hatte. Aber auch im eigenen Land hat Lüdemann nicht den nötigen Rückhalt gefunden. Die unmittelbar nach Kriegsende noch am ehesten vorhandene Bereitschaft, in einem größeren Lande aufzugehen, war nur wenige Jahre später kaum noch vorhanden.

Am 5. August 1880 in Lübeck geboren, begann Hermann Karl Hans Lüdemann seine berufliche Laufbahn nach dem Besuch der Realschule mit einer dreijährigen Maschinenbaulehre, an die sich die Ausbildung zum Ingenieur anschloß. In der nachfolgenden Zeit verschiedener praktischer Tätigkeiten engagierte er sich auch gewerkschaftlich und war, 1905 bis 1912, Geschäftsführer des Bundes technischer Angestellter und Beamter (BUTAB). 1912 trat er der Demokratischen Vereinigung der SPD bei. 1912 bis 1915 lebte er als freier politischer Schriftsteller in Berlin. Danach, bis 1918, arbeitete er als stellvertretender Abteilungsleiter in einer staatlichen Reichseinkaufsgesellschaft. Im November 1918 nahm Lüdemann zusammen mit Friedrich Ebert über die Versammlung der Arbeiter- und Soldatenräte vom 10. des Monats an der Bildung der neuen Regierung teil. Er wurde 1919 in die verfassunggebende Landesversammlung Preußens gewählt und war von 1921 bis 1929 Mitglied des preußischen Landtags. In der Zeit von 1915 bis 1922 war er 2. Vorsitzender der SPD und Stadtverordneter in Berlin und als persönlicher Referent von Arbeitsminister Bauer tätig. Im März 1920 folgte seine Berufung zum preußischen Staats- und Finanzminister (bis April 1921). Nach fünfjähriger Tätigkeit als Bezirksgeschäftsführer im Verband sozialistischer Baubetriebe, dem Vorläufer der „Neuen Heimat“, übernahm Lüdemann 1927 das Regierungspräsidium in Lüneburg und war 1928 bis 1932 Oberpräsident in Schlesien. Am 22. Juni 1932 amtsenthoben, wurde Lüdemann verhaftet und verbrachte die Zeit bis Februar 1935 in Konzentrationslagern. Später war er bis 1944 Geschäftsführer eines Berliner Kinos. Nach dem gescheiterten Attentat auf Adolf Hitler am 20. Juli 1944 von der Anklage wegen Verbindungen zum Widerstandskreis um Leuschner, Leber und Mierendorff überraschend freigesprochen, endete sein Weg wenige Tage später erneut im Konzentrationslager (Sachsenhausen). Als schließlich ein Zug von 36000 Häftlingen in Richtung Westen, nach Mecklenburg/Schleswig-Holstein, in Gang gesetzt wurde, mußte Lüdemann unterwegs zurückbleiben. Nach dem Einmarsch der Roten Armee wurde er nach seiner Genesung mit dem Aufbau der SPD-Organisation in Mecklenburg beauftragt, setzte sich aber nach der Gründung der SED 1946 nach Berlin ab, wo er als sozialdemokratischer Parteisekretär arbeitete. Nach eigener Aussage hatte er sogar Aussichten, Oberbürgermeister zu werden, bis sich die Sozialdemokraten jedoch an-

<sup>353</sup> Vgl. LArchS, Abt.605, Nr.489, „Eine verpaßte Gelegenheit“, vom 3.9. 1948.

ders entschieden. Im Herbst 1946 wechselte er in seine Heimatstadt Lübeck über und von dort nach Kiel. Hier wurde er im November des gleichen Jahres zum Innenminister und stellvertretenden Ministerpräsidenten berufen und war ab Mai 1947 bis August 1949 der erste gewählte Ministerpräsident Schleswig-Holsteins. Hermann Lüdemann starb am 27. Mai 1959 in Kiel.

Mit welcher im Grunde die Realitäten verkennenden Leidenschaft Lüdemann, der persönlich recht eigenwillig und nicht frei von Eitelkeit gewesen sein soll, auf der Ebene der Ministerpräsidentenkonferenz wie auch in Schleswig-Holstein selbst für eine nach seinen Kriterien sinnvolle territoriale Gliederung Westdeutschlands als Basis der staatlichen Neuordnung kämpfte, war an seinen bisweilen überspannten Reaktionen abzulesen, wenn es ihm nicht gelang, Zustimmung und Unterstützung für seine Pläne zu finden<sup>354</sup>. Lüdemann bezeichnete sich zwar selbst als Föderalisten, doch verurteilte er gleichzeitig als Sozialist jede „Art von Föderalismus, der die Konservierung begrenzter Gebietszuständigkeiten wichtiger ist als der erfolgreiche Kampf gegen unsere gesamtdeutsche Wirtschaftsnot“<sup>355</sup> – womit er vor allem Bayern angriff. „Freiheit“ und „soziale Gerechtigkeit“ als in seinen Reden immer wiederkehrendes Begriffspaar<sup>356</sup> waren die zu verwirklichenden Grundsätze eines funktional in deren Diensten stehenden „gesunden Föderalismus“. Freiheit, für den einzelnen und die Gesamtheit, verlangte auch die baldige Rückkehr demokratischer Selbstregierung. Zentraler Instanzen bedurfte es ebenso für den in Lüdemanns Denken dominierenden wirtschaftlich-finanziellen Ausgleich, aber auch für eine oberhalb der Länderebene geregelte Ernährungssicherung und den Bevölkerungsausgleich<sup>357</sup>. Deshalb und besonders nach der gescheiterten Londoner Konferenz Ende 1947 richtete er sich auf eine wirtschaftliche und auch politische Zusammenfassung der Westzonen ein. Daß es im Januar 1948 mit der Bizonenreform nur mehr zu einer weiteren Interimslösung kam, nahm er, so scheint es, mit einer gewissen Erleichterung zur Kenntnis. Auch die Beschlüsse der Sechsmächtekonferenz betrachtete er dann als weiteres Provisorium. Immerhin legte die provisorische westdeutsche Verfassung den Grundstein für eine Neugestaltung Westdeutschlands und schuf die Voraussetzungen, um gerade auch für das Land Schleswig-Holstein einschneidende Verbesserungen zu bringen und die Lebensfähigkeit dieses Landes zu sichern.

<sup>354</sup> Das Protokoll hält fest, daß Lüdemann aus Verbitterung während der Ministerpräsidentenkonferenz am 31. 8. 1948 den Sitzungssaal verließ; vgl. Parl. Rat, Bd. 1, S. 409; vgl. auch Jürgensen, Brauer contra Lüdemann, S. 184; gleiches ereignete sich im schleswig-holsteinischen Landtag, nachdem er dort ebenfalls eine Niederlage erlitten hatte; vgl. ebenda, S. 189.

<sup>355</sup> LArchS, Abt. 605, Nr. 3370, Manuskript einer Erklärung Lüdemanns in der Sitzung des schleswig-holsteinischen Landtags, 2. 2. 1948.

<sup>356</sup> Ebenda, Manuskript der Rede Lüdemanns in der Sitzung des Landtags, 7. 2. 1949, S. 2; ebenda, Manuskript der Erklärung Lüdemanns zum Grundgesetz in der Sitzung des Landtags, 20. 5. 1949, S. 3.

<sup>357</sup> Das Fehlen einer zentralen Instanz, die den Ländern gegenüber Beschlüsse und Entscheidungen durchsetzen konnte, hatte den Bemühungen Schleswig-Holsteins um eine gerechtere Verteilung der Flüchtlingslasten bis dahin – und sollte es auch weiterhin – den Erfolg versagt; vgl. Vorpahl, Segeberger Flüchtlingskonferenz, S. 309, 323.

*Probleme und Interessen der Landespolitik**Schleswig-Holstein oder Land „Unterelbe“? Um die Neuordnung des norddeutschen Raumes*

Wie kein anderer westdeutscher Regierungschef hat der Ministerpräsident von Schleswig-Holstein die materiellen Schwierigkeiten, die es in der Nachkriegszeit zu überwinden galt, mit der Frage nach der zukünftigen territorialen Neuordnung seines Landes verknüpft. Die Problematik legte Lüdemann ausführlich in der bereits zitierten Denkschrift „Die Not eines Landes!“ dar. Darin beschäftigte er sich eingehend mit der geographisch-räumlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Lage Schleswig-Holsteins. Im Ergebnis hoffte er nachgewiesen zu haben, „daß das Land Schleswig-Holstein in seiner jetzigen Gestalt nicht lebensfähig“ sei. „Einem im Grunde lebensunfähigen Lande“ könne „auf die Dauer nicht durch wirtschaftliche Unterstützungen, Finanzausgleiche oder Sonderbeihilfen, die von den anderen Ländern immer wieder erbettelt werden müssen, geholfen werden.“ Eine Besserung der Verhältnisse könne nur auf drei Wegen erreicht werden: 1. durch die „Beseitigung des Bevölkerungsüberdruckes“, 2. durch eine „Verbesserung in industriellen Standortverhältnissen“ und 3. durch eine „territoriale Neuordnung“.

Die „gute Funktion eines auf gesunder Grundlage aufgebauten föderativen Staatsgebildes“ erfordere, „daß die einzelnen Glieder leistungsfähig genug sind, um Gegensätze und Schwierigkeiten weitgehend in sich selbst auszugleichen und zu überwinden“. Was Schleswig-Holstein für Deutschland zu leisten habe, müsse sich „sinnvoll in den Gesamtaufbau des Vereinigten Wirtschaftsgebietes eingliedern“. Dabei sei es auch „für das Wohl Gesamtdeutschlands“ erforderlich – und hier tritt deutlich die umfassende Perspektive hervor, die mit der Notlage Schleswig-Holsteins eigentlich nicht in unmittelbarem Zusammenhang stehen mußte –, „großräumige, möglichst gleichwertige und homogene Länder zu schaffen, die wohl gegeneinander abgewogen“ seien „und in denen in kulturell sinnvoller und wirtschaftlich vernünftiger Weise die natürlichen und historisch gewordenen Verschiedenheiten unserer deutschen Landschaften so weit wie möglich zur Darstellung“ kämen<sup>358</sup>. In der Erörterung territorialer Lösungsmöglichkeiten stellte Lüdemann in seiner Denkschrift drei Varianten für Schleswig-Holstein zur Diskussion: 1. die Bildung eines Landes „Unterelbe“, bestehend aus Schleswig-Holstein, Hamburg und den Kreisen Dannenberg, Uelzen, Lüneburg, Harburg, Stade und Land Hadeln, sodann, weniger favorisiert, 2. eine Vereinigung Schleswig-Holsteins und Hamburgs mit Niedersachsen und 3. das Fortbestehen Schleswig-Holsteins unter Einschluß Hamburgs.

Die zentrale Rolle, die die territoriale Neuordnung in Lüdemanns Politik einnahm, läßt die Frage aufkommen, inwieweit er die Notlage seines Landes für eigentlich andere Zielsetzungen zu instrumentalisieren versuchte. Ob seinem Kampf um eine Eingliederung oder Vergrößerung seines Landes tatsächlich allein die Sorge um die desolate Lage Schleswig-Holsteins zugrunde lag, darf bezweifelt werden. Hinweise darauf gibt eine Reihe sachlicher wie inhaltlicher Widersprüche in seiner Argumentation: 1. Wohl wider besseres Wissen stellte Lüdemann wiederholt die Behauptung auf, daß das „heutige Land Schleswig-Holstein [. . .] das Restprodukt einer im Jahre 1946 von den

<sup>358</sup> LArchS, Abt.399.69, Nr.21, Lüdemann, „Die Not eines Landes! Denkschrift über Schleswig-Holstein“, S.15.

Besatzungsmächten vollzogenen willkürlichen Aufteilung Preußens“ sei<sup>359</sup>. Von einer willkürlichen Einteilung des ehemaligen preußischen Staatsgebietes in Länder konnte 1946 nur sehr bedingt die Rede gewesen sein<sup>360</sup>: Bekanntlich hatte die britische Besatzungsmacht einen Sonderausschuß des Zonenbeirates mit der Beratung einer territorialen Neuordnung beauftragt. Allein das zuvor gegründete Land Nordrhein-Westfalen war zu diesem Zeitpunkt bereits eine vorgegebene Größe, wodurch freilich die Entscheidungsmöglichkeiten des Ausschusses eingeschränkt wurden. Unter den in diesem Gremium diskutierten Lösungsvorschlägen hatte schließlich der von Hinrich Wilhelm Kopf (Niedersachsen) entwickelte Plan<sup>361</sup> die mehrheitliche Annahme – und auch die Zustimmung des (damals noch stellvertretenden) britischen Militärgouverneurs Robertson – gefunden. Damit wurde für die britische Zone eine Länderordnung festgelegt, die unter maßgeblicher deutscher Beteiligung und überwiegender Zustimmung zustande gekommen war.

2. Als Lüdemann am 27. August 1948 im Ausschuß der Ministerpräsidenten zur Überprüfung der Ländergrenzen seine Denkschrift über die Notlage Schleswig-Holsteins verteilte, hatte er schon gut 14 Tage vorher überraschenderweise davon gesprochen, daß es „nicht so sehr die gegenwärtigen, hoffentlich vorübergehenden Beschwerden aus den Besatzungskosten, den Flüchtlingslasten und ähnlichen Kriegsfolgelasten“ seien, die die Lage seines Landes so „unerträglich“ machten, sondern die Frage sei vielmehr „grundsätzlicher Art“ und erfordere „eine klare Entscheidung, wie wir uns zu verhalten haben, um zu verhüten, daß unser Gebiet im Gewande einer formellen Selbständigkeit durch seine ungünstige Lage, durch seine Kleinheit und seine Armut für alle Zeiten zu einem Notstandsgebiet“ werde, „das stets auf Hilfe und Unterstützung durch andere Länder angewiesen“ und ohne diese Hilfe nicht imstande sei, „seiner Bevölkerung die gleiche Kultur, die gleiche wirtschaftliche Selbsterhaltung und den gleichen Anteil an dem zu erhoffenden allgemeinen Aufschwung zu sichern, wie er den anderen Ländern dank ihrer günstigen Lage automatisch“ zufalle<sup>362</sup>. Damit ließ er also deutlich durchblicken, daß es ihm nicht allein um die Behebung der Notlage seines Landes ging, die er bei jeder erdenklichen Gelegenheit in den Vordergrund stellte, sondern, damit verknüpft, grundsätzlich um eine Neueinteilung der Länder, die er diesmal, nachdem sämtliche Versuche in der Vergangenheit gescheitert waren, tatsächlich und sofort durchgesetzt haben wollte, wobei eben dieser stetige Hinweis auf die Situation seines Landes Beweis genug sein sollte dafür, daß Schleswig-Holstein bei seinem Ansinnen keineswegs „von eigensüchtigen Gedanken oder einem törichtem Streben nach Machterweiterung geleitet“ sei<sup>363</sup>. Lüdemann wollte eine Reform, „die den Föderalismus der Wohlhabenden durch eine sozialwirtschaftlich gedachte Staatsgliederung“ ersetzte. Er gab vor, damit Voraussetzungen für einen funktionsfähigen Bundesstaat schaffen zu wollen und so gleichzeitig dem gesamtdeutschen Interesse zu dienen, ja, aus gesamtdeutscher Verantwortung zu handeln, ein Argument, mit dem er anscheinend besonders die Unterstützung der föderalistisch eingestellten süddeutschen Länder

<sup>359</sup> Ebenda, S. 3.

<sup>360</sup> Dazu Jürgensen, Entscheidung, S. 626–636.

<sup>361</sup> Vgl. das Kapitel über Niedersachsen.

<sup>362</sup> Lüdemann in der Sitzung des Landtags, 9. 8. 1948, Stenograph. Bericht, S. 9.

<sup>363</sup> Lüdemann in der Sitzung des Landtags, 28. 9. 1948, Stenograph. Bericht, S. 25 f.

zu gewinnen hoffte<sup>364</sup>. Die Notlage Schleswig-Holsteins diente Lüdemann als Vehikel für ehrgeizige Pläne einer vordringlich nord-, aber darüber hinausgehend auch gesamtdeutschen Länderneuordnung, die in ihrer Homogenität (gleiche Bevölkerungszahl, Wirtschafts- und Finanzkraft) so etwas wie den Ersatz für einen (west)deutschen Zentralstaat abgeben sollte, der nach 1945 nicht zur Diskussion stand<sup>365</sup>. Hinter Lüdemanns Plan darf aber durchaus auch ein parteipolitisches Anliegen vermutet werden: Da die schwierige Lage Schleswig-Holsteins der sozialdemokratischen Politik angelastet werden würde, sollten möglicherweise durch die Einordnung in ein größeres Land die Voraussetzungen für eine erfolgreichere Regierungspolitik geschaffen werden. 3. Im September 1948 hat Lüdemann sogar die Briten für seine Ziele einzuspannen versucht, obwohl er die Mitwirkung der Besatzungsmächte bei einer deutschen Länderreform immer ausdrücklich abgelehnt hatte<sup>366</sup>. 4. Lüdemanns Drängen auf eine Neuordnung stand dabei, auch das muß festgestellt werden, in bemerkenswertem Gegensatz zu der von ihm unterstützten Zielsetzung der Ministerpräsidenten, in Westdeutschland nur etwas Provisorisches schaffen und eine gesamtdeutsche Entwicklung offenhalten zu wollen. Eine gesamtdeutsche Option für Schleswig-Holstein aber, die sinnvollerweise auch Mecklenburg und Pommern beinhaltet hätte, mußte in der gegebenen Situation jedoch notwendigerweise theoretischer Natur bleiben, setzte sie doch die Einbeziehung der Ostzone in eine umfassende Neugliederung voraus. Im eigenen Interesse hätte Schleswig-Holstein daher eher einen gesamtdeutschen Vorbehalt anmelden müssen. 5. Auf Skepsis traf auch das Argument Lüdemanns, mit Hilfe einer territorialen Neuordnung der süd-schleswigschen Bewegung wirkungsvoll entgegenzutreten zu können. Im Gegenteil, dies war eigentlich eher – übrigens auch nach Meinung der britischen Regierung – ein Argument für die Beibehaltung des Status quo. Ein großes Land „Unterelbe“ oder ähnliche Lösungen hätten eine Abtrennung dieses Landesteiles durchaus eher verkraften können<sup>367</sup>. Insofern hatte Lüdemanns Engagement eher noch den Nebeneffekt, freilich ohne dessen Willen, indirekt den Forderungen des SSW Vorschub zu leisten.

6. Lüdemann konnte schon deshalb nicht die volle Unterstützung seiner Landsleute für diesen „fiskalischen“<sup>368</sup> Ansatz finden, der die Ländereinteilung auf ein rein verwaltungstechnisches Problem, eine Zweckmäßigkeitsfrage, reduzierte und alles von der erhofften wirtschaftlich-finanziellen Leistungsfähigkeit eines größeren Landes abhängig machte, weil er mit der Verwirklichung solcher Pläne den mit der Gründung des Landes 1946 abgeschlossenen Emanzipationsprozeß quasi wieder rückgängig gemacht hätte: Mit der Entstehung eines selbständigen Landes Schleswig-Holstein war ein alter Traum vieler Schleswig-Holsteiner in Erfüllung gegangen. Lüdemanns Bereitschaft, diese Selbständigkeit zugunsten der Bildung einer größeren territorialen Einheit, wie es zuvor der preußische Staatsverband gewesen war, und in dem, nach Ansicht Lüdemanns, die Provinz ein im Grunde zufriedenes und materiell gesichertes Dasein geführt hatte, aufzugeben, stand im Widerspruch zu einem durchaus vorhandenen schles-

<sup>364</sup> HStAD, NW 53, Nr. 697b, Schreiben Lüdemanns an Ehard vom 13. 8. 1948.

<sup>365</sup> Vgl. Jürgensen, Brauer contra Lüdemann, S. 178.

<sup>366</sup> Ebenda, S. 185 ff.; ders., Entscheidung, S. 625, 658 f.

<sup>367</sup> Außerdem mochten wahlarithmetische Überlegungen hinsichtlich eines Übergewichtes bürgerlicher Parteien in diesem vorwiegend agrarischen Gebiet bei den Sozialdemokraten eingeflossen sein; vgl. Eschenburg, Jahre der Besatzung, S. 88.

<sup>368</sup> Jürgensen, Lüdemann contra Brauer, S. 177.

wig-holsteinischen Landesgefühl, das sich im Laufe der langen und komplizierten Geschichte herausgebildet hatte. Im Grunde entsprachen der selbständige Status und die territoriale Abgrenzung Schleswig-Holsteins ganz der historischen Entwicklung des Landes, ja, man kann sagen, daß Schleswig-Holstein im Vergleich zu den übrigen, nach 1945 neugeschaffenen Ländern „als einziges deutsches Bundesland in seinem Namen, in seinen Symbolen und in seinem – aufs Ganze gesehen unverändert gebliebenen – Gebietsstand die Tradition einer preußischen Provinz“ fortsetzte<sup>369</sup>. Es war das Verdienst des ersten Ministerpräsidenten Theodor Steltzer, eines Exponenten des nach 1945 neubelebten „Schleswig-Holsteinertums“, nach dem Ende des Krieges mit dem faktischen Untergang Preußens, in das Schleswig-Holstein ohne seinen Willen eingebunden gewesen war, die Chance genutzt und das doppelte Ziel der schleswig-holsteinischen Erhebung von 1848 verspätet verwirklicht zu haben, nämlich die Zugehörigkeit zum deutschen Staatsverband (eben nicht zu Preußen) und die Erlangung seiner Eigenständigkeit<sup>370</sup>. Die Erhebung Schleswig-Holsteins von einer preußischen Provinz zum eigenständigen (Bundes-)Land war im Prinzip von allen Parteien begrüßt worden. Landtag (Resolution vom 20. August 1946) und Regierung (Sitzung vom 16. August 1946)<sup>371</sup> hatten sich damals allerdings für die Schaffung eines weiteren großen Landes aus den übrigen Teilen der britischen Zone als Gegengewicht zu Nordrhein-Westfalen ausgesprochen. Damals war dieses Vorhaben am Widerstand der Hansestädte gescheitert, und bei der Neugliederung der britischen Zone hatte, wie erwähnt, die Konzeption Hinrich Wilhelm Kopfs die Mehrheit gefunden.

Mit der Bildung einer rein sozialdemokratischen Regierung machte sich Hermann Lüdemann nun den Gedanken einer territorialen Neuordnung persönlich zu eigen, obwohl er in dieser Frage nicht einmal die Mehrheit der Landesregierung hinter sich hatte. Bruno Dieckmann etwa, der stellvertretende Ministerpräsident, argumentierte, Niedersachsen, das Nachbarland, sei genauso arm und mit Flüchtlingen belastet wie Schleswig-Holstein; Hamburg könne im Falle einer Einbeziehung als wirtschaftliches und industrielles Ballungszentrum eine Sogwirkung ausüben, die Schleswig-Holstein selbst letztlich in seinem wirtschaftlichen Aufbau schaden könne; die Elbe stelle durchaus eine natürliche Grenze dar. Schließlich zweifelte er an der Bereitschaft der Bevölkerung nördlich und südlich der Elbe, gemeinsam demselben Lande angehören zu wollen. Obwohl es im Kabinett zu einer förmlichen Abstimmung nicht gekommen ist, dürften sich die Befürworter (Käber, Pohle, Kuklinski, Müthling) und Gegner des Lüdemann-Plans (Dieckmann, Katz, Damm, Schenck, Nydahl) bestenfalls die Waage gehalten haben<sup>372</sup>. Am deutlichsten schlug sich der Widerspruch zwischen Lüdemanns Überzeugungen und der politischen Stimmung im eigenen Lande in einer merkwürdig unkoordinierten Politik der Landesregierung nieder: Während der in der Südschleswigfrage stark engagierte Finanzminister Richard Schenck bewußt den Eigenständigkeitscharakter seines Landes betonte, sah Lüdemann geradezu im Gegensatz dazu in dem Ziel, Schleswig-Holstein in einer größeren territorialen Einheit aufgehen zu lassen, seine Lebensaufgabe, und das, obwohl er selbst aus dieser Region stammte. Man darf al-

<sup>369</sup> Ders., Zur Gründungsgeschichte, S. 253.

<sup>370</sup> Ders., Schleswig-Holstein – Das „Modell-Land“, S. 400.

<sup>371</sup> Ders., Entscheidung, S. 630f.; ders., Gründung, S. 44, Anm. 88.

<sup>372</sup> Vgl. ders., Entscheidung, S. 654f.

lerdings vermuten, daß Lüdemann für die von ihm verfochtene offensive Territorialpolitik Schleswig-Holsteins nicht allein verantwortlich war. Einiges spricht dafür, daß im Hintergrund der Einfluß des SPD-Fraktions- und seit 1948 auch Bezirksvorsitzenden Andreas Gayk gestanden hat, der seinerzeit als in Fraktion und Partei dominierende Figur eine führende Rolle in der Landespolitik spielte<sup>373</sup>.

Ein Zusammengehen mit Mecklenburg, das das Ziel Theodor Steltzers gewesen war und das von der CDU Schleswig-Holsteins auch noch 1948 unterstützt wurde, war durch die Zonengrenze nicht möglich. Die Ersatzlösung, die Lüdemann in Gestalt eines Landes „Untereibe“ suchte, sollte am Widerstand Hamburgs und der ablehnenden Haltung Niedersachsens scheitern. Insofern wurde die Entscheidung über die Selbständigkeit Schleswig-Holsteins tatsächlich, wie Jürgensen schreibt, „nicht von innen, sondern von außen“ getroffen<sup>374</sup>. Gleichwohl enthielt auch die endgültige Verfassung des Landes, die Landessatzung – eine Namensgebung übrigens, die ebenfalls signalisieren sollte, daß Schleswig-Holstein seiner Eigenstaatlichkeit keinen betonten Wert beimaß –, nach Artikel 53 weiterhin den Vorbehalt, nur bis zum Inkrafttreten der erstrebten Neugliederung des Bundesgebietes Gültigkeit zu besitzen<sup>375</sup>.

### *Schleswig-Frage*

Als wäre Schleswig-Holstein nicht schon genug mit Nachkriegsproblemen belastet gewesen, lebte nach 1945 ein beiderseits der deutsch-dänischen Grenze bestehendes altes Minoritätenproblem wieder auf, dessen historische Wurzeln weit zurückreichen. Die Herzogtümer Schleswig und Holstein, die nach dem Vertrag von Riepen von 1460 „auf ewig ungeteilt“ bleiben sollten, hatten bis 1864 der dänischen Krone unterstanden. Mit der preußischen Annexion von 1866 wurden beide dem Staat Preußen als Provinz einverleibt. Die nach dem Ersten Weltkrieg von Dänemark erhobene Maximalforderung nach der Rückkehr Schlewigs, also des Nordteiles der Provinz bis zur Eiderlinie, ließ sich nicht durchsetzen. Im Versailler Vertrag von 1919 wurde jedoch die Durchführung einer Volksabstimmung vorgeschrieben über den Verbleib Schlewigs bei Deutschland oder seine Rückkehr nach Dänemark. Im Ergebnis votierte die Bevölkerung Schlewigs, dessen nördlicher und mittlerer Teil in zwei sorgfältig definierte Abstimmungszonen eingeteilt worden war, in der nördlichen Zone für den Anschluß an Dänemark, in der südlichen hingegen mehrheitlich für den Verbleib bei Deutschland. Demzufolge wurde 1920 Nordschleswig vom Deutschen Reich abgetrennt. Als Konsequenz der Grenzverschiebung blieben beiderseits der Grenze nationale Minderheiten, die deutsche in Nordschleswig und eine dänische in Südschleswig, bestehen<sup>376</sup>.

<sup>373</sup> Vgl. ebenda, S. 660f. Gayk war ein Anhänger Kurt Schumachers und konsequenter Verfechter von dessen politischer Linie. Er hat auch den Rücktritt Lüdemanns im August 1949 durchgesetzt, ebenso den Abtritt Richard Schencks; zu Gayk vgl. Jensen/Rickers (Hrsg.), Andreas Gayk, darin besonders das einleitende Kapitel von Jürgensen; zum Gegensatz zwischen Lüdemann und Gayk vgl. auch Lubowitz, Hermann Lüdemann, S. 295 f.

<sup>374</sup> Jürgensen, Entscheidung, S. 664.

<sup>375</sup> Kultusminister des Landes Schleswig-Holstein/Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Bundesland Schleswig-Holstein, S. 156.

<sup>376</sup> Vgl. Nonnenbroich, Die dänische Minderheit, S. 28 ff. Das Problem kann hier nicht in seiner ganzen Komplexität dargestellt werden.

Die nach 1945 durch die Aktivitäten der dänischen Minderheit entstandene Schleswig- oder genauer Südschleswig-Frage besaß ihre eigentliche (national)politische Relevanz in der von der kulturellen Organisation der dänischen Minderheit, dem Südschleswigschen Verein (SSV), und ihrer offiziellen politischen Vertretung, dem Südschleswigschen Wählerverband (SSW), verfolgten separatistischen Zielsetzung. Im Zusammenwirken mit der dänischen Regierung wurde von den Vertretern der dänischen Minderheit in Südschleswig vom Sommer 1946 bis Herbst 1948 ständig wiederkehrend die Forderung nach einer Umsiedlung der in diesem Raum ansässigen Flüchtlinge, einer Sicherstellung ihrer Rechte als Minderheit, einer Verwaltungstrennung von Schleswig und Holstein und der Durchführung einer Volksabstimmung über ihre staatliche Zugehörigkeit erhoben, wobei die „Aktivisten“ ihr eigentliches Endziel in einer Übernahme Südschleswigs, mindestens bis zur Schlei, in den dänischen Staatsverband gesehen haben dürften<sup>377</sup>.

Die Erörterung der Schleswig-Frage spielte auch in der Vorbereitungsphase der Londoner Sechsmächtekonferenz eine nicht unwesentliche Rolle. Der Kern der Forderung nach einer – wie es hieß – „Verwaltungstrennung“ zwischen Schleswig und Holstein lief auf das Ziel der Schaffung eines eigenständigen Landes Südschleswig unter der direkten Aufsicht des Alliierten Kontrollrates hinaus. Die dänische Regierung hoffte, auf der Londoner Sechsmächtekonferenz immerhin die Unterstützung der übrigen Konferenzteilnehmer zu erlangen. Ihr Ansinnen, auf dieser Konferenz ein Memorandum bekannter dänischer Südschleswiger vom 23. Februar 1948 diskutieren zu lassen, stieß jedoch auf eine geschlossene Ablehnung, die sogar von Frankreich ausdrücklich unterstrichen wurde. Auch Dänemarks Wunsch, an der Londoner Konferenz beteiligt zu werden, fand keine Berücksichtigung. Die mit dem Frankfurter Dokument Nr. II an die Ministerpräsidenten ergangene Aufforderung zur Vorlage von Vorschlägen für eine territoriale Neuordnung erweckte in Südschleswig bei der dänischen Minderheit erneut Hoffnungen, ihre Ziele doch noch durchsetzen zu können, insbesondere in dem Fall, daß Lüdemann mit seinem Plan eines Landes „Untereibe“ erfolgreich sein sollte. Eine von der Militärregierung an den Ausschuß zur Überprüfung der Ländergrenzen weitergeleitete Eingabe des Südschleswigschen Wählerverbandes, den sie am 5. August 1948 als die politische Vertretung der dänischen Minderheit anerkannt hatte, in der dieser die Forderung nach der Bildung eines Landes Südschleswig und der Entlastung von der Flüchtlingsbürde erhob<sup>378</sup>, wurde von diesem jedoch in der Sitzung vom 27. August 1948 einstimmig abgelehnt<sup>379</sup>.

Skepsis und Ablehnung bestimmten bis 1948/49 die Haltung aller Parteien in Schleswig-Holstein gegenüber dem Neudänentum. Zweifel an der „Echtheit“ und Unsicherheit im Umgang mit der nach 1945 rapide anwachsenden neudänischen Bewegung erweckte die Tatsache, daß sich der alten dänischen Minderheit in steigendem Maße einheimische Bevölkerungskreise und Flüchtlinge anschlossen. Die Landesregierung war bemüht, in der Südschleswig-Bewegung „zwischen der alten echten dänischen Minderheit mit ihrem berechtigten Anspruch auf kulturelles Eigenleben in enger Verknüpfung mit dem Mutterland – und der fast ausschließlich von Deutschen getragenen neudäni-

<sup>377</sup> Vgl. Jürgensen, Werden des neuen Schleswig-Holstein, S. 197.

<sup>378</sup> Text in HStAD, NW 53, Nr. 700.

<sup>379</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 328.

schen Bewegung“ zu unterscheiden. Dies wurde erheblich erschwert dadurch, daß beide Gruppierungen in dem „Südschleswigschen Verein“ (SSV) eine gemeinsame Interessenvertretung besaßen, die ursprünglich auf reine Kulturfragen beschränkt, damit aber „in Wirklichkeit eine vorwiegend deutsche politische Partei mit separatistischem Programm“ geworden war<sup>380</sup>. Als vordringlichste Aufgabe deutscher Minderheiten- und Grenzlandpolitik wurde daher die Entpolitisierung und Reduzierung der Minderheit auf ihren eigentlichen, „echten“ Kern angesehen, um so auch zu einer Normalisierung des Verhältnisses zu Dänemark zu kommen. Denn es waren nicht zuletzt ganz vordergründige materielle Motive – bessere Lebensbedingungen in Dänemark oder von dort kommende Hilfsleistungen an die Mitglieder des SSV<sup>381</sup> (daher die Bezeichnung „Speck-Dänen“) –, die die Anziehungskraft dieser Bewegung ausmachten. Materielle Gesichtspunkte spielten in der Schleswigfrage besonders deshalb eine brisante Rolle, weil Schleswig als Grenzland in seiner wirtschaftlichen Entwicklung noch hinter Holstein zurückgeblieben und sein Anschluß an den übrigen deutschen Wirtschaftsraum durch konsequente Förderung und Erschließung seit langem versäumt worden war.

Erst mit dem Kabinett Lüdemann begann die Landesregierung verstärkt, sich des Problems im Rahmen ihrer Möglichkeiten anzunehmen, wobei sie allerdings der dänischen Propaganda und ihrer finanziell und materiell geförderten Kulturarbeit nur wenig entgegenzusetzen vermochte. Als gebürtiger Flensburger wurde Finanzminister Richard Schenck zum Hauptträger sozialdemokratischer Südschleswig-Politik und des Aufbaus einer überparteilichen Zusammenarbeit in der Abwehr der dänischen Forderungen<sup>382</sup>. Schenck erkannte in dem steigenden Einfluß der neudänischen Bewegung eine Krise des „deutschen Volks- und Nationalbewußtseins“ in Südschleswig, das durch die Eingliederung nach Preußen verlorengegangen sei<sup>383</sup>. Sein Ziel, mit dem Aufbau eines einheitlichen Landesgefühls, Ausbau der deutschen Kulturarbeit im Grenzland, Eintreten für einen Bevölkerungsausgleich durch die vermehrte Übernahme von Flüchtlingen durch die anderen westdeutschen Länder und mit der Zusage, sich nachhaltig für den Anspruch seiner schleswigischen Landsleute auf wirtschaftliche Unterstützung durch das übrige Deutschland einzusetzen, der dänischen Propaganda den Boden zu entziehen, offenbarte jenen oben schon angedeuteten Widerspruch in der Politik der Landesregierung: In dem Engagement des Ministerpräsidenten auf trizona-

<sup>380</sup> LArchS, Abt.399.69, Nr.1, Rundfunkmanuskript Schencks vom 4.10.1947.

<sup>381</sup> Den führenden Vertretern der Organisation der alten dänischen Minderheit, des „Schleswigschen Vereins“, war es schon kurz nach Ende des Krieges gestattet worden, die deutsch-dänische Grenze zu überschreiten. Dazu kam eine an die Mitgliedschaft in dieser Vereinigung gebundene „Südschleswig-Hilfe“ in Form von Lebensmittelabgaben, eine materielle Unterstützung, von der nach anfänglicher Beschränkung auch die zahlreich zulaufenden neuen Mitglieder profitierten und der die deutsche Seite nichts entgegenzusetzen konnte; vgl. Steinhäuser, Entwicklung der Grenzfrage, S.38 f.

<sup>382</sup> Zum Wirken Schencks vgl. Hoffmann, Grundzüge des grenzpolitischen Denkens. Auch Denkschriften setzten sich ausführlich mit dem Problem auseinander und versuchten, die dänische Argumentation zu entkräften. Vgl. LArchS, Abt.605, Nr.405, „Südschleswig? Eine Entgegnung auf den Antrag des Südschleswigschen Wählerverbandes auf Bildung eines selbständigen Landes ‚Südschleswig‘“. Denkschrift Lüdemanns vom 25.8.1948; ebenda, „Ist ‚Südschleswig‘ dänisch?“ Denkschrift von Volquart Pauls.

<sup>383</sup> LArchS, Abt.399.69, Nr.13, Ausarbeitung „Das Problem Schleswig-Holstein im Umriß“ vom 29.10.1953.

ler Basis wurde die Selbständigkeit des Landes Schleswig-Holsteins in ihrem Eigenwert praktisch in Frage gestellt, auf landespolitischer Ebene hingegen als politischer Eigenwert bewußt gefördert.

Die außenpolitische Behandlung der Schleswig-Frage lag zunächst in der Hand der britischen Besatzungsmacht<sup>384</sup>. Von dieser ging auch der Anstoß zu einer Regelung der Gesamtthematik aus. Da für die Besatzungsmacht der staatliche Wiederaufbau Westdeutschlands im Vordergrund stand, waren Zugeständnisse an die dänische Minderheit nicht zu erwarten. Insbesondere das Anliegen der Abtrennung eines Landesteils hätte die Länderordnung in Deutschland empfindlich gestört und als Grundlage einer künftigen föderativen Ordnung aus dem Gleichgewicht gebracht. Die Problematik sollte vielmehr durch den Ausbau der kulturellen Rechte der dänischen Bevölkerungsteile Südschleswigs entschärft werden. Die mit Unterstützung des Regional Commissioners William Asbury aufgenommenen Verhandlungen mündeten letztlich in die „Kieler Erklärung“ der schleswig-holsteinischen Landesregierung vom September 1949, die, vom Landtag gebilligt, als Art. 5 in die Landessatzung von Schleswig-Holstein eingegangen ist. Sie bestätigte unter anderem die Gültigkeit der im Grundgesetz verankerten Grundrechte ausdrücklich auch für die dänische Minderheit, enthielt Einzelheiten des Minderheitenrechtes und -schutzes, darunter das sogenannte Bekenntnisprinzip, garantierte den freien Gebrauch der dänischen Sprache und Kultur, die Errichtung von Kindergärten und Schulen, religiöse Betätigung oder den Zugang zum Rundfunk. Mit Hilfe der britischen Besatzungsmacht sollte es auf diese Weise gelingen, das Schleswig-Problem als eine von der neudänischen Bewegung zu einer nationalen und staatsrechtlichen hochstilisierten Frage auf eine Angelegenheit der Sicherung der Grundrechte und des Kulturlebens einer Minderheit zurückzuführen.

### *Schleswig-Holstein und die „Frankfurter Dokumente“*

Die Ergebnisse der Londoner Sechsmächtekonferenz riefen in Kiel bei aller Enttäuschung eine gemäßigt-kritische, nicht aber ablehnende Reaktion hervor<sup>385</sup>. Ausdrücklich vermerkt wurde die Tatsache, daß die Londoner Vereinbarungen „die Tür zu neuen Gesprächen zwischen Ost und West über die deutsche Einheit“ offenließen<sup>386</sup>. Die Beschlüsse waren als ein neues Provisorium einzureihen in die Kette jener „vielfältigen Versuche seit 1945, das Leben in Deutschland und Europa allmählich zu normalisieren“. Angesichts des vom Nationalsozialismus hinterlassenen Chaos stellten sie „zweifelloso einen Fortschritt dar“. So weit die Londoner Entscheidungen auch von einer Lösung des gesamtdeutschen Problems „im Rahmen einer übernationalen, europä-

<sup>384</sup> Dazu Jürgensen, Entscheidung, S. 643–650; ders., Die britische Südschleswig-Politik; Steinhäuser, Entwicklung der Grenzfrage, S. 43 ff. Direkte Verhandlungen der schleswig-holsteinischen Landesregierung mit der dänischen Regierung hatte die Besatzungsmacht unter Hinweis auf die fehlenden Souveränitätsrechte abgelehnt; vgl. Akten zur Vorgeschichte, Bd. 5, S. 173, Anm. 53.

<sup>385</sup> Vgl. die Sitzung des Landtags, 6. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 5–13; eine Ausnahme bildete die Stellungnahme von Gayk, der an den Dokumenten und der Politik der Westalliierten scharfe Kritik übte; ebenda, Stenograph. Bericht, S. 9 ff.

<sup>386</sup> LArchS, Abt. 605, Nr. 3370, Entwurf einer Stellungnahme der Landesregierung zu den Ergebnissen der Londoner Sechsmächtekonferenz (o. D.), S. 2.

ischen Ordnung, die zu schaffen die entscheidende Aufgabe unserer Zeit ist“, entfernt waren, war dennoch eine Politik des „Alles oder Nichts“ nicht angebracht. Eine ideale Lösung zu erwarten, wäre eine „vollkommen unrealistische, [...] eine utopische Verkenning der tatsächlichen Möglichkeiten“ gewesen. Die Londoner Vereinbarungen waren eine Deklaration der westlichen Siegermächte und als solche ein Kompromiß dieser Staaten. Die deutsche Aufgabe war es nun, „zu untersuchen, welche Möglichkeiten sie enthalten für die Verbesserung unserer wirtschaftlichen, politischen und staatsrechtlichen Situation und welche Ansatzpunkte sie für die Gestaltung einer europäischen Ordnung enthalten“. Nur auf dieser Basis hatte eine kritische Würdigung des Abkommens einen „realpolitischen Sinn“.

### *Verfassungsfrage*

Eine Aussprache Lüdemanns über die „Frankfurter Dokumente“ mit Vertretern der Parteien am 4. Juli 1948 ergab, daß die Beteiligten „einmütig“ der Ansicht waren, daß die Ausarbeitung einer Verfassung verfrüht erschien, bevor nicht durch ein Besatzungsstatut eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten und Garantien für den Bereich der deutschen Selbstverwaltung in den Westzonen geschaffen waren. Unter den gegebenen Umständen konnte nur eine „Organisationsatzung“ oder ein „Organisationsstatut“ zur Diskussion stehen. Zu dessen Ausarbeitung genügte ein Ausschuß („Verfassungsgebender Rat“) von 60 bis 70 kundigen Fachleuten, beschiedt von den Landtagen, der gleichzeitig auch ein einheitliches Wahlrecht für die spätere gesetzgebende Versammlung ausarbeiten sollte. Erwünschter wäre allerdings gewesen, wie Lüdemann auch vor dem Landtag darlegte, eine echte Verfassungsgebende Versammlung zu schaffen von mindestens 150 Abgeordneten, bei ihrer politischen Bedeutung vom Volk direkt gewählt und mit größeren Kompetenzen ausgestattet als in den Vorschlägen der Militärgouverneure vorgesehen, und zwar mit allen parlamentarischen Rechten, auch dem Recht zur Bildung einer politischen Vertretung. So wäre die dringend notwendige Repräsentation des Volkswillens in den Westzonen, ein „regierungsähnliches Verwaltungsorgan“, alsbald geschaffen worden, die im Grunde dringlicher war als die Ausarbeitung einer vorläufigen Verfassung<sup>387</sup>. Bei dieser Besprechung am 4. Juli spielte ebenfalls der Gedanke eine Rolle, wegen der Eilbedürftigkeit den Ministerpräsidenten als Gremium vorübergehend diese Funktion zu übertragen. Die Zeitspanne für die Vorbereitung allgemeiner Wahlen für die Versammlung wurde allgemein für zu kurz angesehen. Direkte Wahlen wurden zusätzlich noch aus dem Grunde für unzweckmäßig gehalten, weil die Entscheidung der Länder so verschiedenen Einflüssen ausgesetzt sein würde, daß die Zusammensetzung dieser Versammlung sehr unterschiedlich ausfallen konnte, und auch deshalb nicht unterstützt, weil indirekte Wahlen den Weg für einen späteren Beitritt der Ostzone offenlassen sollten.

<sup>387</sup> Ebenda, Nr.489, Aufzeichnung über die Besprechung vom 4.7. 1948; Stellungnahme Lüdemanns in der Sitzung des Landtags, 6.7. 1948, Stenograph. Bericht, S.7; vgl. auch LArchS, Abt.601, Nr.92, „Frankfurter Reihenfolge“, Artikel von Mangoldts in den Kieler Nachrichten vom 8.7. 1948; LArchS, Abt.605, Nr.404, Entwurf aus der Landeskanzlei zu einer Analyse „Betrifft: Bildung einer verfassungsgebenden Versammlung“ vom 11.6. 1948.

Die im Juli 1948 von Schleswig-Holstein unterstützte Position orientierte sich an dem, was unter den gegebenen Verhältnissen real erreichbar schien. Insbesondere die Wahl durch die Landtage wurde kaum aus Überzeugung befürwortet, denn eine „aus den Länderdelegierten bestehende verfassungsgebende Versammlung würde die Sonderinteressen der einzelnen Länder in den Vordergrund stellen und die verhängnisvolle partikularistische Entwicklung nur noch fördern und nicht die Einheit und die Gesamtinteressen des deutschen Volkes“<sup>388</sup>. Die Ausarbeitung einer Verfassung für die Westzonen also schien unangebracht und stand nicht im Mittelpunkt deutscher Interessen. Für eine provisorische Regelung in den Westzonen nach den Vorstellungen der Londoner Dokumente schien ein Prozedere ausreichend wie oben beschlossen, wenn es auch nicht wirklich zufriedenstellend sein würde. Die Londoner Beschlüsse widersprachen dem „einfachen und selbstverständlichen Grundsatz, daß kein Volk sich im Zustand der Unfreiheit eine Verfassung geben“ könne. Sollte die Verfassungsgebende Versammlung, wie in den Dokumenten vorgesehen, akzeptiert werden, hätte diese keine andere Aufgabe als die, möglichst rasch eine Verfassung oder einen Verfassungsentwurf vorzulegen, der dann aber höchstens den Charakter eines „Statuts“ haben konnte. Wichtig war aus schleswig-holsteinischer Sicht außerdem, „daß in kurzer Zeit unmittelbar für alle Länder der Westzonen einheitliche Wahlen stattfinden“ konnten und „eine wirkliche Volksabstimmung durchgeführt“ wurde, „aus welcher ein regierungsähnliches Organ“ erwuchs. Der Charakter eines „Statuts“ oder einer „Satzung“ ergab sich, wie Lüdemann auch in Koblenz hervorhob, aus der „Beschränktheit ihres Inhalts“<sup>389</sup>.

### *Ländergrenzenreform*

Der Neugliederungsplan des schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Hermann Lüdemann gehörte zu den 1948 meistdiskutierten Reformansätzen in Westdeutschland. Nach Lüdemanns Konzept, das er am 29. Juli 1948 dem Kabinett als seine persönliche Vorstellung von einer Neuordnung erläuterte<sup>390</sup>, sollten die Westzonen in sieben Länder entsprechend den Stromlandschaften Unterelbe, Weser, Ems, Rhein, Main, Neckar und Donau eingeteilt werden; das bedeutete die Schaffung der Länder Unterelbe (4,8 Mill. Einwohner), Niedersachsen (7,1 Mio. Einwohner), Westfalen (6,9 Mill. Einwohner), Rheinland (5,1 Mio. Einwohner), Hessen-Pfalz (5,8 Mio. Einwohner), Württemberg-Baden (6,4 Mio. Einwohner) und Bayern (7,7 Mio. Einwohner): Das Land „Unterelbe“ wurde bereits vorgestellt; „Niedersachsen“ sollte aus wirtschaftlichen Überlegungen den Stadtstaat Bremen einschließen sowie das hessische Kassel, das wirtschaftspolitisch nach Norden orientiert sei, dazu das Land Lippe mit Teilen von Westfalen<sup>391</sup>. Nordrhein-Westfalen, dessen Entstehung nicht auf eine deutsche Entscheidung zurückzuführen, sondern als Resultat „eines Diktats der Alliierten“ an-

<sup>388</sup> Ebenda, Nr. 3370, Entwurf einer Stellungnahme der Landesregierung zu den Ergebnissen der Londoner Sechsmächtekonferenz (o. D.), S. 3.

<sup>389</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 79 f., 93.

<sup>390</sup> Jürgensen, Entscheidung, S. 653.

<sup>391</sup> Zum folgenden vgl. das Referat von Landesdirektor Franken in der Sitzung der Planungsgruppe des Ausschusses zur Überprüfung der Ländergrenzen auf Jagdschloß Niederwald am 3. 8. 1948, in: Parl. Rat, Bd. 1, S. 295 ff.

zusehen war, sollte aufgeteilt, der Rhein jedoch „unter keinen Umständen [...] zur Grenze werden [...], sondern eine wirtschaftliche und politische Verzahnung von Westfalen und Rheinland jeweils über den Rhein hinweg“ vorgenommen werden. „Westfalen“ sollte den Rhein überschreiten in einer mit der des alten Ruhrsiedlungsverbandes übereinstimmenden Grenzziehung, dabei erweitert um den Regierungsbezirk Osnabrück und die Hälfte des Regierungsbezirks Aurich. Dem „Rheinland“ sollten die Regierungsbezirke Koblenz, Trier und Köln (rechtsrheinisch) zugeschlagen werden. Ausgangspunkt für ein Land „Hessen-Pfalz“ war die Erinnerung an die alte Brückenfunktion Hessens als „wirtschaftliche und kulturelle Verbindung zwischen dem großen norddeutschen Raum und Frankreich“, ein Land, das, zusammen mit dem Gebiet von Mannheim und Heidelberg sowie Aschaffenburg, „in sich wirtschaftlich außerordentlich ausgewogen“ erschien. Als letztes beinhaltete der Plan die Zusammenlegung von Baden und Württemberg zum Lande „Württemberg-Baden“, allerdings „ausgeweitet zu einem Bezirk, der bis nach Augsburg geht und das schwäbische Bayern mit herüberzieht“.

Als Ausdruck der „Bereitwilligkeit“ seines eigenen Landes, im Rahmen dieser Konzeption „in einem größeren Verbände aufzugehen“<sup>392</sup>, und als Prämisse dafür, daß seine Neugliederungspläne mitgetragen würden, wertete Lüdemann weiterhin das bereits erwähnte Votum des Landtags vom August 1946. Das konnte jedoch 1948 nicht mehr im gleichen Maße vorausgesetzt werden. Immerhin ergab die Aussprache vom 4. Juli Übereinstimmung in den folgenden Punkten: 1. Eine Änderung der bestehenden Ländergrenzen galt allgemein als wünschenswert. 2. Eine Neuordnung innerhalb der in Dokument Nr. II gesetzten Frist wurde als unmöglich und statt dessen als eine längerfristige Aufgabe angesehen. Eine neue provisorische Lösung hatte keinen Sinn, eine endgültige aber sollte nicht von den einzelnen Ländern, sondern von dem „Verfassungsgebenden Rat“ oder der späteren gesetzgebenden Versammlung nach einheitlichen Gesichtspunkten in Angriff genommen werden<sup>393</sup>. 3. Bei einer Reform waren zweckmäßigerweise die derzeit bestehenden elf Länder der Westzonen durch etwa sechs bis sieben „größere und annähernd gleichgewichtige“ Länder abzulösen. 4. Eine solche Neugliederung würde anerkanntermaßen die „richtige Grundlage für ein wohl ausgeglichenes föderatives Staatswesen“ abgeben. 5. Eine umfassende Neuordnung konnte nicht Sache der Besatzungsmächte sein, sondern war eine rein deutsche Angelegenheit<sup>394</sup>. Auf dieser Position baute in der Folgezeit Lüdemanns Haltung in der Neugliederungsfrage auf.

### *Exkurs: Der Sonderkonflikt mit Hamburg*

In dem Neugliederungskonzept Hermann Lüdemanns hatten Stadtstaaten wie Bremen und Hamburg keinen Platz. Nach seiner Auffassung konnten die Größenunterschiede zwischen diesen und den ihrerseits untereinander ebenfalls differierenden Flächenstaaten keine gute Grundlage für die bundesstaatliche Ordnung abgeben. Es galt, zweierlei zu verhindern: einmal die Entstehung zu großer Länder, „deren politisches und wirt-

<sup>392</sup> LArchS, Abt.399.69, Nr.21, Lüdemann, „Die Not eines Landes! Denkschrift über Schleswig-Holstein“, S. 13.

<sup>393</sup> LArchS, Abt.601, Nr. 92, „Frankfurter Reihenfolge“, Kieler Nachrichten vom 8.7. 1948.

<sup>394</sup> LArchS, Abt.605, Nr. 489, Aufzeichnung über die Besprechung vom 4.7. 1948.

schaftliches Übergewicht den Verband des künftigen Reiches sprengen könnte“, und zum anderen die Beibehaltung kleiner und kleinster Einheiten, „deren zähes Festhalten an vermeintlichen Eigeninteressen der notwendigen Vereinheitlichung der Verwaltungs- und Wirtschaftspolitik im Wege stehen würde“<sup>395</sup>. Natürliche Landesgrenzen waren durch die moderne Technik und die Verkehrsverbindungen bedeutungslos geworden und konnten für Lüdemann als Gliederungskriterium kaum mehr Geltung beanspruchen. Dieser Punkt war insofern von Bedeutung, als man die Abgrenzung Schleswig-Holsteins durch seine nördliche Landesgrenze und die beiden Seeseiten durchaus als eine natürliche, in sich geschlossene Einheit hätte betrachten können. Gerade die Abgeschlossenheit und Überschaubarkeit des Landes hatte die Herausbildung eines eigenen Landesbewußtseins begünstigt und war der Grund für die britische Militärregierung gewesen, Schleswig-Holstein als ein „Modell-Land“ für den Verwaltungsaufbau in der britischen Zone zu betrachten, in dem aufgrund eben dieser Eigenschaften die demokratischen Formen der Selbstverwaltung besonders gut zu erproben und zu praktizieren waren<sup>396</sup>.

Leitgedanke einer Neueinteilung der Länder war für Lüdemann eine Verbilligung und Vereinfachung der gesamten Verwaltung<sup>397</sup>. Dieses Ziel sollte nicht nur durch eine Herabsetzung der Zahl der Länder, sondern auch durch ihre größen- und leistungsmäßige Anpassung erreicht werden, wobei neben Größe und Einwohnerzahl vor allem ein politisches, wirtschaftliches und kulturelles Gleichgewicht ausschlaggebend war. Wohl sollte Altbewährtes bei der Neuordnung Berücksichtigung finden, doch stets untergeordnet unter das Hauptkriterium gleicher Wirtschaftskraft. Nur die wenigsten der in Westdeutschland bestehenden Länder waren historisch gewachsen, und gerade diese, nämlich neben Bayern die Stadtstaaten, bedurften am meisten der Überprüfung; die Stadtstaaten als „völlig überholte Staatsgebilde“ sollten schon aus wirtschaftlichen Gründen, aber auch, um „einseitige Interessenbildung zu vermeiden“, in umliegendes Agrarland integriert werden. Man brauchte eigentlich nur, entsprechend der bizonal bereits vorhandenen Binnenwasserstraßenverwaltung, eine Zentralverwaltung für Häfen, Seeverkehr und Küstenschutz einzurichten. Häfen, Seeverkehr und Binnenwasserstraßen sollten ohnehin der Gemeinschaft aller zur Verfügung stehen, nicht aber einzelnen Ländern. Im übrigen gab es auch andere Städte ähnlicher Größenordnung wie die Stadtstaaten, so etwa Dortmund, Essen, Stuttgart oder München, die der deutschen Gesamtheit dienten, ohne eigene Staatsqualität zu besitzen. Auch keiner der großen Welthäfen wie London, Rotterdam, Amsterdam oder Marseille besaß staatliche Selbständigkeit, hatte je eine solche gefordert. Diese Beispiele bewiesen, daß „die Wohlfahrt der Städte Hamburg und Bremen auch in einem großen Staatsverband gesichert werden“ konnte<sup>398</sup>.

<sup>395</sup> Ebenda, „Länderreform“, Ausarbeitung aus der Landeskanzlei (ohne nähere Angaben), S. 3.

<sup>396</sup> Vgl. Jürgensen, Gründung, S. 46; ders., Zur Gründungsgeschichte, S. 249.

<sup>397</sup> Ausführungen Lüdemanns in der Sitzung des Landtags, 6.7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 8.

<sup>398</sup> LArchS, Abt.605, Nr.489, „Zum Thema Länderegoismus“ (o.D.); ebenda, „Gegenstimmen“, Ausarbeitung von oder für Lüdemann vom 1.8. 1948; HStAD, NW 53, Nr.697 b, Lüdemann: „Mut zur Konsequenz“, Drucksache Nr.41 vom 26.8. 1948 des Büros der Ministerpräsidenten des amerikanischen, britischen und französischen Besatzungsgebietes. Vgl. dazu die Gegenposition der Hansestädte im Kapitel zu Bremen, Abschnitt zur Ländergrenzenfrage, und im Kapitel zu Hamburg, dort vor allem den Exkurs zur Kontroverse Brauer-Lüdemann.

Im Hintergrund dieser Lüdemannschen Neugliederungskonzeption und -argumentation standen – wie bereits an anderer Stelle angedeutet – massive Eigeninteressen: Ein steuer- und finanzkräftiger Stadtstaat vor den Toren mußte einem verarmten und vielfältig belasteten Flächenland wie Schleswig-Holstein ein Dorn im Auge sein. Nicht nur, daß, wie der Disput Lüdemanns mit dem Hamburger Bürgermeister Max Brauer zeigt, die staatsrechtliche Form der Stadtstaaten für den schleswig-holsteinischen Regierungschef unter den veränderten wirtschaftlichen und politischen Bedingungen nach 1945 als antiquiert und unzeitgemäß galt; abgesehen davon, daß ihre Beibehaltung dem Ziel der Schaffung gleichgewichtiger Länder als Voraussetzung für einen funktionsfähigen bundesstaatlichen Aufbau widersprach, mußte es Lüdemann in Anbetracht der Notlage seines Landes geradezu als unsozial erscheinen, daß solch ein kleiner Stadtstaat seinen ganzen Reichtum für sich behalten sollte. Durch Hamburg im besonderen fühlte Lüdemann sein Land in der Aufwärtsentwicklung behindert. Das Fehlen eines zweiten Elbübergangs machte die Hafenstadt zu einem Nadelöhr der Verkehrsverbindungen zwischen Schleswig-Holstein und den übrigen westdeutschen Ländern. Dies war ein Zustand, der „zumal für ein Land, durch das die einzige Verbindungsstraße zwischen Mitteleuropa und dem skandinavischen Norden führt, auch vom gesamtdeutschen Standpunkt aus nicht vertretbar“ war. Im Gegensatz zu der schwachen und dringend ausbaubedürftigen Infrastruktur Schleswig-Holsteins war auch der Schienenverkehr an hamburgischen Bedürfnissen orientiert, so daß sich Hamburg bislang stets als „wirtschaftlicher Schröpfkopf“ für Schleswig-Holstein ausgewirkt hatte<sup>399</sup>. Als Handels- und Verkehrszentrum übte die Hansestadt eine unliebsame Sogwirkung auch auf das schleswig-holsteinische Unternehmertum aus, die sich durch seine Eigenschaft als Bankenzentrum bei der zeitbedingten Kreditnot noch zusätzlich verstärkte. Andererseits hätte eine Verteilung der in Hamburg erhobenen Steuern und Zölle auf Importwaren nach der Bevölkerungszahl dem Land Schleswig-Holstein eine deutliche Entlastung gebracht. Die Vorteile der Nähe eines großen Welthafens waren dagegen hauptsächlich nur für die unmittelbaren Randgebiete spürbar, die jedoch, auf schleswig-holsteinischem Boden liegend, als Wohngebiete der in Hamburg Werkstätigen nur wieder erhöhte Soziallasten für das Nachbarland zur Folge hatten. Hierzu trat die mit dieser Problematik in enger Verbindung stehende Erinnerung an den enormen Gebietszuwachs für Hamburg im Zuge der Lösung der Groß-Hamburg-Frage, der für Schleswig-Holstein „der zweite einschneidende Gebietsverlust“ nach der Abtretung Nordschleswigs im Jahre 1920 gewesen war. Vor allem mit der Preisgabe von Altona und Wandsbek mußte damals eine erhebliche Einbuße an Industriekapazität hingenommen werden. Insofern hätte die Verwirklichung des Lüdemannschen Planes mit dem Ende der Eigenstaatlichkeit Hamburgs eine Korrektur der im Dritten Reich getroffenen Maßnahmen beinhaltet.

Ein Zusammengehen mit Schleswig-Holstein hätte auch für Hamburg Vorteile bieten können. Nur war die politische Führung des Stadtstaates in keiner Weise bereit, mit sich reden zu lassen. Der kompromißlosen Haltung Brauers stellte Lüdemann auszugsweise zitierte Äußerungen des Bremer Bürgermeisters Wilhelm Kaisen quasi als lobenswertes Beispiel entgegen. Nach Lüdemanns Darstellung besaß Kaisen in der Frage der Selbst-

<sup>399</sup> LArchS, Abt.399.69, Nr.21, Lüdemann, „Die Not eines Landes! Denkschrift über Schleswig-Holstein“, S. 11.

ständigkeit der Hansestädte eine sehr viel pragmatischere und moderatere Einstellung, die das Aufgehen in einem größeren Lande keineswegs von vornherein ausschloß. Dies konnte allerdings auch als ein Versuch gedeutet werden, die ansonsten eng zusammenhaltenden Stadtstaaten gegeneinander auszuspielen. Die Hansestädte, das heißt in erster Linie Hamburg, waren also der Dreh- und Angelpunkt der Lüdemannschen Neuordnungspläne für Norddeutschland. Eine Zusammenlegung Schleswig-Holsteins mit Niedersachsen hätte zwar größenordnungsmäßig ein Kriterium Lüdemanns erfüllt, nicht aber die Hauptvoraussetzung der Entstehung eines „ausgewogenen wirtschaftlich lebensfähigen Gebildes“. Die erstrebte wirtschaftlich-finanzielle Leistungsfähigkeit des neuen Landes, um „auch im Hinblick auf die besonderen Probleme des Nordens seine Funktionen erfüllen“ zu können, wäre ohne das finanzstarke Hamburg nicht zu erreichen gewesen. Damit wurde die Einbindung der Hansestädte zu einem „gesamtdeutschen Anliegen“<sup>400</sup>. So, wie nach der Hamburger Argumentation die Aufrechterhaltung der Selbständigkeit der Stadtstaaten zur Gewährleistung der Erfüllung ihrer Aufgaben für die Allgemeinheit im gesamtdeutschen Interesse liegen mußte, lag es wiederum im gesamtdeutschen Interesse, die Stadtstaaten im Rahmen einer nach Lüdemannschen Kriterien sinnvollen Länderneuordnung in ein größeres Land zu integrieren.

#### *Besatzungsstatut*

Die Aussprache Lüdemanns mit Parteienvertretern am 4. Juli führte zu der Gesamtschätzung, daß „die Richtlinien der drei Militärgouverneure für das zu erlassende Besatzungsstatut so unklar“ seien, „daß sie sich von dem jetzigen Rechtszustand so gut wie gar nicht“ unterschieden. Es sei daher zu befürchten, daß „ein derartiges Besatzungsstatut keine genügende Basis darstelle, um eine freie und demokratische Staatsverwaltung in den Westzonen aufbauen zu können. Erste Aufgabe der kommenden Neuordnung müsse daher sein, durch ein derartiges Besatzungsstatut klare Zuständigkeiten mit den dazu gehörenden Rechtsgarantien für das deutsche Volk zu schaffen“<sup>401</sup>. Die Problematik der Besatzungskosten öffentlich aufzugreifen gebot sich Mitte 1948 auch aus propagandistisch-taktischen Gründen: Die Einsicht, daß die Ergebnisse der Londoner Konferenz aus „politischer Verantwortung“ trotz allen Anlasses zur Kritik wohl „als Ansatz zukünftiger Entwicklung [...] akzeptiert werden“ mußten, konnte unter Umständen von der Bevölkerung in Anbetracht ihrer materiellen Situation als „zu nachgiebig“ empfunden und kritisiert werden. Deshalb war es um so wichtiger, „als Ausgleich den notwendigen Kampf um die Senkung der Besatzungskosten zu führen“<sup>402</sup>, um so die Glaubwürdigkeit der Regierung in den Augen der Bevölkerung zu erhöhen, die ein energischeres Auftreten gegenüber der Besatzungsmacht erwartete.

Mit der Forderung nach dem Erlaß eines Besatzungsstatutes vor der Verkündung einer Verfassung unterstützte die sozialdemokratische Landesregierung Schleswig-Holsteins außerdem ein altes Postulat ihrer Partei, doch nicht nur aus Prinzip: Die Durch-

<sup>400</sup> Ebenda, S. 13.

<sup>401</sup> LArchS, Abt.399.69, Nr. 489, Aufzeichnung über die Besprechung vom 4. 7. 1948; vgl. auch die Stellungnahme Lüdemanns in der Sitzung des Landtags, 6. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 6.

<sup>402</sup> LArchS, Abt.605, Nr. 665, Stellungnahme (Landesdirektor Mühlings?) vom 18. 6. 1948.

setzung innenpolitischer Ziele im Sinne des demokratischen Sozialismus, die sich die Regierung Lüdemann zur Aufgabe gesetzt hatte<sup>403</sup> und zu denen auch die Sozialisierung, Agrar- und Bodenreform gehörten, setzte Handlungs- und Entscheidungsfreiheit der politischen Führung voraus; beziehungsweise die Realisierung dieses Programms bedingte, daß die Militärregierung sich ihr nicht entgegenstellte, unabhängig von der Frage ihrer innenpolitischen Durchsetzbarkeit. Das Interesse an einem Besatzungsstatut war in Schleswig-Holstein sicherlich zugleich stark wirtschaftlich akzentuiert: Die Bemühungen der Landesregierung, die Notlage zu mildern, den Flüchtlingen verbesserte Lebensbedingungen zu schaffen und das mit ihnen zur Verfügung stehende Arbeitskräftepotential in die Wirtschaft zu integrieren, wurden durch Maßnahmen der Besatzungsmacht und an diese zu erbringende Leistungen stark behindert. Abgesehen von den ohnehin schwachen finanziellen Mitteln, die durch die Belastung mit Besatzungskosten noch zusätzlich geschmälert wurden<sup>404</sup>, trugen die Demontagen nicht gerade dazu bei, neues Industriepotential und damit Arbeitsplätze zu schaffen; sie nahmen im Gegenteil zusätzlich (wie die ebenfalls unter den Begriff Besatzungskosten fallenden Beschlagnahmungen) dringend benötigten zusätzlichen Wohnraum für die Unterbringung der Flüchtlinge weg. Die früheren Industriezentren des Landes wie Kiel, Lübeck, Neumünster, Flensburg waren vorwiegend auf Aufträge der deutschen Rüstungsindustrie zugeschnitten gewesen, ein Wirtschaftszweig, dessen Abbau die Besatzungsmacht konsequent verfolgte.

*Schleswig-Holstein in den Verhandlungen  
von Koblenz und Rüdesheim*

Den Beitrag Schleswig-Holsteins zu den Beratungen der Ministerpräsidenten bestritt Hermann Lüdemann weitgehend allein<sup>405</sup>. Aber anders als man hätte erwarten sollen, hat er sich in Koblenz keineswegs mit seinem Grundanliegen in den Vordergrund gedrängt. Am Ende der Einzelaussprache zur Ländergrenzenreform wurde er auf Vorschlag des niedersächsischen Ministerpräsidenten Hinrich Wilhelm Kopf zum Vorsitzenden der Kommission zu Dokument Nr. II bestimmt. Auf den ersten Blick unverständlich ist, warum ausgerechnet er dem von Brauer vorgebrachten Kriterium eines Unparteiischen<sup>406</sup> genügen sollte. Immerhin aber hatte sich Lüdemann bis dahin in der Diskussion der Ländergrenzenfrage völlig bedeckt gehalten, im Gegensatz zu den süd- und südwestdeutschen Landesvertretern. Gerade aus deren Sicht mochte der

---

<sup>403</sup> Ebenda, Nr. 3370, Lüdemann, „Sozialistisches Ziel – Demokratischer Weg. Ein Jahr Arbeit für Volk und Vaterland in Schleswig-Holstein“; Regierungserklärung Lüdemanns vom 5. 5. 1947, in: Quellen zur Geschichte Schleswig-Holsteins, Teil III, S. 214–219.

<sup>404</sup> Im September 1948 zitierte Finanzminister Schenck vor dem Landtag ein Schreiben der Militärregierung, aus dem hervorging, daß sich die Besatzungsmacht nicht zu einer Senkung der Besatzungskosten bereit finden würde, sondern es als eine Angelegenheit Schleswig-Holsteins selbst betrachte, „die anderen Länder davon [zu] überzeugen, daß sie einer gerechteren Verteilung dieser Kosten zustimmen“; vgl. die Rede Schencks in der Sondersitzung des Landtags, 28. 9. 1948, Stenograph. Bericht, S. 8.

<sup>405</sup> An den Konferenzen nahmen außerdem Justizminister Katz und Landesdirektor Suchan teil; vgl. Parl. Rat, Bd. 1, S. 60, 172.

<sup>406</sup> Ebenda, S. 88.

Norddeutsche deshalb genügend Abstand zu den in ihrem Raum dominierenden Problemen besitzen. Lüdemanns Zurückhaltung schien aber auch für die Stadtstaaten und Niedersachsen taktisch günstig zu sein<sup>407</sup>. Wenn Kopf Lüdemann in Vorschlag brachte, versprach er sich davon möglicherweise einen Fürsprecher für die Probleme und Interessen seines eigenen Landes, die denen Schleswig-Holsteins sehr ähnlich waren. In Rüdeseim sollte Lüdemann darüber hinaus auch zum Vorsitzenden des dort eingesetzten Ländergrenzausschusses ernannt werden. Lüdemann wuchs so in eine Schlüsselposition hinein speziell auf dem Gebiet, das für ihn eigentlich im Mittelpunkt stand. Daß diesmal der hessische Ministerpräsident Christian Stock, der seinen Kollegen auf Jagdschloß Niederwald in der Ländergrenzenfrage stark unterstützte, Lüdemanns Namen nannte, ist nicht weiter verwunderlich. Für ihn sprach nunmehr gerade dessen in den neuerlichen Beratungen entfaltetes Engagement, wobei Lüdemanns Zielsetzung und Eigenwilligkeit in Rüdeseim vielleicht noch nicht so deutlich hervorgetreten sind. Erst später sollten die Ministerpräsidenten erkennen, daß diese Entscheidung nicht die glücklichste gewesen ist.

Das Hauptbetätigungsfeld des schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten war also durch dessen Eigenschaft als Vorsitzender der Kommission zu Dokument Nr. II vorgegeben. Als Ergebnis der internen Beratungen dieses Gremiums konnte Lüdemann in Koblenz dem Plenum der Regierungschefs vier Leitsätze vortragen, die inhaltlich weitestgehend seinen eigenen Vorstellungen entsprachen<sup>408</sup>. Diese wurden zwar im Laufe der nachfolgenden Diskussion abgewandelt, doch fanden sie in ihren Kernaussagen Aufnahme in die Koblenzer Mantelnote: 1. Die Änderung der Ländergrenzen sollte eine rein deutsche Aufgabe sein, bei der eine Mitwirkung der Besatzungsmächte nicht notwendig und unerwünscht war. Sie setzte „das Vorhandensein gemeinsamer Organe demokratisch parlamentarischen Charakters“ voraus. Damit wäre die Beratung einer Reform dem nach Lüdemanns Überzeugung dafür denkbar ungeeigneten Kreis der Ministerpräsidenten und deren „Länderegoismus“ entzogen und einem zentralen Organ überantwortet worden. 2. Eine Überprüfung sollte unter gesamtdeutschen Gesichtspunkten erfolgen, was Zeit erforderte und nicht im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz durchführbar war. 3. Mit der Zustimmung zu den von Lüdemann vorgetragenen Grundsätzen anerkannten seine Kollegen dessen Prämisse, daß mit der innerstaatlichen Gliederung die Voraussetzung für einen funktionierenden Föderalismus geschaffen werden sollte. Sie akzeptierten zudem die für den Schleswig-Holsteiner zentrale Zielsetzung einer solchen Reform, nämlich die Schaffung leistungsfähiger und ausgewogener Länder, wobei auch „überlieferten Formen Rechnung getragen werden“ sollte. Von der Diskussion über eine Vorabregelung für den südwestdeutschen Raum blieb Lüdemanns generelle Richtung unberührt. Eher noch, kann man sagen, unterstützten die konkreten Bemühungen um einen Zusammenschluß der südwestdeutschen Länder dessen Ansatz, durch eine Verringerung der Zahl der Länder zu einer Vereinfachung der Verwaltung und Reduktion der Regierungsstellen zu kommen, da gerade dieses Argument von den Befürwortern des Südweststaates ebenfalls herangezogen wurde.

<sup>407</sup> So auch Jürgensen, Entscheidung, S. 652.

<sup>408</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 114 f.

Lüdemanns Berichterstattung vor dem Kabinett am 12. Juli läßt erkennen, daß er in Koblenz in der Ländergrenzenfrage zumindest einen Teilerfolg errungen zu haben glaubte, während er sich andererseits über die Interessenpolitik seiner Kollegen beklagte. Zufrieden war er mit der Entscheidung, den Auftrag des Dokumentes Nr. I anzunehmen mit dem Votum für ein provisorisches staatsähnliches Gebilde in Westdeutschland. Einen Strich durch die Rechnung, sowohl in der verfassungspolitischen Frage wie in der auf dem Rittersturz erarbeiteten Position zur Ländergrenzenreform, machte die Reaktion der Militärgouverneure auf die Koblenzer Beschlüsse. Entschieden sprach Lüdemann in Rüdeseheim trotzdem dafür, bei dem „glücklichen Gedanken des Grundgesetzes“ zu bleiben und den Besatzungsmächten gegenüber keine terminologischen Zugeständnisse zu machen. Von der in Koblenz gewählten Begrifflichkeit abzugehen gebe es keinen Anlaß. Es werde sich „um eine Art Sprachunterricht“ handeln, der den Besatzungsmächten zu erläutern habe, daß der Begriff „Grundgesetz“ inhaltlich nichts anderes bedeute als eine „Verfassung“, doch „nur bei einem Staat“ halte man „eine Verfassung für einen ausreichenden Begriff“<sup>409</sup>. Lüdemann gab sich überzeugt, daß es gelingen werde, dies klarzustellen. Wollten die Besatzungsmächte daran das Zustandekommen einer Verfassung scheitern lassen, „dann würden sie sich lächerlich machen“. Gegen das Referendum solle man sich, insbesondere wegen der zu befürchtenden kommunistischen Agitation, „mit aller Entschiedenheit wehren“.

In der Ländergrenzenfrage konnte sich Lüdemann jetzt erst recht bestätigt fühlen durch die Stellungnahme General Robertsons, die 1. die Bedeutung einer Territorialreform in den Augen der Westalliierten noch einmal unterstrichen sowie 2. den damaligen Zeitpunkt als den gegebenen für die Durchführung einer solchen Reform bezeichnet hatte, die andernfalls mindestens bis zum Abschluß eines Friedensvertrages zurückgestellt würde, und 3. den Zusammenhang mit der westdeutschen Verfassung betont hatte: Der föderative Staatsaufbau setze die Existenz von Ländern voraus, die dem Willen der Bevölkerung entsprächen<sup>410</sup>. Punkt 2 der Stellungnahme Robertsons sollte allerdings erst jetzt, nachdem die Gouverneure, gegen Lüdemanns Intentionen, die Entscheidung über eine Reform nun doch in die Hände der Ministerpräsidenten gelegt hatten, Bedeutung erlangen: Jetzt konnte Lüdemann, nachdem er in Koblenz die Neuordnungsfrage im Hinblick auf den unter den Ministerpräsidenten verbreiteten „Länderegoismus“ eher dilatorisch behandelt hatte<sup>411</sup>, auf die sofortige Durchführung der Reform drängen, weil sie, nach dem erklärten Willen der Besatzungsmächte, sonst kaum noch zustande kommen würde. In der Ländergrenzenfrage war nun also eine grundlegende Entscheidung gefordert. Andererseits aber war Lüdemanns Versuch, die Entscheidung über eine Reform aus dem Gremium der Ministerpräsidenten heraus der neu zu schaffenden parlamentarischen Körperschaft zu übertragen, gescheitert. Im Zusammenhang mit der Diskussion um die verstärkt in den Vordergrund getretene Rolle der Zonengrenzen nutzte Lüdemann geschickt die Gelegenheit, um auf die Grenzproblematik Schleswig-Holsteins überzuleiten und darauf hinzuweisen, daß das

<sup>409</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 204f.

<sup>410</sup> In der Besprechung mit den alliierten Verbindungsoffizieren am 21. Juli hieß es unter anderem – der Kernsatz für Lüdemann: „... fest organisierte Länder sind die Voraussetzung für ein föderatives System“, oder: „Die Länder sind die Basis der Föderation“; vgl. ebenda, S. 269.

<sup>411</sup> Aussage Lüdemanns im Kabinett; nach Jürgensen, Brauer contra Lüdemann, S. 166.

Bekanntwerden seines Neugliederungsplanes für Deutschland und dazu seine Eigenschaft als Vorsitzender der Kommission zu Dokument Nr. II in der dänischen Presse als Bestreben, jetzt in Deutschland großräumige Länder schaffen zu wollen, gedeutet werde, was die Chancen zur Bildung eines kleinen Landes Schleswig nach ihrer Einschätzung stark vermindert habe. Dies zeige, so argumentierte er, „wie der Gedanke, eine Länderreform durchzuführen mit dem Ziele, größere Länder zu schaffen, in diesem Falle als Abwehr dieser Abtrennungsbestrebungen in Schleswig-Holstein gewirkt“ habe, somit also gleichzeitig einem gesamtdeutschen Interesse diene<sup>412</sup>.

Als in Rüdeshheim die Ländergrenzenfrage, besonders das Problem einer Teillösung für Baden und Württemberg, in den Mittelpunkt der Diskussion rückte, gab Lüdemann seine bisherige Zurückhaltung endgültig auf: Nachdem „dauernd von Süddeutschland gesprochen und damit der Eindruck erweckt“ werde, „als ob es nur in Süddeutschland solche Fragen gäbe“<sup>413</sup>, begann er, entschieden auf die Durchführung einer Reform hinzuwirken. Die Arbeit der Kommission zu Dokument Nr. II vermochte Lüdemann unter den veränderten Bedingungen nach der Stellungnahme der Militärgouverneure dahin zu lenken, daß unter den konkreten Fragen der Militärgouverneure nun auch diejenige nach der Bereitschaft der Ministerpräsidenten, Vorschläge für eine Reform zu unterbreiten, mit einem einfachen und formal vorbehaltlosen „Ja“ beantwortet wurde. Zusammen mit allerdings nur einer Minderheit interpretierte Lüdemann diese Zustimmung als Entscheidung zur tatsächlichen und generellen Inangriffnahme der Länderreform, seine eigentliche Zielsetzung, die er stets vor Augen gehabt hatte. Auf die Basis dieser Entwicklung gründete sich Lüdemanns Standpunkt, an dem er von nun an gegen alle Widerstände festhalten sollte: Die Ministerpräsidenten hatten die Frage der Militärgouverneure nach ihrer Bereitschaft, Vorschläge für eine Reform zu machen, vorbehaltlos bejaht, die Notwendigkeit einer Reform also anerkannt. Damit, so argumentierte Lüdemann, sei „rechtlich eine ganz klare Situation geschaffen worden. Die Ministerpräsidenten“ hätten „nicht nur für sich diese Verpflichtung übernommen“, sondern seien „auch gegenüber den Militärbefehlshabern die Verpflichtung eingegangen, eine Überprüfung der Ländergrenzen vorzunehmen und Vorschläge zu machen“. Nach seiner Auffassung konnte „daher über die Rechtslage, das heißt, über die Berechtigung der Ministerpräsidenten“ und, wie er nochmals ausdrücklich hinzufügte, ihre „Verpflichtung“, die deutschen Ländergrenzen im Westen zu überprüfen und Vorschläge zu machen, „überhaupt kein Zweifel sein“<sup>414</sup>. Von diesem Mandat sollte nun Gebrauch gemacht werden. Wichtig war deshalb zudem, die Unterbreitung von Vorschlägen loszulösen von der zeitlichen Verbindung mit dem Zusammentritt des Parlamentarischen Rates<sup>415</sup>.

In der Ländergrenzenfrage sollte die Arbeit nun erst richtig in Gang kommen. Nachdem Lüdemann sich in Koblenz zunächst zurückgehalten und in Rüdeshheim mit nur bescheidenem Erfolg für die Durchführung der Reform argumentiert hatte, nutzte er den in Rüdeshheim eingesetzten Ausschuß zur Überprüfung der Ländergrenzen, um auf eine umfassende Neuordnung nach seinen Vorstellungen hinzusteuern. Vertreter

<sup>412</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 203; vgl. auch die Äußerungen Lüdemanns in der Sitzung der Planungsgruppe des Ausschusses zur Überprüfung der Ländergrenzen am 3. 8. 1948; ebenda, S. 300.

<sup>413</sup> Ebenda, S. 204.

<sup>414</sup> Ebenda, S. 347.

<sup>415</sup> Ebenda, S. 256.

des Landes Schleswig-Holstein in diesem Ausschuß war Landesdirektor Joseph Paul Franken vom Landesministerium für Umsiedlung und Aufbau, von der 2. Sitzung an Dr. Franz Suchan, der Vertreter des Landes beim Vereinigten Wirtschaftsgebiet. Professor Dr. Wilhelm Gülich, Landrat und Vorsitzender des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages, wie auch Landesdirektor Franken nahmen als nicht stimmberechtigte Sachverständige an den Sitzungen teil, so daß Schleswig-Holstein „nicht zufällig mit einem relativ großen Aufgebot im Ausschuß vertreten“ war<sup>416</sup>. Beide sollten in Referaten nachhaltig für die von Lüdemann angestrebte Neuordnung Norddeutschlands im Rahmen einer Gesamtlösung werben. Die von ihnen vorgetragenen allgemeinen Gesichtspunkte für eine Neugliederung waren entsprechend stark an die schleswig-holsteinischen Kriterien angelehnt.

Die Organisation des Ausschusses, in der Bildung dreier Arbeitsgruppen einem Vorschlag Lüdemanns folgend, entsprach der umfassenden Zielsetzung des Ministerpräsidenten, doch wurde diese von den Ausschußmitgliedern keineswegs auch inhaltlich geteilt. Der nun aufbrechende, in Rüdeshiem durch einen oberflächlichen Konsens verdeckte Gegensatz zwischen den Befürwortern einer Totalreform und denen, die an der engen Auslegung der Koblenzer Beschlüsse festhalten und lediglich Teillösungen verwirklicht sehen wollten, dokumentierte sich exemplarisch in den offen ausgetragenen Gegensätzen zwischen Lüdemann und dem Hamburger Bürgermeister Brauer. Am 28. August 1948 sprach der Ausschuß abschließend die Empfehlung aus, die vier norddeutschen Länder sollten untereinander selbst einen Lösungsvorschlag zur Schleswig-Holstein-Frage erarbeiten und dem Ausschuß übermitteln. Damit waren die Pläne Lüdemanns praktisch zum Scheitern verurteilt. Mit der Zusammenkunft am 28. August hatte, wie sich zeigen sollte, dieses Gremium ohnehin seine letzte Sitzung abgehalten. Mit der Annahme des Antrags von Max Brauer auf der Niederwalder Konferenz am 31. August 1948, die Arbeit des Ausschusses zu beenden, stellte dieser seine Tätigkeit ein. Der Ausschuß zur Überprüfung der Ländergrenzen war nicht zu überzeugen, daß die Notlage des Landes Schleswig-Holstein Anlaß zu einer Umgestaltung des norddeutschen Raumes sein sollte, sondern eher zu einer gemeinschaftlichen Unterstützung durch die westdeutschen Länder. Ob Lüdemann, wie Jürgensen schreibt, mit seinen Vorstellungen „eigentlich allein“ dastand<sup>417</sup>, mag dahingestellt bleiben. Zumindest vertrat er eine Minderheitsposition, die letztlich keine Aussichten auf Erfolg besaß.

Ein Schreiben Lüdemanns an die Konferenz der Ministerpräsidenten, das gegen den „nur mit föderalem Egoismus motivierbare[n] Beschluß“, die Arbeit des Ländergrenzenausschusses einzustellen<sup>418</sup>, protestierte und die Wiederaufnahme der Beratungen forderte, wurde auf der Niederwalder Ministerpräsidentenkonferenz am 1. Oktober 1948 mit sechs gegen fünf Stimmen negativ beschieden. Um die Forderung nach einer Wiederaufnahme der Tätigkeit des Ausschusses zu unterstreichen, war zuvor auf Lüdemanns Initiative hin der schleswig-holsteinische Landtag am 28. September zu einer Sondersitzung zusammengetreten<sup>419</sup>. Doch die Sitzung verlief anders als ursprünglich

<sup>416</sup> Jürgensen, Brauer contra Lüdemann, S. 171.

<sup>417</sup> Ebenda, S. 178.

<sup>418</sup> Text in HStAD, NW 53, Nr. 700.

<sup>419</sup> Vgl. die 15. (außerordentliche) Tagung des Landtages, 28. 9. 1948, Stenograph. Bericht, S. 5–30; dazu auch Jürgensen, Entscheidung, S. 661 ff.

geplant: Vorausgegangenen Absprachen zufolge sollten als Resultat der Sitzung einstimmig verabschiedete Entschlüsse zur Lage noch einmal eine eindringliche Willensbekundung des Landes zum Ausdruck bringen. Solche kamen in der Tat zustande, was einen sofortigen Bevölkerungsausgleich, den zentralen Finanzausgleich und die Stärkung der Wirtschaftskraft Schleswig-Holsteins anbetraf, nicht aber zur Länderneueordnung. Der Plan einer Länderreform vermochte nicht einmal mehr innerhalb der SPD-Fraktion eine Mehrheit zu finden.

Etwa zeitgleich mit der abschließenden Stellungnahme der Ministerpräsidenten zur Ländergrenzenreform vom 1. Oktober 1948<sup>420</sup> war somit auch in Schleswig-Holstein selbst diese Frage praktisch erledigt. Lüdemann mußte auch im eigenen Lande eine Niederlage hinnehmen. Die Sitzung des Landtags vom 28. September 1948 bezeichnete insofern eine „Wendemarke“, als die sozialdemokratische Landesregierung, ohne das Ziel einer Länderreform im grundsätzlichen aufzugeben, nun die weitere Entwicklung einer Regelung aufgrund des späteren Art. 29 des Grundgesetzes zu überlassen entschlossen war. Unterstrichen wurde diese Auffassung durch die Einführung des bereits erwähnten Schlußartikels in die Landessatzung, nach welchem diese Verfassung nur bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der von Schleswig-Holstein erstrebten Neugliederung des Bundesgebietes Gültigkeit besitzen sollte. Diese Bestimmung blieb „das bis zum heutigen Tage nicht eingelöste Vermächtnis“ Hermann Lüdemanns, der, zu diesem Zeitpunkt bereits nicht mehr Ministerpräsident seines Landes, als Vorsitzender des Verfassungsausschusses im Spätherbst 1949 auf diese Bestimmung besonderen Wert gelegt hatte.

## 2. Hamburg

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs war zunächst völlig ungeklärt, ob es den Hansestädten jemals gelingen würde, in ihren alten Funktionen wiederzuerstehen. Hamburg als der größte deutsche Hafen hatte dabei eine enorme wirtschaftliche Aufbauleistung zu vollbringen. Auf der anderen Seite hat seine herausragende Stellung als Verkehrsknotenpunkt in der britischen Zone wesentlich dazu beigetragen, daß es schon sehr bald wieder an seine Vergangenheit anknüpfen konnte, im Unterschied zu Bremen, das nach 1945 als amerikanische Enklave im britischen Besatzungsgebiet einer weit komplexeren Situation gegenüberstand. Hamburg war das einzige unter den westdeutschen Ländern, das über das Kriegsende hinaus in unveränderten Grenzen fortbestand. Auch politisch vermochte es seine alte stadtstaatliche Tradition fortzuführen. So konnte am 15. Mai 1945 der parteilose Kaufmann Rudolf Petersen an die Stelle des abgesetzten Reichsstathalters Karl Kaufmann beziehungsweise des letzten Bürgermeisters Carl Vincent Krogmann treten. Als Erster Bürgermeister der Stadt berief er mit Billigung der Militärregierung einen Senat, in den zunächst auch (bis November 1945) drei der Senatoren aus nationalsozialistischer Zeit übernommen wurden. Diese aus Unternehmern und Kaufleuten zusammengesetzte, nach der offiziellen Zulassung der Parteien im September 1945 zur Allparteienregierung ausgestaltete politische Führung der Hansestadt

<sup>420</sup> Entschließung der Ministerpräsidenten zur Länderneugliederung vom 1. 10. 1948; Parl. Rat, Bd. 1, S. 421 ff.

vermochte jedoch wenig Profil zu gewinnen. Am 27. Februar 1946 trat die 81 Mitglieder zählende Ernannte Bürgerschaft erstmals zusammen, bestehend aus Vertretern der politischen Parteien sowie wirtschaftlichen Interessengruppen, Verbänden, Kirchen und Gewerkschaften. Im Mai 1946 wurde eine, im wesentlichen auf der alten Hamburger Verfassung vom 7. Januar 1921 basierende, vorläufige Verfassung verabschiedet. Nur wenige Monate später, am 1. August 1946, legte der Verfassungsausschuß einen Bericht über Inhalt und Form einer endgültigen Verfassung vor, die auszuarbeiten Aufgabe der kommenden demokratisch gewählten Bürgerschaft sein sollte. Zur Annahme der endgültigen Verfassung für die Freie und Hansestadt Hamburg kam es allerdings erst am 4. Juni 1952. Am 13. Oktober 1946 wurde die Bürgerschaft gewählt. Die SPD bekam mit 43 % der Stimmen 83 der 110 Sitze, die CDU mit 27 % 16, die Liberalen bei 18 % 7 und die Kommunisten mit 10 % 4 Mandate. Der neue sozialdemokratische Bürgermeister, Max Brauer, entschied sich, obgleich seine Partei die absolute Mehrheit der Bürgerschaftssitze erreicht hatte, für eine breite Streuung der Verantwortung. Er bildete eine Koalitionsregierung mit der FDP und den Kommunisten. Ähnlich wie in Bremen sahen sich die Christdemokraten, die in den anderen westdeutschen Ländern durchweg – bis auf das rein sozialdemokratische Kabinett in Schleswig-Holstein – an der Regierung beteiligt waren, auch in Hamburg auf die Oppositionsbank verwiesen.

#### *Persönlichkeit und Politik des Bürgermeisters Max Brauer*

Obwohl in Hamburg eine Koalitionsregierung bestand (wobei die KPD am 28. Juli 1948 aus dem Senat ausschied), wurde der politische Kurs des Stadtstaates maßgeblich geprägt durch den Sozialdemokraten und Ersten Bürgermeister Max Brauer. Dies bedeutete jedoch keineswegs die Praktizierung einer ausschließlich den Beschlüssen und Richtlinien der Gesamtpartei folgenden sozialdemokratischen Politik. Das politische Wirken Max Brauers zeigte eigenständige Konturen. Sein Werdegang und eine klare, nüchterne Betrachtungsweise formten ein pragmatisches Politikverständnis, dem keine Konzeption im eigentlichen Sinne zugrunde lag, sondern eher die Fähigkeit zu einer realistischen Einschätzung des Machbaren und Notwendigen. Die überragende Bedeutung Brauers in der Politik des Stadtstaates resultierte aus der Ausstrahlungskraft und Stärke seiner Persönlichkeit, seinem Führungsstil und seinen von gegenseitiger Achtung getragenen guten Beziehungen zur örtlichen Militärregierung. Auch unter den Länderchefs nicht nur der britischen Zone spielte Brauer offenbar eine führende Rolle<sup>421</sup>, die sich in seinem Engagement in den Verhandlungen von Frankfurt, Koblenz und Rüdeshcim ebenso bestätigen sollte wie in der Tatsache, daß es ihm gelang, mit Unterstützung seiner Kollegen die Neuordnungspläne des schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Hermann Lüdemann, die eine gefährliche Bedrohung für Hamburgs Eigenständigkeit darstellten, erfolgreich abzuwehren. 1946 nach Deutschland zurückgekehrt, hatte sich Brauer nach seiner Wahl zum Hamburger Bürgermeister am 26. November 1946 entschieden, den Wiederaufbau Hamburgs entschlossen in die Hand zu nehmen. Aus seiner Emigrationszeit, die ihn über Österreich, China und Frankreich in die Vereinigten Staaten geführt hatte, brachte Brauer wertvolle interna-

<sup>421</sup> Vgl. den Brief Weichmanns vom 7. 6. 1948, in: Loose (Bearb.), Rückkehr, S. 183; zur führenden Rolle Brauers auch Sywottek, Hamburg seit 1945, S. 394 f.

tionale Beziehungen mit, besonders zu den amerikanischen Gewerkschaften, Sprachkenntnisse und – auch aus seiner Tätigkeit nach dem Ersten Weltkrieg – reichhaltige kommunalpolitische Erfahrung.

Max Julius Brauer (1887–1973), ursprünglich gelernter Glasbläser wie sein Vater, hatte sich schon früh der Politik zugewandt. Mit 18 Jahren war er als Sozialdemokrat zum Stadtverordneten seiner Heimatstadt Altona bestimmt worden. 1919 wurde er zum Zweiten Bürgermeister und Stadtkämmerer gewählt und trat fünf Jahre später die Nachfolge des verstorbenen Altonaer Oberbürgermeisters Schnackenburg an. 1933 mußte Brauer vor den Nationalsozialisten fliehen. Nach kurzem Aufenthalt in Österreich reiste er im Auftrag des Sekretariats des Völkerbundes nach China, um dort als Sachverständiger für Kommunalverwaltung im Dienste der chinesischen Regierung tätig zu sein. Die Flucht vor weiteren Nachstellungen führte ihn über Frankreich in die Vereinigten Staaten, deren Staatsbürgerschaft er sogar erwarb. 1936–1939 war er als Dozent für Staatswissenschaft, Volkswirtschaft und europäische Politik an der Columbia-Universität in New York tätig. 1939 wurde er zum Vorsitzenden der German Labour Delegation der Gewerkschaft American Federation of Labour (AFL) gewählt. Als Leiter einer Studienkommission der AFL kam er im Juli 1946 nach Deutschland und entschloß sich, einer Aufforderung seiner sozialdemokratischen Genossen in Hamburg folgend, nicht mehr in die USA zurückzukehren.

In seinem Amt als Erster Bürgermeister der Hansestadt Hamburg wußte Brauer seinen Vorstellungen vom Neuaufbau zum Durchbruch zu verhelfen. Entgegen dem „traditionell hamburgischen Kollegialprinzip“<sup>422</sup> beschränkte er sich als Vorsitzender des Senats nicht allein auf eine Koordination der Meinungen; er war weit mehr als ein „Primus inter pares“<sup>423</sup>. Von einigen seltenen Abstimmungsniederlagen abgesehen, gab seine Auffassung die Richtung der Entscheidungen vor. Zu der dominierenden Position Brauers<sup>424</sup> trug ferner bei, daß er stets vor dem Zusammentritt des Senats seinen Standpunkt im Kreise der Syndici abgeklärt hatte. In diesem „Schattenkabinett“ sollen die eigentlichen politischen Entscheidungen gefallen sein<sup>425</sup>. Brauers Tendenz zu autokratischer Regierungsweise stieß allerdings bei seinen Mitarbeitern, die ihm ansonsten überwiegend in Bewunderung ergeben waren, auf Kritik<sup>426</sup>. Doch solche kam nicht nur aus den eigenen Reihen: Auch mit dem zentralen Vorstand seiner Partei ging er – dies gilt gerade in bezug auf die „Frankfurter Dokumente“ – keineswegs immer konform. Gleichwohl war man sich, seinen „diktatorischen Neigungen“<sup>427</sup> zum Trotz, der Unentbehrlichkeit Brauers bewußt.

<sup>422</sup> Weichmann/Lüth u. a., Miterlebtes, S. 69.

<sup>423</sup> Lüth, Ein Hamburger schwimmt gegen den Strom, S. 100; ders., Max Brauer, S. 46.

<sup>424</sup> Vgl. ebenda. Herbert Weichmann schildert in einem Brief an seine Frau vom 9. 6. 1948, Brauer habe in den Senatssitzungen alle „um Meilenlänge an Sicherheit und Bestimmtheit und Persönlichkeit“ überragt; vgl. Loose (Bearb.), Rückkehr, S. 185.

<sup>425</sup> Mündliche Auskunft Erich Lüths vom 16. 10. 1984. Seiner Regierungspraxis entsprechend hielt Brauer morgens Besprechungen mit seinen Syndici ab, denen am Nachmittag die Kabinettsitzung folgte; vgl. Loose (Bearb.), Rückkehr, S. 185, 195.

<sup>426</sup> Ein beredtes Beispiel für die Verehrung Brauers bieten die Briefe Weichmanns; vgl. ebenda, besonders S. 204. Daß Brauer auf der anderen Seite „sehr schwierig“ war, hat auch Lüth bestätigt (Gespräch vom 16. 10. 1984).

<sup>427</sup> Brief Weichmanns vom 20. 6. 1948, in: Loose (Bearb.), Rückkehr, S. 195.

Auf Brauer persönlich war nicht zuletzt das gute Einvernehmen mit der örtlichen Militärregierung zurückzuführen, der er, Berichten seiner Mitarbeiter zufolge, nicht als Unterworfener, sondern gleichberechtigter Partner gegenüberzutreten pflegte. Die beiderseitigen Beziehungen waren geprägt durch das geradezu freundschaftliche Verhältnis zwischen Max Brauer und dem Regional Commissioner Henry Vaughn Berry<sup>428</sup>. Der Verständigung förderlich waren außerdem die Sprachkenntnisse Brauers, die er während seines USA-Aufenthaltes erworben hatte und die dazu beitrugen, eine wesentliche Schranke zwischen Besatzern und Besetzten abzubauen und den gegenseitigen Umgang zu erleichtern. Seiner Stellung gegenüber der britischen Militärregierung sollen zudem seine engen Beziehungen zu den Amerikanern zugute gekommen sein<sup>429</sup>. Kraft und Autorität seiner Persönlichkeit, menschlich wie politisch, seine Entschlossenheit und Zielstrebigkeit, verbunden mit einem selbstbewußten Auftreten gegenüber der Besatzungsmacht, verschafften Brauer eine herausragende, nahezu unbestrittene Führungsposition, die es für seine Regierungszeit erlaubt, hamburgische Politik und die Überzeugungen des Ersten Bürgermeisters der Hansestadt im wesentlichen gleichzusetzen.

*Probleme und Interessen stadtstaatlicher Politik*  
*Die Behauptung als selbständiger Stadtstaat*

Als geradezu existentielles Problem stellte sich für Hamburg durch die mit Dokument Nr. II entfachte Diskussion über eine Neuordnung der Ländergrenzen – wie schon 1946 – die Verteidigung seiner staatsrechtlichen Stellung. Dabei ist die Kontinuität der Argumentationsketten von 1946 bis 1948 unverkennbar. Die selbständige Stellung Hamburgs (wie Bremens) war vor allem durch einen Passus des Frankfurter Dokumentes Nr. II in Frage gestellt, wonach Änderungen der Ländergrenzen „möglichst die Schaffung von Ländern vermeiden“ sollten, „die im Vergleich mit den anderen Ländern zu groß oder zu klein sind“<sup>430</sup>. Damit war den Befürwortern einer Eingliederung der Hansestädte in großräumige Flächenstaaten ein stichhaltiges Argument an die Hand gegeben.

Für Hamburg ging es gleichzeitig um die Erhaltung der Reichs- beziehungsweise (künftigen) Bundesunmittelbarkeit und um die Beibehaltung der spezifisch hanseatischen Regierungsform, wobei sich beide wiederum gegenseitig bedingten. Die grundlegenden Argumente für die Konservierung seiner Stadtstaatlichkeit bezog Hamburg zum einen auf seine „besonderen innerdeutschen Stellung“, andererseits auf seine internationalen Position<sup>431</sup>: Die innerdeutsche Stellung lag begründet in der herausragenden Funktion der Hansestadt als großer deutscher Hafen, also für Handel und Schifffahrt. Das setzte voraus, daß sie die ihr hieraus erwachsenden Aufgaben in voller Freiheit und Unabhängigkeit erfüllen konnte. Dies wiederum war gewährleistet durch die spezifisch hamburgische Regierungsform, mit der eine einzigartige Verbindung zwischen Stadt und Hafen hergestellt war, welche nur durch die selbständige Ausübung der obersten Verwaltung ermöglicht wurde. Die internationale Stellung Hamburgs

<sup>428</sup> Dazu Lüth, *Viele Steine*, S. 122 f., 195; ders., *Max Brauer*, S. 53.

<sup>429</sup> Mündliche Auskunft Lüths vom 16. 10. 1984.

<sup>430</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 32.

<sup>431</sup> StA Hbg., Senatskanzlei II, 702.00–5, Aufzeichnung Sieveking vom 12. 8. 1946.

war charakterisiert durch die mit seiner Eigenschaft als handelsorientierte Hafenstadt verbundene außenpolitische Funktion als Tor Deutschlands zur Welt, als Mittlerin zwischen Deutschland und dem Ausland.

Für die Erhaltung dieses Status, die ihrer Natur nach eine politische Frage war, wurden wirtschaftliche, verwaltungstechnische und finanzielle Argumente ins Feld geführt: Die Stadtstaatlichkeit Hamburgs, so hieß es, ermögliche, sich ganz auf die besonderen Aufgaben einer Hafenstadt von Weltrang zu konzentrieren, gewährleiste die Lösung dieser Aufgaben aus eigener Sachkompetenz und Verantwortung und biete die „Gewähr für höchste Leistungsfähigkeit“<sup>432</sup>. Die Überlegenheit der hanseatischen Staatsform als einer Vereinigung kommunaler und ländermäßiger Zuständigkeiten in der gleichen lokalen politischen Organisation erwies sich demzufolge zum einen in der „örtlich wie sachlich gegebene[n] Vertrautheit ihrer in unkompliziertem Verfahrensweg entscheidenden Instanzen“<sup>433</sup> sowie zum anderen in der – damit verbundenen und zugleich zur Erfüllung der kostspieligen Aufgaben höchst erforderlichen – Finanzkraft Hamburgs, die ungeteilt der Hafenstadt zugute kommen konnte. Daß dies im Falle der Einbeziehung in ein anderes Land nicht mehr möglich sein und Hamburg damit eine entscheidende Existenzgrundlage entzogen würde, verdiente auch deshalb besonders hervorgehoben zu werden, um den Appetit der umliegenden Länder (d. h. in erster Linie Schleswig-Holsteins) auf das wirtschafts- und finanzstarke Hamburg zu zügeln<sup>434</sup>.

Eine Aufhebung der Selbständigkeit Hamburgs hätte hingegen eine Behinderung der Hansestadt bei der Wahrnehmung ihrer Spezialaufgaben bedeutet, außerdem eine Entscheidungsfindung durch sachfremde Zuständige; die oftmals erforderliche „gewisse Intuition“ war vielmehr, so wurde argumentiert, nur bei Verantwortlichen gegeben, „die den Dingen absolut nahestehen und aus der täglichen Fühlung mit der lebendigen Entwicklung sich ihre Auffassung bilden können“<sup>435</sup>. Das Ende der Selbständigkeit hätte schließlich zur Folge gehabt den Kampf gegen eine verstärkte Bürokratisierung, damit verbunden mangelnde Flexibilität in den Entscheidungen und Komplizierung des Verfahrens. Das Aufgehen in einer übergeordneten Einheit brachte außerdem die Gefahr einer unzureichenden Interessenvertretung, einer verwaltungs- und interessenmäßigen „Mediatisierung“ Hamburgs<sup>436</sup> und hätte zu einer „Überbetonung fiskalischer Standpunkte“ geführt, in deren Konsequenz zu einer Schwächung der hamburgischen Finanzkraft und der „Schlagkraft“ der Verwaltung. Die Sinnfälligkeit zentraler Verwaltungen an sich wurde keineswegs bestritten. Grundsätzliche Bereitschaft zu überregionaler Zusammenarbeit in einzelnen Bereichen bestand durchaus. Entscheidend blieb jedoch die unmittelbare Repräsentation Hamburgs bei den künftigen obersten gesamtstaatlichen Organen, um dort seine Belange mit dem Gewicht eines eigenen Bundeslandes vertreten zu können<sup>437</sup>.

<sup>432</sup> Ebenda, „Stellungnahme der Hansestädte Hamburg und Bremen zum Neuaufbau der Länder in der britischen Zone Deutschlands“ von 1946.

<sup>433</sup> Ebenda, 004.15–4 (197), Aufzeichnung (o. D.).

<sup>434</sup> Vgl. dazu ebenda, 730.00–3/1, Ausarbeitung Sievekings vom 16. 10. 1948.

<sup>435</sup> Ebenda, 004.15–4 (197), Aufzeichnung (o. D.).

<sup>436</sup> Ebenda, 702.00–5, Schreiben Sievekings an die Handelskammer Hamburg vom 28. 7. 1948.

<sup>437</sup> Dazu ebenda, „Die Stellung Hamburgs bei einer Neuordnung Deutschlands“, Gutachten Senator Ketels vom 3. 8. 1946, S. 4; ebenda, „Zukünftiger Status der Hansestadt Hamburg“, Stellungnahme der Handelskammer Hamburg vom 6. 9. 1948.

Erst nach dem vorläufigen Abschluß der Ländergrenzendiskussion, im September 1948, legte Hamburg eine im Verein mit Bremen erstellte, sehr umfangreiche Denkschrift vor. Hierzu hatten sich die Senate beider Hansestädte entschlossen, da sie den Eindruck gewonnen hatten, daß die besonderen Aufgaben Hamburgs und Bremens in den vorausgegangenen Auseinandersetzungen vielfach nicht richtig erkannt worden waren<sup>438</sup>. Die Zusammenarbeit mit Bremen lag angesichts der gleichgerichteten Interessen beider Stadtstaaten nahe, war aber – wie schon 1946 – gleichzeitig auch von taktischen Überlegungen bestimmt. Trotz partieller Kooperation blieben beide Konkurrenten. Bei der Furcht vor einer Besserstellung Bremens im Vergleich zu Hamburg spielten offenbar nicht nur wirtschaftliche Erwägungen eine Rolle, sondern nicht zuletzt die Angst vor einem politischen Prestigeverlust<sup>439</sup>.

Die Beibehaltung der staatsrechtlichen Stellung des Stadtstaates bei gleichzeitiger Wahrung seiner Funktion war und blieb oberste Maxime hanseatischer Politik. Dabei wurde dieses Ziel bewußt nicht allein unter Anführung historischer oder traditioneller, sondern vorwiegend funktionalistischer Gesichtspunkte verfolgt. Hamburg wußte den Vorteil zu nutzen, daß seine eigenen Anliegen von denen eines objektivierbaren deutschen Gesamtinteresses schwer zu trennen waren<sup>440</sup>. Hinzu trat ein übriges: Das Bewußtsein jahrhundertalter demokratischer stadtstaatlicher Tradition verlieh Hamburg das Gefühl einer gewissen Überlegenheit gegenüber den neugebildeten Flächenländern im deutschen Norden, eine Haltung, die in gewisser Weise vergleichbar war mit derjenigen des süddeutschen Landes Bayern. Die Berufung auf seine alte demokratische Tradition, die – so hieß es auch –, ähnlich wie die häufig hervorgekehrte Weltofenheit der Hafenstadt, von britischem Geist beeinflusst sei, besaß freilich auch als taktisches Mittel gegenüber der Besatzungsmacht eine nicht zu unterschätzende Bedeutung.

### *Wirtschaftsfragen*

Daß der Außenhandel ein besonderes Anliegen der Hafenstadt war, braucht kaum eigens erwähnt zu werden. Hamburgs Außenhandel war sowohl durch die Zonenabgrenzung als auch – und vor allem – durch die deutsche Teilung schwer getroffen, durch die es von seinem Hinterland und damit dem Handel mit Mittel- und Ostdeutschland wie auch der Tschechoslowakei abgeschnitten war<sup>441</sup>. Die durch den zumindest vorläufigen Fortfall der deutschen Ostgebiete, den Verlust der Handelsflotte

<sup>438</sup> Ebenda, 730.00–3/1 (1518), „Die Stadtstaatlichen Häfen Hamburg und Bremen. Verwaltung und Betrieb in ihren Beziehungen zum Deutschen Reich (zur Deutschen Bundesrepublik)“. Gemeinschaftliches Gutachten der Senate beider Stadtstaaten vom 1.9. 1948.

<sup>439</sup> Vgl. ebenda, 702.00–5, Aufzeichnung von Harder vom 7.8. 1946; ebenda, Schreiben Klabundes an Schönfelder vom 22.8. 1946; im Februar 1948 hatte Brauer in einem Telegramm an General Clay appelliert, Hamburg verstärkt in den Handel einzuschalten und in seiner alten führenden Funktion wiederherzustellen (Wiedergabe des Telegramms im Hamburger Echo vom 13.2. 1948).

<sup>440</sup> Vgl. ebenda, 706.10–5 (1471), Niederschrift über die Sitzung des Außenhandelsausschusses vom 6.6. 1947. Auch Sieveking betont, es gehe nicht um „Partikularismus“, sondern um eine gesamtdeutsche Aufgabe; vgl. ebenda, 702.00–5, Aufzeichnung vom 12.8. 1946, S.2.

<sup>441</sup> Dazu Hagel, Auswirkungen der Teilung Deutschlands, S.33; Ipsen, Hamburgs Verfassung und Verwaltung, S.182f.

und die Außenhandels- und Schifffahrtsbeschränkungen stark reduzierte Handelsbilanz führte nicht zuletzt zu einer sich ständig verschlechternden Arbeitsmarktlage. Eine zusätzliche Dimension erhielt das Außenhandelsproblem für die Hansestädte durch den Versuch der Niederlande, die Leistungsfähigkeit der deutschen Seehäfen zu beeinträchtigen. Dieser zählte zu einem ganzen Katalog von Forderungen im Falle des Abschlusses eines Friedensvertrages mit Deutschland, die erstmals in einem Memorandum an den Rat der Außenminister in New York vom 5. November 1946 erhoben worden waren<sup>442</sup>. Darin war unter anderem von Maßnahmen zur Minderung der Wettbewerbsfähigkeit im Im- und Export sowie im Transitverkehr die Rede. Damit verbunden wurden Pläne, in die deutsche Tarifautonomie einzugreifen durch eine internationale Kontrolle der Verkehrstarife unter Beteiligung der Niederlande<sup>443</sup>. Solche drohenden Benachteiligungen abzuwenden diente die Erstellung von Gutachten, die mit Hilfe völkerrechtlicher und wirtschaftspolitischer Argumentation auf die Unhaltbarkeit solcher Ansprüche und die Folgen einer Verwirklichung, nicht allein für die wirtschaftliche Entwicklung Westdeutschlands, sondern auch für die beiderseitigen Handelsbeziehungen, aufmerksam machten. Mit ähnlichen Mitteln wurde auch niederländischem Streben nach einem Verbot für Deutschland, vom Rheinverkehr ablenkende Kanäle zu bauen, entgegengetreten<sup>444</sup>. Die Liberalisierung des Außenhandels und der Devisenbewirtschaftung sowie die Zulassung deutscher Vertretungen im Ausland gehörten schon von daher zu den von allen Hamburger Parteien erhobenen Forderungen. Hamburgs Außenhandel war, bedingt durch die wirtschaftsgeographische Lage der Stadt, am gleichmäßigsten nach Ost und West orientiert im Vergleich zu den übrigen deutschen Seehäfen, die vorwiegend westlich ausgerichtet waren. Durch die Verluste im Osthandel deshalb ungleich stärker betroffen, hätte die Hansestadt folglich nach wie vor ein besonderes Interesse an der Aufrechterhaltung der (wirtschaftlichen) Einheit Deutschlands haben müssen, stellte sie doch „seehafenmäßig das stärkste Bindeglied derselben dar“<sup>445</sup>. Vor diesem Hintergrund ist die klare Haltung Hamburgs in der Frage der Errichtung eines westdeutschen Staates besonders bemerkenswert.

Hamburg war außerdem in zentralen wirtschaftlichen Bereichen stark beeinträchtigt durch die Reparationsforderungen der britischen Besatzungsmacht mit dem Zugriff auf seine Schwerindustrie sowie den Schiffs- und Maschinenbau<sup>446</sup>. Bemühungen um eine Abwehr der Demontagen konzentrierten sich besonders auf eine Verhinderung des Abbaus von Werften, die als Reparatur- und Neubaustätten eine grundlegende Funktion für den Hafenbetrieb besaßen. Aufgrund des guten Verhältnisses der Behörden zur

<sup>442</sup> Vgl. dazu auch den Abschnitt über die niederländischen Forderungen im Kapitel zu Niedersachsen. Eine Abschrift des Memorandums befindet sich im HStAH, Nds.Z.50, Acc.32/63, Nr. 49, I.

<sup>443</sup> Betroffen waren u. a. die Transporttarife für die deutschen Eisenbahnen und die Wasserwege sowie die Hafen- und Warenlagergebühren; vgl. Hamburger Allgemeine Zeitung vom 27.6. 1947.

<sup>444</sup> Dazu Ipsen, Hamburgs Verfassung und Verwaltung, S. 183 ff., 189 f.

<sup>445</sup> Vgl. dazu StA Hbg., Senatskanzlei II, 700.45–5 (1381), „Denkschrift zur künftigen wirtschaftlichen Entwicklung Hamburgs“ (sog. „Schiller-Plan“), Stellungnahme einer Gutachterkommission unter der Leitung von Karl Schiller (Institut für Außenhandel und Überseewirtschaft der Universität Hamburg) von 1947, S. 19.

<sup>446</sup> Dazu Kramer, Demontagepolitik; Ipsen, Hamburgs Verfassung und Verwaltung, S. 190 ff.

Hamburger Militärregierung war es bis zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Demontageliste am 16. Oktober 1947 mehrfach gelungen, einzelne zum Abbau vorgesehene Werke zu erhalten oder zumindest Planungsänderungen zu erreichen. Mit der Bekanntgabe der Liste trat jedoch eine Wende ein, die eine vertragliche Regelung des Reparations- und Demontageproblems dringend wünschenswert machte. In der dem Senat im Oktober 1947 übergebenen Demontageliste waren insgesamt 41 Betriebe aufgeführt, von denen 20 bis dahin bereits völlig oder weitgehend demontiert worden waren. Von den verbliebenen 21 Werken bildeten 16 in der Folgezeit den Gegenstand von Beratungen in einer deutsch-britischen Demontagekommission. Trotz aller Anstrengungen auf deutscher Seite, auf dem Verhandlungswege wenigstens „eine Verteilung der Abbautermine über 24 Monate“ zu erreichen, waren diese bereits unveränderlich festgesetzt worden. Innerhalb einer nochmals verlängerten Frist eingereichte Einspruchslisten wurden zurückgewiesen, so daß sich Anfang 1948 der Hamburger Senat genötigt sah, „die Bürgerschaft und darüber hinaus die gesamte hamburgische Bevölkerung darauf aufmerksam [zu] machen, daß nunmehr alle Mittel ausgeschöpft“ seien, „um diese Gefahren von Hamburg abzuwenden, und der Senat von sich aus weiteres nicht mehr unternehmen“ könne<sup>447</sup>. Wie in anderen westdeutschen Ländern auch, hatte in Hamburg die Strategie im Umgang mit der Besatzungsmacht bislang in einer Verzögerungstaktik bestanden, die darauf abzielte, Terminverschiebungen für den jeweiligen Demontagebeginn zu erreichen bis zu einem Zeitpunkt, an dem neue Verhandlungen möglich schienen oder Hoffnung bestand auf eine generelle Änderung der Lage. Nach der Herausgabe der Demontageliste aber blieben weitere derartige Bemühungen erfolglos, wenngleich immerhin einige Gebäude vor dem Abbruch bewahrt werden konnten. Maßgeblich für die gewandelte Haltung der Besatzungsmacht war, so vermutet Kramer<sup>448</sup>, die mit einer erfolgreichen Durchführung der Demontagepolitik verbundene Wahrung des britischen Prestiges. Durch die zentralistische Organisation der britischen Militärregierung in Deutschland war es der im Grunde kooperationswilligen Militärregierung in Hamburg nicht möglich, mildernden Einfluß auf die Entscheidungen auf zentraler Ebene zu nehmen.

Auch auf dem Gebiet der Besatzungskosten war Hamburg durch die starke Frequentierung seitens der Besatzungsmacht infolge seiner verkehrsmäßig günstigen Lage zu Großbritannien in besonderer Weise in Mitleidenschaft gezogen. Die Haushaltsausgaben der Hansestadt allein für den Zeitraum vom 21. Juni bis 31. Juli 1948 betragen, einer Statistik zufolge, 25,6 Millionen DM, was einem Anteil am Gesamthaushalt von 35 % entsprach<sup>449</sup>. Eine weitere Verschärfung des Problems war mit der Durchführung der Währungsreform eingetreten: Sinkende Staatseinnahmen standen einer steigenden Tendenz öffentlicher Ausgaben gegenüber. Gerade in den Monaten Juni und Juli 1948 erreichte das Mißverhältnis zwischen Besatzungskosten bzw. Besatzungsfolgekosten und den Steuereinnahmen einen Höhepunkt von 132 %<sup>450</sup>.

---

<sup>447</sup> Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft Nr. 12 vom 6. 2. 1948, in: Verhandlungen zwischen Senat und Bürgerschaft Hamburg, Jg. 1948, S. 48.

<sup>448</sup> Kramer, Demontagepolitik, S. 280.

<sup>449</sup> Aufstellung in StA Hbg., Senatskanzlei II, 981.60–2 (2534); vgl. auch Hamburger Echo vom 8. 6. 1948.

<sup>450</sup> StA Hbg., Senatskanzlei II, 981.60–2, „Besatzungszwangslasten und Aufkommen an Reichssteuern in Hamburg. Rechnungsjahr 1948“, Aufstellung vom 26. 1. 1949.

*Hamburg und die „Frankfurter Dokumente“  
Verfassungsfrage*

Im Mittelpunkt der Politik des Hamburger Bürgermeisters Max Brauer stand stets die Sorge um das wirtschaftliche und politische Schicksal der Hansestadt. Obwohl gerade die wirtschaftlichen Probleme eine gesamtdeutsche Entwicklung geradezu zu fordern schienen, führte der Weg zu ihrer Überwindung über die westdeutsche Teillösung. Die Einsicht in die Notwendigkeit einer staatlichen Konsolidierung war somit durch wirtschaftliche Erfordernisse vorgegeben<sup>451</sup>. Der Aufschwung von Wirtschaft und Handel setzte eine aktionsfähige deutsche Regierungsspitze als Verhandlungspartner gegenüber dem Ausland voraus; eine solche würde gleichzeitig die Unzulänglichkeit der bizonalen Verwaltungen beenden<sup>452</sup> und die sich fortschreitend auseinanderentwickelnden westlichen Besatzungszonen, besonders die französische, endlich unter einer einheitlichen Führung zusammenfassen. Deshalb zählte Max Brauer – anders als die SPD – von Anfang an zu den entschiedensten Befürwortern einer echten, wenn auch nur auf Westdeutschland beschränkten und von daher vorläufigen, staatsrechtlichen Lösung. Er gehörte dabei zu denjenigen, die willens waren, eine Beschneidung der deutschen Souveränität, die nach seiner Einschätzung nur vorübergehend sein würde, hinzunehmen und geduldig Schritt für Schritt auf eine Rückgewinnung von Freiheit und Gleichberechtigung hinarbeiten.

Die Richtung zur Überwindung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten war mit dem Marshallplan und der Durchführung der Währungsreform bereits angedeutet. Beide stellten tiefgreifende Maßnahmen dar, die unter den gegebenen Voraussetzungen zugleich wichtige Vorentscheidungen trafen hinsichtlich der deutschen Teilung und einer Einbindung Westdeutschlands in die westliche Welt – Konsequenzen, denen für Brauer keine gangbare Alternative gegenüberstand. Es waren notwendige und folgerichtige Schritte, denen als nächste Stufe eine Weiterentwicklung auch des politischen Lebens folgen mußte<sup>453</sup>. Stichworten für eine Rede ist zu entnehmen, daß Brauer schon Mitte 1947 für die Durchführung einer Währungsreform, wenn nicht in allen Besatzungsgebieten, so doch wenigstens in den drei Westzonen plädierte<sup>454</sup>. Auf das Verhältnis von Marshallplan und deutscher Wirtschaftseinheit angesprochen, gab es für ihn nur eine Antwort: „Läßt sich die Gesamtlösung nicht erzielen, dann ist mir jede Teillösung, die Hunger und Wirtschaftsstagnation überwindet, recht. Ich würde auch in ihr nur den ersten Schritt zu einer später noch realisierbaren Gesamtlösung erblicken.“<sup>455</sup>

<sup>451</sup> Die Forderung nach einer „überall gleich wirksame[n] Exekutive“ (Stuttgarter Nachrichten vom 24. 4. 1947) war Brauers Reaktion auf mangelnde Organisation und Koordination, vor allem auf dem Ernährungssektor. Die Ernährungsfrage war für Hamburg ab Mitte 1947 besonders akut geworden durch die Trennung der zuvor gemeinsamen Ernährungsverwaltung von Hamburg und Schleswig-Holstein.

<sup>452</sup> Persönlich hatte Brauer bereits die Konsequenzen aus der Unzulänglichkeit der bizonalen Einrichtungen gezogen. So wie er offenbar den Ministerpräsidentenkonferenzen der britischen Zone wenig Interesse entgegenbrachte, nahm er auch an den Frankfurter Besprechungen nur sporadisch teil; vgl. StA Hbg., Senatskanzlei II, 000.00–1, Schreiben Pünders an Brauer vom 2. 7. 1948.

<sup>453</sup> Vgl. Hamburger Volkszeitung vom 22. 6. 1948; Grobecker/Loose/Verg (Hrsg.), ... mehr als ein Haufen Steine, S. 248.

<sup>454</sup> StA Hbg., Staatliche Pressestelle V, II D I a 3 b.

<sup>455</sup> Ebenda, II Z V, Stellungnahme Brauers zum Marshallplan vom 21. 6. 1947.

Einer der deutlichsten Belege für das bedingungslose und konsequente Eintreten Brauers für einen Weststaat als einer Art „Notbau“ ist seine Etatrede vom April 1948<sup>456</sup>. Eine lediglich wirtschaftlich-verwaltungsmäßige Organisation hielt er dabei für unzureichend, unverzichtbar hingegen eine staatsrechtliche Regelung. Offen erklärte er sich zur Übernahme von Verantwortung bereit, ohne falsche Rücksichtnahmen<sup>457</sup>. Wer fürchte, später als Kollaborateur angeklagt zu werden, verkenne die „Zeichen der Zeit“. Schon die „Londoner Empfehlungen“ waren für Brauer ein Meilenstein auf dem Wege zur schrittweisen Wiedererlangung der Souveränität. Selbst in der Ruhrfrage glaubte er, eine Reihe von Fortschritten erkennen zu können. Sogar der angekündigten Errichtung einer Internationalen Ruhrbehörde stand er keineswegs ablehnend gegenüber, auch wenn er die mit ihr verbundenen Nachteile durchaus erkannte. Er maß die Entwicklung jedoch daran, daß vor noch nicht allzu langer Zeit die politische Abtrennung des Ruhrgebietes eine ernsthaft diskutierte Frage gewesen war. Deshalb war der Hamburger Bürgermeister auch sofort entschlossen, nach den positiven Inhalten der „Frankfurter Dokumente“ zu greifen, und bereit, Kompromisse zu schließen. Informationen aus den USA ließen ihn zusätzlich nicht daran zweifeln, daß der nunmehr in den Vereinigten Staaten vorherrschende Trend über kurz oder lang zu einem weiteren Abbau der Kontrollen und Einschränkungen führen werde<sup>458</sup>. Die recht positive Beurteilung der Ergebnisse der Londoner Konferenz resultierte auch aus der Kenntnis der Rolle Frankreichs in diesen Verhandlungen und der Tatsache, daß die Beschlüsse in ihrer für deutsche Ohren wenig verheißungsvoll klingenden Form vor allem mit Rücksicht auf die gefährdete Stellung der französischen Regierung abgefaßt worden waren, ein Kompromiß außerdem, bei welchem die beteiligten Mächte zum Teil ihre eigenen Forderungen hinter Konzessionen an die Franzosen hatten zurücktreten lassen<sup>459</sup>.

In der Bürgerschaftssitzung vom 10. Juni 1948 setzte sich Brauer ausführlich mit dem Londoner Deutschlandkommuniqué auseinander: Er plädierte für eine wirklich repräsentative Verfassungsgebende Versammlung, die allerdings bei der vorgesehenen Zahl von nur 60 Abgeordneten nicht gegeben sei. Solche „Schicksalsfragen des deutschen Volkes“ konnten nur von einer „Nationalversammlung“ entschieden werden, deren Größe „nicht unter 200 bis 300 Abgeordneten liegen“ durfte. Auch mit der den Ministerpräsidenten zugedachten Führungsrolle bei der Konstituierung des Weststaates war Brauer nicht einverstanden. Vielmehr sollten diese zusammen mit den Chefs der

<sup>456</sup> Ebenda, II D I d, „Zur Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“, Rede Brauers vor der Hamburger Bürgerschaft am 28. 4. 1948, als Broschüre gedruckt, S. 4f.

<sup>457</sup> Während einer Besprechung mit alliierten Vertretern im Mai 1948 äußerte sich Brauer (übrigens in Übereinstimmung mit dem bayerischen Ministerpräsidenten Ehard) überzeugt, daß die Teilung Deutschlands bereits eine Tatsache sei; er kritisierte die westdeutschen Politiker, die sich weigerten, diese Realität anzuerkennen; vgl. auch Steininger, Der Verzicht auf Einheit, S. 86. Noch deutlicher wurde Brauer in einer Ansprache im Nordwestdeutschen Rundfunk am 21. 11. 1948: Hier sprach er von der „mimosenhaften Haltung derer, die sich zuerst nicht trauen wollten, einen richtigen Staat auf die Beine zu stellen“. Wer zur Überwindung der bei aller Besserung der Verhältnisse noch vorhandenen Schwierigkeiten nicht zu einer Stärkung der staatlichen Autorität bereit sei, versündige sich an der Allgemeinheit; vgl. StA Hbg., Staatliche Pressestelle V, II D I a 3 b.

<sup>458</sup> Balshaw, The British Occupation in Germany, S. 319f.

<sup>459</sup> StA Hbg., Senatskanzlei II, 901.20-3 (1818), Denkschrift des „Sekretariats Friedensvertrag“, Senatskanzlei, vom 10. 6. 1948.

großen Parteien zu einer Verständigung über ein einheitliches Wahlverfahren für allgemeine und direkte Wahlen gelangen. Wahlen durch die Länderparlamente hingegen würden dieser Versammlung die notwendige Autorität versagen. Eine Abänderung der Londoner Beschlüsse zu erreichen hielt Brauer offenbar nicht für möglich, wohl aber, aus freiem Entschluß eine eigene deutsche Lösung zu suchen, die eine gesamtdeutsche Option enthielt, ohne gegen die „Empfehlungen“ beziehungsweise „Frankfurter Dokumente“ zu verstoßen<sup>460</sup>. Also dachte er, wie die Mehrzahl seiner Kollegen, daran, deutsche Gegenvorschläge zu erarbeiten, die sich aber innerhalb des durch die Londoner Ergebnisse gesteckten Rahmens halten sollten.

Die Haltung Hamburgs im Hinblick auf die bevorstehende Koblenzer Konferenz wurde in der Senats Sitzung am 5. Juli 1948 festgelegt: Nach eingehender Aussprache fiel der Beschluß, bei den kommenden Beratungen für die „Bildung einer Verfassungsgebenden Versammlung von 150 Abgeordneten nach den Grundsätzen der direkten Wahl und des Mehrheitswahlrechtes unter Aufstellung einer Reserveliste für mehrere Länder“ einzutreten. Bei der nur begrenzten Aufgabenstellung dieser Versammlung schien eine höhere Mitgliederzahl nicht angebracht; wohl aber mußte sie groß genug ausfallen, um einigermaßen repräsentativ zu sein und die Möglichkeit der Bildung von Ausschüssen zu gewährleisten. Unabhängig davon sollte jedoch der Vorschlag eingebracht werden, „nicht erst eine Verfassungsgebende Versammlung wählen zu lassen, sondern gleich das künftige Parlament, dem dann als erste Aufgabe die Bildung einer Verfassung obliegen würde“<sup>461</sup>. Die Zustimmung Hamburgs zur Ausarbeitung einer Verfassung und der Errichtung einer Regierung sowie die Bereitschaft, deren zumindest vorläufig auf Westdeutschland begrenzte Kompetenz in Kauf zu nehmen, ist in zweifacher Hinsicht beachtlich: Zum einen unter parteipolitischen Aspekt, da Brauer sich – und dies in seiner Eigenschaft als Mitglied des Außenpolitischen Ausschusses der Gesamtpartei – durch die Bejahung einer Verfassung und echter staatlicher Verhältnisse im Widerspruch zur offiziellen Linie der SPD befand, die sich auf der Hamburger Tagung des zentralen Parteivorstandes vom 28./29. Juni 1948 für die Schaffung lediglich eines Verwaltungs- oder Organisationsstatuts entschieden hatte. Auf der anderen Seite war es eine durch die geographische Mittellage der Stadt geprägte Weltsicht, die eigentlich eher eine Politik des Ausgleichs statt einer bewußt einseitigen Bindung und Parteinahme hätte erwarten lassen. Die Berlinkrise übte keinen hemmenden Einfluß aus. Unkenrufen von der Gefahr eines Dritten Weltkrieges schenkte Brauer wenig Beachtung. Er war überzeugt, daß es keinen Krieg geben werde, solange die Westalliierten auf ihrem Standpunkt beharrten und die Entschlossenheit demonstrierten, „nicht leichtsinnig etwas zu verspielen, was sie rechtens halten müssen“. Es kam darauf an, „die Herren im Osten“ in ihre Schranken zu verweisen und die Grenze des Hinnehmbaren deutlich zu ziehen<sup>462</sup>. Nur Entschlossenheit und Standfestigkeit konnten die Freiheit der Berliner erhalten. Dabei war unbestreitbar, daß der Ausgang der Berlinkrise Signalwirkung haben würde für die gesamte deutsche Frage.

<sup>460</sup> Brauer in der Sitzung der Bürgerschaft, 10. 6. 1948, Stenograph. Bericht, S. 330.

<sup>461</sup> StA Hbg., Senatskanzlei II, 000.00–3, Auszug aus der Niederschrift über die Sondersitzung des Senates am 5. 7. 1948; ebenda, 000.04–1, Aufzeichnung „Bemerkungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung“.

<sup>462</sup> Äußerungen Brauers in der (Sonder-)Sitzung der Bürgerschaft zur „Hilfsaktion für Berlin“, 2. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 374.

### *Ländergrenzenreform*

Aufgrund des Primates der Erhaltung der Stadtstaatlichkeit kreisten hamburgische Überlegungen zur Neuabgrenzung der Länder vorrangig um das eigene Schicksal. Für Hamburgs territoriale Zukunft gab es theoretisch mehrere Möglichkeiten: 1. Beibehaltung des Status als selbständige, „reichsunmittelbare“ Stadt, a.) mit Gebietserweiterungen, b.) ohne Gebietserweiterungen, oder 2. Eingliederung in ein anderes Land (eventuell mit Hauptstadtstellung), a.) Zusammengehen mit Niedersachsen, b.) Vereinigung mit Schleswig-Holstein, c.) Zusammenschluß aller drei Länder zu einem großen norddeutschen Land. Die grundlegenden Entscheidungen dürften bereits im Jahre 1946 gefallen sein, als es um die Neubildung der Länder der britisch besetzten Zone ging. Das wichtigste Ergebnis bestand damals für Hamburg in der Wiederherstellung seiner Eigenständigkeit nach dem Ende der nationalsozialistischen Diktatur. Noch während der NS-Zeit hatte Hamburg mit der Lösung der schon seit Jahrzehnten im Raume stehenden Groß-Hamburg-Frage durch das „Gesetz über Groß-Hamburg und andere Gebietsvereinigungen“ vom 1. April 1937 seine fortan gültige territoriale Abgrenzung gefunden. Damit verbunden war für Hamburg ein enormer Gebietszuwachs, der fortan Anlaß zu Spannungen in den Beziehungen zum Nachbarland Schleswig-Holstein bleiben sollte<sup>463</sup>.

1948 waren Zielsetzung und Argumentation Hamburgs fixiert auf die Beibehaltung der bisherigen staatsrechtlichen Stellung im Sinne der obigen Lösung 1 b.). Der schon im Jahre 1946 ausgefochtene Kampf um die Unabänderlichkeit der eigenen Landesgrenzen wurde zwei Jahre später noch konsequenter geführt: Wären 1946 geringere Grenzberichtigungen immerhin nicht völlig undenkbar gewesen, stieß nun jeglicher Änderungswunsch, der von umliegenden Städten und Gemeinden an Hamburg herangetragen wurde, auf Ablehnung<sup>464</sup>. In der Begründung hieß es – und dies entsprach Hamburgs in der gesamten Neugliederungsfrage vertretenen Position –, Regulierungen der Ländergrenzen würden, mit Ausnahme der drängenden Neuordnung in Südwestdeutschland, erst dann spruchreif, wenn eine verantwortliche deutsche Regierung gebildet sei<sup>465</sup>. Ähnlich war schon 1946, anlässlich der Neugliederung der britischen Zone, argumentiert worden, daß einer endgültigen Regelung der Ländergrenzenfrage die Klärung der künftigen politischen Gestalt Deutschlands vorauszugehen habe. Ein-

<sup>463</sup> Vgl. dazu den Exkurs im Kapitel zu Schleswig-Holstein. In Ausführung dieses Gesetzes war eine größere Anzahl preußischer Städte und Gemeinden, darunter vor allem Altona, Wandsbek und Harburg-Wilhelmsburg, an den Stadtstaat abgetreten und im Gegenzug hamburgisches Gebiet – hierzu gehörte insbesondere die Stadt Cuxhaven, deren Hafenverwaltung jedoch bei Hamburg verblieb – Preußen eingegliedert worden; dazu Baare-Schmidt, Das Groß-Hamburg-Gesetz.

<sup>464</sup> Verschiedene durch das Groß-Hamburg-Gesetz betroffene, vormalig hamburgische Gemeinden suchten jetzt die Gelegenheit zur Rückkehr zu nutzen. Andererseits kam eine Diskussion über die Wiedereinführung der kommunalen Selbständigkeit auf, die sich besonders in der „Harburger Frage“ (vgl. Hamburger Volkszeitung vom 23.7. 1948) manifestierte, in der sich aus Unzufriedenheit mit dem Verwaltungsaufbau des Stadtstaates nach 1945 sogar Strömungen artikulierten, die einen Anschluß an Niedersachsen forderten. Auch wenn Hamburg offiziell keine Gebietserweiterungen anstrebte, klang der Gedanke territorialer Ausdehnung an, hauptsächlich wegen Mangels an Wohnraum und Gelände für weitere Industrieansiedlung.

<sup>465</sup> StA Hbg., Senatskanzlei II, 050.90–1, 050.90–2 (550).

zig in der Cuxhavenfrage sind, wie 1946, auch später Ambitionen bestehengeblieben. Bremen hatte seinen Vorhafen behalten können, während Cuxhaven jetzt zu Niedersachsen gehörte, obwohl es geschichtlich aufs engste mit Hamburg verbunden war; dabei lag es natürlich im wirtschaftlichen Interesse Hamburgs, seine Stellung an der Elbmündung zurückzugewinnen als eine der Voraussetzungen für seinen Wiederaufstieg zum Welthafen.

Um seine Stellung zu wahren, mußte Hamburg also in der Neugliederungsdiskussion einen defensiven Standpunkt einnehmen. Die Politik des Stadtstaates gestaltete sich demzufolge als ein Selbstbehauptungs- und Abwehrkampf, der sich sowohl gegen eine generelle Inangriffnahme der Territorialreform richten mußte als auch gegen einzelne Regionalpläne, unter denen die größte Bedrohung von der Konzeption des schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Hermann Lüdemann ausging. In der Frage der Ländergrenzenreform bewies Hamburg also eine stark eingeschränkte Regionalperspektive. Die Rechtfertigung seiner Politik gründete sich auf die oben beschriebenen Funktionen der Hansestadt. Während in der Verfassungsfrage realpolitische Erwägungen die gesamtdeutsche Perspektive zurücktreten ließen, wurde diese wiederum, wie die Haltung Hamburgs in der Frage der Ländergrenzenreform zeigt, dann in den Vordergrund gerückt, wenn es galt, Entwicklungen, die zum eigenen Nachteil führen könnten, zu verhindern. Die Entscheidung, eine Neugliederung nur im gesamtdeutschen Rahmen vorzunehmen, bedeutete, diese auf einen unbestimmten Zeitpunkt zu verschieben und damit zumindest den Status quo zu erhalten, die Stellung Hamburgs als eigenständiges Land. Offiziell vertrat Hamburg daher kontinuierlich den Standpunkt, daß, abgesehen von einer Neuregelung im Südwesten, eine umfassende Reform wenig sinnvoll sei, solange nicht „die westdeutsche Konstruktion“ stehe, „das Besatzungsstatut geschaffen und die Beziehung zum Vierzonen-Deutschland geklärt“ sei. Der richtige Zeitpunkt war erst dann gekommen, wenn die deutsche Einheit wiederhergestellt und eine Entscheidung in innerer und äußerer Freiheit, unbeeinflusst von fremdem Willen, möglich war<sup>466</sup>.

#### *Exkurs: Der Sonderkonflikt Brauer-Lüdemann*

Die größten Aktivitäten entwickelte Hamburg bei der Abwehr der Neugliederungspläne Schleswig-Holsteins. Zu einer offenen Kontroverse zwischen beiden Ländern kam es allerdings erst nach dem Abschluß der deutsch-alliierten Verhandlungen vom Juli 1948. Nach den Vorstellungen des schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Hermann Lüdemann sollte Westdeutschland in sieben Länder, entsprechend den deutschen Stromlandschaften, eingeteilt werden. Dies hätte für Hamburg die Eingliederung in ein Land „Untereibe“ bedeutet, bestehend aus Schleswig-Holstein, Hamburg und den niedersächsischen Kreisen Land Hadeln, Stade, Harburg, Lüneburg, Dannenberg und Uelzen<sup>467</sup>. Lüdemann war dabei durchaus bereit, Hamburg als Preis den Sta-

<sup>466</sup> Ebenda, Staatliche Pressestelle V, II C II a 6, Schreiben Lüths an Warner, Redaktion des „Neuen Vorwärts“, vom 23.9. 1948; Bericht Brauers über die Verhandlungen zu den „Frankfurter Dokumenten“ in der Sitzung der Bürgerschaft, 28.7. 1948, Stenograph. Bericht, S.449ff.

<sup>467</sup> Zu den Neugliederungsplänen des schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten vgl. auch das Kapitel zu Schleswig-Holstein, S.148f., 151, 160f.

tus einer Landeshauptstadt anzubieten. Er selbst war überzeugt, daß sein Land in der bestehenden Form den gegenwärtigen Belastungen nicht gewachsen und daher allgemein nicht lebensfähig sei. Er versuchte deshalb die Aufforderung zur Vorlage von Vorschlägen zur Neugliederung der deutschen Länder als willkommene Gelegenheit zu nutzen, seinen Vorstellungen zum Durchbruch zu verhelfen. Dazu sollte vor allem der von den Ministerpräsidenten eingesetzte Ausschuß zur Überprüfung der Ländergrenzen dienen. Als dessen Vorsitzender interpretierte er die vorausgegangenen Konferenzbeschlüsse als Zustimmung zu einer Totalreform und drängte auf eine globale Neugliederung des künftigen Bundesgebietes. Lüdemanns Ziel der Schaffung eines Landes „Untereibe“ korrespondierte dabei mit seiner Auffassung, daß die Zeit der Stadtstaaten endgültig abgelaufen sei, was von beiden freilich entschieden zurückgewiesen wurde. Im Ländergrenzenausschuß kam es zu starken Meinungsverschiedenheiten zwischen ihm und dem hamburgischen Vertreter Kurt Sieveking<sup>468</sup>.

Aus hamburgischer Perspektive ging es bei der ganzen Diskussion im Grunde genommen um die Vermengung dreier unterschiedlicher Aspekte, die „nur zum Teil voneinander abhängig“ waren: 1. das Problem der Bildung lebensfähiger Länder, 2. die Frage nach der künftigen Finanzverfassung Deutschlands und 3. die gegenwärtige, vor allem finanzielle, Notlage des Landes Schleswig-Holstein<sup>469</sup>. Lüdemann versuchte also in aus hamburgischer Sicht unkluger Weise den ersten Punkt mit dem letzten zu verbinden. Kriterien für die Bildung lebensfähiger Länder wie gleiche Größe, gleiche Einwohnerzahl, gleiche Finanzkraft, wie sie den Überlegungen Lüdemanns zugrunde lagen, wurden abgelehnt. Maßstab für eine Zusammenlegung von Ländern war vielmehr die Frage, „ob und inwieweit sie in ihrer jetzigen oder künftigen Gestalt am einheitlichsten und besten ihre Aufgabe für die deutsche Wirtschaft, den deutschen Verkehr, die deutsche Kultur, kurz für Deutschland und das deutsche Volk“ zu erfüllen in der Lage waren<sup>470</sup>. Als weitere Kriterien anerkannt wurden eine gewisse Gleichartigkeit der Wirtschafts- und Sozialstruktur, die Berücksichtigung „gewachsener wirtschaftlicher Beziehungen“, „geographische Gegebenheiten“, historische und kulturelle Zusammenhänge oder ethnologische Gemeinsamkeiten. Unter diesen Aspekten beurteilt, stellte das Land Schleswig-Holstein allerdings, eingegrenzt durch Nord- und Ostsee, die dänische Grenze und die Elbe, durchaus ein in sich geschlossenes Gebiet dar. Lüdemanns Neugliederungspläne erweckten vor diesem Hintergrund deshalb eher den Eindruck einer „Flucht aus den eigenen Finanzschwierigkeiten in die größere Politik“, erschienen als eine „unfaire und nicht sehr aufrichtige Bemäntelung des eigenen Bemühens, sich neue Steuerquellen zu erschließen“<sup>471</sup>. Lüdemann, so hieß es, verfolge im Kern sehr egoistische Motive, indem er die Ländergrenzenreform zur Bereinigung seiner innenpolitischen Schwierigkeiten benutze. Schleswig-Holstein könne nicht einfach seine Finanzen durch die vergleichsweise hohen Steuereinnahmen des Hamburger Stadtstaates sanieren. Die Regelung von Finanzfragen war vielmehr Sache eines zu-

<sup>468</sup> Für Max Brauer hatte der Ausschuß lediglich die Funktion, „schnell das Notwendige zu entscheiden, soweit Baden und Württemberg in Frage kommen“; Sitzung der Bürgerschaft, 28. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 450.

<sup>469</sup> StA Hbg., Senatskanzlei II, 901.20-3 (1818), „Leitsätze für die Behandlung der Frage Hamburg-Schleswig-Holstein“ vom 30. 9. 1948.

<sup>470</sup> Hamburger Freie Presse vom 17. 8. 1948.

<sup>471</sup> StA Hbg., Staatliche Pressestelle V, II C II a 6, Schreiben Lüths an Warner vom 23. 9. 1948.

künftigen zentralen Finanzausgleichs. Dieses Problem jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt aufzuwerfen, bedeute, „die privaten Sorgen vor die des großen Ganzen zu stellen. Das ist keine deutsche Politik, sondern Länderpartikularismus“<sup>472</sup>.

Im Laufe der Auseinandersetzungen kam es zu einem Briefwechsel zwischen Lüdemann und Brauer. In einem Schreiben vom 29. Juli 1948, das er abschriftlich auch den übrigen Regierungschefs der Westzonen zur Kenntnis brachte, erinnerte letzterer seinen Kollegen an den Inhalt der Koblenzer Beschlüsse und forderte ihn auf, den Vorsitz im Ausschuß zur Überprüfung der Ländergrenzen niederzulegen, falls er sich nicht mit diesem und damit der Auffassung der Mehrheit der Ministerpräsidenten identifizieren könne. Im übrigen werde Hamburg sich nicht weiter an der Arbeit eines Gremiums beteiligen, das seine Kompetenzen offenkundig überschreite<sup>473</sup>. Bei gleicher Gelegenheit lehnte Brauer außerdem eine Einladung Lüdemanns nach Lübeck zu einer „nachbarschaftliche[n] Aussprache unter Beteiligung von Senat, Partei und Fraktionsführern, beiderseits etwa 20 Personen“ ab<sup>474</sup>. Lüdemann gab nicht nach, obwohl er selbst im eigenen Lande keinen ausreichenden Rückhalt für seine Politik besaß<sup>475</sup>. Doch auch unter den Ministerpräsidenten konnte er sich letztlich nicht durchsetzen: Einem Antrag Brauers folgend, beschlossen diese am 31. August 1948, erneut auf Jagdschloß Niederwald versammelt, die Tätigkeit des Ausschusses zur Überprüfung der Ländergrenzen einzustellen.

Die gesamte Kontroverse, die, gleichzeitig in publizistischer Form ausgetragen, weitgehend durch eine Artikelserie in der FDP-nahen „Hamburger Freien Presse“ in eine breitere Öffentlichkeit getragen wurde, offenbarte die konzeptionellen Unterschiede zwischen den Führungsspitzen Hamburgs und Schleswig-Holsteins: Während Lüdemann die staatliche Neuordnung Westdeutschlands durchaus bejahte, bestand für ihn jedoch die Priorität darin, zunächst einmal die *Voraussetzungen* für eine staatliche Neuformierung – sprich: lebensfähige Länder – zu schaffen. Dies leitete er auch aus dem Frankfurter Dokument Nr. II ab, wonach die Länder die Fundamente des neuen Bundesstaates sein sollten und „folglich deren Gestaltung dem Aufbau der konstitutionellen Einrichtungen voraufzugehen“ habe. Von dem offen ausgesprochenen Verdacht ausgehend, daß Lüdemann mit Hilfe der Neugliederung lediglich der Finanzmisere seines Landes Herr werden wolle, kam Hamburg umgekehrt zu der Schlußfolgerung: „Erst brauchen wir die neue staatliche Plattform und auf ihr eine neue zentrale Ordnung der Finanzen. Ist sie geschaffen [. . .], dann lassen sich Hamburgs und Schleswig-Holsteins finanzielle Sondersorgen mit um so größerem Erfolg in Angriff nehmen.“<sup>476</sup> Am Beispiel des Gegensatzes zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein wird der enge Zusammenhang zwischen Länderreform und staatlicher Neuordnung deutlich. Die unterschiedlichen Ansatzpunkte beider Länder entsprachen der jeweiligen Interessenlage: Je nach politischem Kalkül wurde entweder die eine oder die andere Frage als vordringlich und als zu schaffende Grundlage für jede weitere Entwicklung in den Vordergrund gerückt.

<sup>472</sup> Hamburger Freie Presse vom 4. 9. 1948.

<sup>473</sup> Vgl. Jürgensen, Brauer contra Lüdemann, S. 172; StA Hbg., Senatskanzlei II, 004.15–4 (197), Auszug aus der Niederschrift über die Senatssitzung am 30. 7. 1948.

<sup>474</sup> Ebenda, 004.00–2 (193), Telegramm Lüdemanns vom 28. 7. 1948; als Datum für das Treffen hatte Lüdemann den 1. August vorgeschlagen.

<sup>475</sup> Vgl. das Kapitel zu Schleswig-Holstein, Abschnitt zur Ländergrenzenreform.

<sup>476</sup> Hamburger Freie Presse vom 4. 9. 1948.

*Besatzungsstatut*

Die Beziehungen Hamburgs zur örtlichen Militärregierung können als ausgesprochen positiv charakterisiert werden. Dies nicht nur auf Grund des guten persönlichen Verhältnisses zwischen Brauer und Berry und des in der Person des Regional Commissioners selbst verkörperten hohen Maßes an Kooperationsbereitschaft auf britischer Seite. Dazu trug im besonderen das in Hamburg angewandte Gesetzgebungsverfahren, die sogenannte „Preview-Methode“, bei. Sie unterschied sich von der in den anderen Ländern geübten Praxis darin, daß bereits vor dem Beginn der Parlaments-, in diesem Falle Bürgerschaftsberatungen, der Besatzungsmacht eine Kopie der Gesetzesvorlage zugeleitet wurde, so daß diese schon vor dem Abschluß des Verfahrens ihre – in der Regel positive – Stellungnahme abgeben konnte, während sonst üblicherweise die Zustimmung der Militärregierung nachträglich eingeholt werden mußte, was zu erheblichen Verzögerungen führen konnte. Wenn sich die britische Militärregierung in Hamburg schon früh auf ihre Kontrolltätigkeit zurückgezogen hatte<sup>477</sup>, lag darin jedoch nichts weiter als eine freiwillige Selbstbeschränkung. Daher blieb auch für Hamburg der Erlaß eines Besatzungsstatutes ein wichtiges Anliegen, kaum im Sinne des Schutzes vor Willkür, sondern vielmehr mit der Zielsetzung einer gegenseitig bindenden Abgrenzung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten auf einer klaren Rechtsbasis sowie einer Erweiterung deutscher Befugnisse, ohne die die drängenden wirtschaftlichen und politischen Probleme nicht zu bewältigen waren. Insofern war das Besatzungsstatut geradezu das „Kernstück“<sup>478</sup> der „Frankfurter Dokumente“.

In solchen Forderungen stimmte Hamburg mit sämtlichen westdeutschen Ländern überein. Der grundsätzliche Wunsch nach einer Erweiterung des deutschen Handlungsspielraumes bei gleichzeitiger Beschränkung der Rechte der Besatzungsmächte auf die Ausübung solcher Funktionen, die zur Sicherung der Besatzungszwecke unbedingt erforderlich waren, und mit der eine „klare Umschreibung der Besatzungszwecke“ als eine der Hauptaufgaben des Besatzungsstatutes einhergehen mußte<sup>479</sup>, dürfte in Hamburg allerdings stärker wirtschaftlich als politisch akzentuiert gewesen sein. Seiner Eigenschaft als Hafenstadt und daher primär handelspolitisch und außenwirtschaftlich orientiertem Land entsprechend, waren die Forderungen nach der Freiheit des Außenhandels und der Errichtung deutscher Vertretungen im Ausland, um der Wiederbelebung des hamburgischen und damit zugleich auch deutschen Handels zu dienen, aber

<sup>477</sup> Vgl. den Bericht Brauers in der Sitzung der Bürgerschaft, 18.8. 1947, Stenograph. Bericht, S. 10; Lüth, *Viele Steine*, S. 212f. Hier war Kurt Schumachers Konzept völlig durchkreuzt worden, als er in der Absicht, Eingriffe und überspitzte Kontrollmaßnahmen der Besatzungsmächte festzustellen, von allen sozialdemokratischen Länderchefs einen schriftlichen Bericht über Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren angefordert hatte: Hamburg wußte nur Positives zu berichten. Ein darauf folgendes zweites, deutlich verärgertes Schreiben Schumachers sei, so berichtet Lüth, von Brauer und ihm „mit Belustigung“ zur Kenntnis genommen worden; vgl. ebenda.

<sup>478</sup> Brauer in der Sitzung der Bürgerschaft, 28.7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 449.

<sup>479</sup> StA Hbg., Senatskanzlei II, 901.30-1 (1823), Rundfunkansprache Brauers vom 14.7. 1948; ebenda, 039.08-1 (Bd.2), Handakte Kern, Entwurf zu einem „Materialbericht Besatzungsstatut“, (o.D., etwa August 1948). Der Entwurf eines Besatzungsstatutes befindet sich im BA, Z 35-151.

auch diejenigen nach einer vertraglichen Regelung der Besatzungskosten und der Demontagen, die eine schwere Belastung für die Wirtschaft darstellten, die wichtigsten inhaltlichen Vorstellungen Hamburgs für ein Besatzungsstatut<sup>480</sup>, das eine möglichst weitgehende Normalisierung der Lebensverhältnisse im Rahmen der Besatzungsherrschaft ermöglichen sollte.

### *Hamburg in den Verhandlungen von Koblenz und Rüdesheim*

Sowohl in Koblenz als auch in Rüdesheim nahm Hamburg, vertreten durch Brauer, Drexelius, Hansen und Sieveking, regen Anteil an den Beratungen und lieferte einen herausragenden Beitrag. Besonders in den verfassungsrechtlichen Fragen zeigte Bürgermeister Brauer lebhaftes Engagement. Im Interesse eines einstimmig getragenen Ergebnisses war er zu Kompromissen bereit, wenngleich er in Koblenz in der für ihn entscheidenden Frage des Zustandekommens der Verfassungsgebenden Versammlung lange Zeit an der Forderung nach allgemeinen Wahlen festhielt, selbst nachdem sich die führenden Vertreter seiner Partei in der Vorkonferenz mit den sozialdemokratischen Ministerpräsidenten am 7. Juli auf die Durchführung indirekter Wahlen festgelegt hatten<sup>481</sup>. Brauer folgte aber dem am 7. Juli festgelegten Kurs insofern, als auch er jetzt in Koblenz den Provisoriumscharakter jeder Regelung betonte. Dennoch sprach er weiterhin von der Notwendigkeit, „schnell zu staatsrechtlichen Lösungen [zu] kommen“. Er fand sich also bereit, von dem Gedanken einer echten Verfassungsgebenden Versammlung abzurücken, und war einverstanden, „daß wir uns als Ziel setzen, daß nicht eine Vollversammlung zum Zuge kommt, daß nichts weiter gemacht wird, als die Aufstellung einer Wahlordnung und der Entwurf eines provisorischen Grundgesetzes, das die Abgrenzung der Gewalten bringt, das die Zuständigkeiten feststellt“<sup>482</sup>.

In der Wahl einer solchen Versammlung und der engen Begrenzung ihrer Funktionen auf die Ausarbeitung einer die künftige Entwicklung offenhaltenden Lösung war praktisch die Mitte zwischen der vom Hamburger Senat festgelegten Linie und der Londoner Konzeption getroffen: Die Verfassungsgebende Versammlung wurde – in ihrem eng umrissenen Auftrag – akzeptiert, während die wirklich bindenden Entscheidungen, auch über die Verfassung, der künftigen Volksvertretung vorbehalten bleiben sollten. Damit wurde für Brauer die Prämisse aufrechterhalten, daß das politische Schwergewicht bei dem künftigen frei gewählten Parlament zu liegen habe. Allerdings war er sich angesichts des ungeklärten Verhandlungsspielraumes keineswegs sicher, ob eine solche eigene deutsche Position Aussicht auf Erfolg haben würde.

<sup>480</sup> Bericht Brauers in der Sitzung der Bürgerschaft, 28.7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 449. Ende Oktober/Anfang November 1948 wurde nach Besprechungen in Frankfurt der Beschluß gefaßt, Hamburg die Federführung für alle mit dem Besatzungsstatut zusammenhängenden Fragen des Außenhandels zu übertragen; vgl. StA Hbg., Senatskanzlei II, 039.08–1, Bd. 2, Vermerk Junkers (Staatskanzlei) vom 2. 11. 1948.

<sup>481</sup> Auf der Vorkonferenz der SPD am 7.7. 1948 hatte Brauer im Interesse einer klaren Linie der Partei mit seiner persönlichen Auffassung zurückstecken müssen. Außer ihm waren auch der Bremer Senatspräsident Kaisen und der hessische Ministerpräsident Stock geneigt gewesen, den Inhalt der Dokumente zu akzeptieren; vgl. Parl. Rat, Bd. 1, S. 68, Anm. 13.

<sup>482</sup> Ebenda, S. 75.

Sollten die Besatzungsmächte tatsächlich zu dem Schluß kommen, daß die Koblenzer Beschlüsse nicht mit den Londoner Ergebnissen zu vereinbaren seien, war eine „neue Situation“ gegeben, in der nochmals Stellung genommen werden mußte<sup>483</sup>. Ebenfalls unter prinzipiell demokratischen Erwägungen betrachtete er das Referendum. Die staatsrechtliche Vorläufigkeit der jetzt gefundenen Regelung konnte ebensogut in der Präambel der künftigen Verfassung zum Ausdruck gebracht werden, dagegen konnte ein Verzicht auf die Volksabstimmung negative Signalwirkung nach außen und innenpolitisch eine fortschreitende Entpolitisierung zur Folge haben<sup>484</sup>. Um ein Entgegenkommen insbesondere dem bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard gegenüber bemüht, schlug er schließlich die Annahme des Grundgesetzes „durch die Gesetzgebende Versammlung und durch die Ländervertretung“ vor<sup>485</sup>, ein Kompromiß, der den Willen des Wählers und die Interessen der Länder gleichermaßen berücksichtigen sollte.

In der Diskussion um Dokument Nr. II wirkte Brauer als retardierendes Moment. Eine von Senatssyndikus Kurt Sieveking vorgeschlagene – offenbar zuvor mit ihm abgesprochene – Kompromißformel, in die „alle Sicherungen“ eingebaut waren<sup>486</sup>, was hieß, die Entscheidung zu einer Neugliederung für den Augenblick zurückzustellen, dabei trotzdem die generelle Notwendigkeit einer Reform zu unterstreichen, ohne sich der Möglichkeit zu begeben, die Problematik zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufgreifen zu können, wurde, von wenigen redaktionellen Änderungen abgesehen, in den endgültigen Text der Antwortnote der Ministerpräsidenten zur Frage der Ländergrenzenreform aufgenommen.

Den Maßstab für Brauers persönliche Bewertung der Ergebnisse der Koblenzer Konferenz bildeten die Erfahrungen auf der Münchner Ministerpräsidentenkonferenz vom Juni 1947 als der „wichtigste[n] Zusammenkunft auf deutscher Seite seit der Kapitulation“. Der entscheidende Fortschritt bestand dieses Mal in der Einigung auf einen gemeinsamen Standpunkt und einen einstimmig getragenen Beschluß. Für Brauer war jetzt „eine klare Entwicklung vorgezeichnet“. Beim Thema Ländergrenzenreform hatte der Erfolg der Konferenz in ihrer Beschränkung auf das Erreichbare gelegen. Hier konnte immer noch eine Lösung gefunden werden. Durch die Verstrickung in endlose Diskussionen wäre dagegen „unendlich viel Zeit“ verlorengegangen und die Gelegenheit zur Entscheidung über die viel wichtigere politische Entwicklung Westdeutschlands „sträflich versäumt“ worden<sup>487</sup>. Die nach der deutsch-alliierten Konferenz in Frankfurt vom 20. Juli in Rüdeshcim vorgenommene Kurskorrektur mitzuvollziehen fiel Brauer nicht sonderlich schwer<sup>488</sup>. Er war es auch, der zu Beginn der Rüdeshheimer

<sup>483</sup> Ebenda, S. 89.

<sup>484</sup> Ebenda, S. 91.

<sup>485</sup> Ebenda, S. 100, Anm. 62 („Erste Eventualität“). Dem Entwurf Karl Arnolds als Vorsitzendem der hierfür eingesetzten Kommission stellte er damit eine eigene Fassung gegenüber.

<sup>486</sup> Ebenda, S. 120.

<sup>487</sup> StA Hbg. Senatskanzlei II, 901.30–1 (1823), Rundfunkansprache Brauers vom 14.7. 1948. Der Senat billigte die Ergebnisse der Koblenzer Konferenz ohne Aussprache; vgl. ebenda, 000.00–3, Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung des Senats am 13.7. 1948.

<sup>488</sup> Über das Ergebnis der Konferenz mit den Militärgouverneuren unterrichtete Brauer am 23. Juli den Senat: Es sei eine „zufriedenstellende Einigung“ erzielt worden; vgl. ebenda, 000.00–9, Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung des Senats am 23.7. 1948.

Konferenz die Frage nach dem Stellenwert der Koblenzer Beschlüsse aufwarf. Er selbst war dafür, diese auch weiterhin zum Ausgangspunkt aller Überlegungen zu machen, denn er hielt sie doch für „so bedeutungsvoll und [. . .] so entscheidend“, daß sie nicht einfach beiseite gelegt werden konnten. Im Gegenteil, in Koblenz sei „staatsmännische Arbeit geleistet worden [. . .], die ihre Früchte erst noch tragen“ sollte<sup>489</sup>. Trotz des negativen Widerhalls, den die Koblenzer Beschlüsse in Teilen der deutschen Presse gefunden hatten, war Brauer entschlossen, an ihnen festzuhalten. Er wollte in ihnen kein Abweichen von den „Londoner Empfehlungen“ erkennen. Die mitunter sehr harte Kritik an der Arbeit der Ministerpräsidenten wies er entschieden zurück, denn sie verkannte nach seinem Dafürhalten völlig „die Erfordernisse der deutschen Situation“. Ausschlaggebend war der hier unternommene Versuch, so hatte er am 14. Juli im Rundfunk die Koblenzer Ergebnisse kommentiert, die Entwicklung weiter offenzuhalten, anstatt endgültige Entscheidungen zu treffen. Insofern wertete er die Beschlüsse als „undogmatisch“, und gerade darin lag nach seiner Meinung deren „Vorzug und Stärke“<sup>490</sup>.

Wenn er also im Grunde keine Notwendigkeit sah, von den Koblenzer Beschlüssen abzurücken, war er doch bereit, wie er sich ausdrückte, auch „das Weniger zu nehmen“. Auf keinen Fall aber durfte das Angebot der Alliierten verspielt, die „Londoner Empfehlungen“ als Ganzes gefährdet werden. „Viel Lärm um nichts“ faßte er rückblickend das Ergebnis der Verhandlungen der vergangenen Tage zusammen. Eigentlich waren die Londoner und die Koblenzer Beschlüsse gar nicht so weit voneinander entfernt. Um dies zu verdeutlichen, unterzog er die Koblenzer Gegenvorschläge in Rüdeshheim einer detaillierten Analyse, die von dem Bestreben einer Annäherung an die alliierten Vorstellungen gekennzeichnet war: Die Frage der Terminologie habe für die Deutschen einen ungleich höheren Stellenwert im politischen Kampf gegen die Propaganda des Ostens. Dennoch sah er hier keinen wirklichen Streitpunkt. Bezüglich des Inhaltes des Grundgesetzes gab es eigentlich auch keine großen Schwierigkeiten: Noch war nichts festgelegt, und die Alliierten würden im Laufe der Arbeit des Parlamentarischen Rates genügend Gelegenheit finden, ihre Vorstellungen einzubringen. Ohnehin würde man wohl „in allen Dingen [. . .] kurz treten“ müssen. Wahrscheinlich würde nicht alles, was normalerweise eine Verfassung beinhalte, Berücksichtigung finden können. Somit gab es keinen Anlaß, von dem Begriff „Grundgesetz“ abzuweichen. Hinsichtlich des Wahlverfahrens zum Parlamentarischen Rat schließlich hatte Brauer inzwischen seinen Standpunkt revidiert und erklärte sich mit indirekten Wahlen einverstanden. Hierbei wie in der Frage der Aufgaben dieser Versammlung war er ohne Vorbehalt bereit, den Vorstellungen der Alliierten zu entsprechen. Den einzigen echten Differenzpunkt sah er in der Frage des Referendums. Auf diesen Punkt sollte bei den bevorstehenden Besprechungen mit den Generälen entscheidendes Gewicht gelegt werden. Sollte es allerdings „um Biegen und Brechen“ gehen, durfte eine beiderseitige Übereinkunft auch an dieser Frage nicht scheitern. Sein Vorschlag, die Präferenz einer Ratifizierung durch die Landtage dem Verhandlungspartner gegenüber deutlich zum Ausdruck zu bringen, letztendlich aber notfalls dem Willen der Besatzungsmächte zu entsprechen, wurde in den Verhandlungen vom 26. Juli in die Tat umgesetzt.

<sup>489</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 179.

<sup>490</sup> StA Hbg. Senatskanzlei II, 901.30–1 (1823), Rundfunkansprache Brauers vom 14. 7. 1948.

Bei der Erarbeitung der Stellungnahme zu Dokument Nr. I legte Brauer in Rüdeseim erneut einen Alternativentwurf vor. Dem Begriff „Grundgesetz“ in Klammern „Provisorische Verfassung“ hinzuzufügen, um den Militärgouverneuren entgegenzukommen, hielt er für unnötig. Brauer war überzeugt, daß es möglich sein würde, die „in Koblenz erarbeiteten Entscheidungen zu verteidigen“ und sie den Besatzungsmächten gegenüber durchzusetzen<sup>491</sup>. Die Vorgehensweise der Konferenz sah er generell darin, auf der Basis der Koblenzer Beschlüsse weiter zu operieren, aber im Bewußtsein bestimmter Dissonanzen mit den Militärgouverneuren eine flexible Verhandlungstaktik zu verfolgen. Das Festhalten an den Koblenzer Beschlüssen galt insbesondere, aus bereits dargelegten Gründen, für die Ländergrenzenreform. In der offenen Entscheidung dafür, eine globale Neugliederung vorerst ruhen zu lassen, war er anscheinend in der Zwischenzeit durch Äußerungen General Robertsons bestärkt worden<sup>492</sup>. Brauer vollzog die Wende der Ministerpräsidenten in ihrer nunmehr grundsätzlichen Bejahung einer Reform nur unter stillschweigender Voraussetzung der weiteren Gültigkeit der Koblenzer Beschlüsse mit, was freilich faktisch die Beibehaltung des alten Standpunktes bedeutete. Der Vorrang der staatsrechtlichen vor der territorialen Entwicklung blieb für den Hamburger Bürgermeister unverändert bestehen.

Rege Aktivität Brauers bleibt schließlich auch auf der bedeutsamen Konferenz der Ministerpräsidenten mit den Militärgouverneuren am 26. Juli festzuhalten. Wie nach ihm Ehard und Kaisen, griff er vermittelnd in die Gespräche ein, als diese zu scheitern drohten<sup>493</sup>, und trug maßgeblich dazu bei, daß die Besprechungen zu einem Ergebnis führten, mit dem auch er selbst sich in vollem Umfange identifizieren konnte. Am 28. Juli betonte Brauer vor der Bürgerschaft, er sei „sehr glücklich“ aus Frankfurt heimgekehrt. Die dort gefallenen Entscheidungen könnten in ihrer Bedeutung kaum überschätzt werden. Mit vollem Recht sei jetzt davon auszugehen, daß nunmehr „ein neuer Abschnitt deutscher Geschichte“ beginnen werde<sup>494</sup>. Auch aus dem schriftlichen Abschlußbericht des Senates geht hervor, daß man sich der außenpolitischen Bedeutung der deutschen Stellungnahme bewußt war. Die Hamburger Position war eindeutig: „Es galt, den Schritt in die staatliche Verantwortung entschlossen zu tun, dies um so eher, als die Forderung nach mehr Verantwortung von den deutschen Politikern und Parlamenten in der Vergangenheit immer wieder erhoben worden war. Nur auf diese Weise [war] es möglich, daß deutsche Vertreter wieder als echte Repräsentanten der deutschen Interessen an internationalen Verhandlungen teilnehmen.“<sup>495</sup> Demzufolge, so hieß es in dem Bericht weiter, habe sich Bürgermeister Brau-

<sup>491</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 217.

<sup>492</sup> Brauer bezog sich hier offenbar auf eine Besprechung mit General Robertson am 20. 7. 1948, auf welcher dieser das britische Desinteresse an der Durchführung einer Ländergrenzenreform indirekt zu erkennen gegeben hatte; vgl. ebenda, S. 182, und ebenda, Anm. 29, S. 158/159, Anm. 5.

<sup>493</sup> Bei diesen Verhandlungen hatte Brauer, wie er später vor der Bürgerschaft berichtete, das Gefühl gehabt, nun sei „alles verloren“; vgl. Sitzung der Bürgerschaft, 28. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 450.

<sup>494</sup> Ebenda, S. 449.

<sup>495</sup> Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft Nr. 85, vom 18. 8. 1948, in: Verhandlungen zwischen Senat und Bürgerschaft Hamburg, Jg. 1948, S. 261–269.

er „entschieden dafür eingesetzt, ohne Rücksicht auf taktische Erwägungen ein echtes Staatsgebäude für den Westen zu errichten“. Seine Forderung, sofort ein aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenes Parlament zu schaffen, habe er lediglich zurückgestellt, um die Einmütigkeit der Koblenzer Beschlüsse nicht zu gefährden. Auch in der Frage des Referendums habe er sich der Mehrheitsposition angeschlossen und diese gegenüber den Militärgouverneuren mitvertreten.

Das Auftreten Brauers in Koblenz und Rüdeseim fand – mit Ausnahme der Kommunisten – bei allen Parteien Lob und Anerkennung. Auf Antrag der Bürgerschaft legte der Senat am 18. August die oben zitierte ausführliche Darstellung des Verhandlungsablaufes vor<sup>496</sup>. Brauer selbst hatte, wie erwähnt, in der Sitzung der Bürgerschaft am 28. Juli über die Ergebnisse der Konferenzen berichtet.

Während Brauer also erst nach Abschluß sämtlicher Verhandlungen eine Stellungnahme vor dem Hamburger Stadtparlament abgab, hatte er aber in allen Phasen der Beratungen Kontakt mit den Fraktionsführern der Parteien gehalten. So zeigte sich in der allgemeinen Aussprache am 18. August eine breite Zustimmung. Ein von den Kommunisten eingebrachter Mißbilligungsantrag wurde abgelehnt, eine Entschließung der Sozialdemokraten dagegen, die die Ergebnisse der Verhandlungen, die Handlungsweise Brauers und die damit eingeleitete Entwicklung ausdrücklich begrüßte, gegen die vier Stimmen der Kommunisten mit überwältigender Mehrheit angenommen.

### 3. Niedersachsen

Das Land Niedersachsen ist nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges aus der ehemaligen preußischen Provinz Hannover und den Ländern Oldenburg, Braunschweig und Schaumburg-Lippe neu entstanden. Die Entscheidung der hannoverschen Militärregierung, Hannover, Oldenburg und Braunschweig aus besatzungstechnischen Gründen zusammenzufassen, traf auf ähnliche Vorstellungen des späteren ersten Ministerpräsidenten des Gesamtlandes, Hinrich Wilhelm Kopf, der schon vor seiner Berufung zum hannoverschen Oberpräsidenten am 18. September 1945 für die Idee eines Landes Niedersachsen geworben und zu diesem Zweck verschiedentlich Gespräche mit Oldenburg und Braunschweig geführt hatte. Dabei war es sogar am 29. September 1945 zur Unterzeichnung eines Staatsvertrages zwischen den drei Einheiten gekommen, der von der Besatzungsmacht jedoch nicht genehmigt wurde; die Briten wollten diese Frage vielmehr selbst klären: Am 20. Oktober 1945 verfügten sie die Einsetzung eines „Gebietsrates Niedersachsen“, der die Anweisungen der Militärregierung koordinieren und als „Informationskanal“ für alle Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit Hannovers, Oldenburgs und Braunschweigs fielen, dienen sollte<sup>497</sup>. Diese lockere Form der Koordinierung (Schaumburg-Lippe wurde im Mai 1946 an Hannover angegliedert, wobei es allerdings weiterhin der Provinzialmilitärregierung in Münster beziehungsweise dem Oberpräsidenten von Westfalen unterstand) blieb bis zum Herbst 1946, dem Zeitpunkt der territorialen Neugliederung der britischen Zone, fortbestehen. Zur Ausar-

<sup>496</sup> Ebenda.

<sup>497</sup> Vgl. Schneider, Niedersachsen 1945/46, S. 111.

beitung von Vorschlägen trat im Auftrag der Besatzungsmacht der Sonderausschuß des Hamburger Zonenbeirates zusammen. Kopfs frühzeitiges Engagement für ein Land Niedersachsen sollte nun seine Früchte tragen: Sein Konzept erzielte, wenn auch mit Abstrichen, letztendlich unter den diskutierten Lösungsmöglichkeiten den Durchbruch. Mit der Verordnung Nr.55 der britischen Militärregierung wurde am 1. November 1946 das neue Land offiziell gegründet.

Die Regierungsbildung in Niedersachsen<sup>498</sup> erwies sich von Anfang an als besonders schwierig. Die ersten freien Wahlen am 20. April 1947 ergaben im neuen Landesparlament 65 Sitze für die SPD, 30 für die CDU, 27 für die NLP (Niedersächsische Landespartei, später DP = Deutsche Partei), 13 für die Liberalen, acht für die Kommunisten und sechs für das Zentrum. Ähnlich der ersten ernannten Regierung kam es am 11. Juni 1947 erneut zu einer Allparteienkoalition. Sie war das Ergebnis achtwöchiger Verhandlungen des designierten sozialdemokratischen Ministerpräsidenten Kopf. Die von ungünstigen Mehrheitsverhältnissen, bedingt durch eine starke Stellung der Regionalparteien<sup>499</sup>, geprägte parteipolitische Situation war eine wesentliche Rahmenbedingung niedersächsischer Politik. Die Arbeit von Regierung und Parlament in Niedersachsen war zudem überschattet von einer permanent schwelenden Koalitionskrise. Während politische – vor allem „außenpolitische“ – Probleme oberhalb der Landesebene kaum zur Sprache kamen, wurde um Themen wie die Bodenreform heiß gestritten, so daß es darüber im März 1948 sogar zum Bruch der Regierungskoalition kam. Erst nach langwierigen Verhandlungen vermochte Kopf am 9. Juni 1948 ein neues Kabinett zu bilden<sup>500</sup>, zusammen mit CDU und Zentrum. Die Christdemokraten, unter denen ein erneutes Zusammengehen mit der SPD zuerst heftig umstritten gewesen war, betrachteten die neue Regierung als ein reines Zweckbündnis, eine Art überparteiliche Arbeitsgemeinschaft, auf der Basis eines vereinbarten Regierungsprogramms, das keine Bindung der Fraktion impliziere<sup>501</sup>. In der geringen Tragfähigkeit einer solchen Konstellation mochte auch eine oder die Ursache für das spätere Verhalten Kopfs in der Rüdeshheimer Ministerpräsidentenkonferenz zu suchen gewesen sein. Trotz der keineswegs reibungslosen Zusammenarbeit zwischen SPD und CDU im neuen Kabinett kam es jedoch erst im August 1950 zum Rückzug der Christdemokraten aus der Regierungsverantwortung.

Auf der anderen Seite übte auch die unglückliche wirtschaftlich-materielle Lage des Landes einen Zwang aus, landespolitischen Problemen den Vorrang einzuräumen: Eine Denkschrift noch vom Juni 1949 nannte als die Hauptursachen für die „Not des Landes Niedersachsen“<sup>502</sup> die „Überbelastung durch Besatzungskosten und Kriegsfol-

<sup>498</sup> Dazu Franke, SPD in Niedersachsen. S. 54 f.; ders., Die niedersächsische SPD-Führung, S. 138, 187 f.

<sup>499</sup> Zum niedersächsischen Parteiensystem vgl. Naßmacher, Der Wiederbeginn des politischen Lebens.

<sup>500</sup> Vgl. Fratzscher, CDU in Niedersachsen, S. 70–73; Franke, Die niedersächsische SPD-Führung, S. 203 ff.

<sup>501</sup> Sitzung des niedersächsischen Landtages, 10. 6. 1948, Stenograph. Bericht, S. 1958; ACDP, I-085, Nr. 040, Strickrodt, „Vertrauliche Notiz für die CDU-Landtagsfraktion zur Frage der Regierungskoalition“.

<sup>502</sup> „Die Not des Landes Niedersachsen“, Denkschrift, erarbeitet im Auftrag des Finanzministers vom Niedersächsischen Amt für Landesplanung und Statistik, abgedruckt in: Neues Archiv für Niedersachsen (1949), H. 11, S. 305–325.

gelasten“ sowie den „fehlenden Ausgleich zwischen armen und reichen deutschen Ländern“. Eigener Wirtschafts- und Leistungsschwäche, resultierend aus einer „ungünstigen Naturausstattung“, standen hohe Ausgaben für überdurchschnittlich anfallende Besatzungskosten, die mit der Aufnahme und Betreuung von Flüchtlingen, Vertriebenen und DP's verbundenen Belastungen und zusätzlich noch Aufgaben, „die eigentlich von allen Teilen Deutschlands gemeinsam getragen und finanziert werden mußten, z. B. Küstenschutz, Neulandgewinnung, Moorkulturen, Reichs- und Durchgangsstraßen“ gegenüber. Von der späteren deutsch-deutschen Grenze entfielen allein 40 % auf Niedersachsen in einer Länge von 560 km. Dadurch wurden 26 % der gesamten Landesfläche zum Zonenrandgebiet, in dem 32 % der niedersächsischen Bevölkerung lebten. Durch die genannten Probleme ergab sich eine weitgehende Interessenidentität mit dem Nachbarland Schleswig-Holstein. Ähnlich wie Niedersachsen hatte auch dieses bei den übrigen westdeutschen Ländern mittels einer Denkschrift um Verständnis für die Notlage des eigenen Landes geworben und sein Ministerpräsident, Hermann Lüdemann, die Verhandlungen im Juli 1948 im Hinblick auf die Situation seines Landes massiv zu beeinflussen versucht<sup>503</sup>. Doch sollte Niedersachsen bei der Vertretung seiner Anliegen weit zurückhaltender bleiben.

#### *Politik und Persönlichkeit des Ministerpräsidenten Hinrich Wilhelm Kopf*

Der Mangel an Quellen und Vorarbeiten erschwerte eine Darstellung und Einordnung von Politik und Leistung des ersten niedersächsischen Ministerpräsidenten. Hinrich Wilhelm Kopf (6. Mai 1893–21. Dezember 1961) wurde in Neuenkirchen, Kreis Land Hadeln, geboren. Nach dem Besuch von Realschule und Gymnasium wanderte er mit erst 16 Jahren nach Amerika aus, um jedoch nach noch nicht einem Jahr wieder zurückzukehren. Als Lehrling in der Landwirtschaft suchte er einen neuen Anfang, holte nach dem Besuch von Abendkursen das Abitur nach (1913) und nahm in Marburg das Studium der Rechtswissenschaften auf. 1914, bei Ausbruch des Krieges, meldete er sich als Freiwilliger zur Infanterie, mußte aber schon bald, wegen der Spätfolgen einer Operation dienstunfähig geworden, ausscheiden. Nach der Wiederaufnahme des Jurastudiums in Göttingen arbeitete Kopf 1917 als Referendar am Amtsgericht Otterndorf, bevor er erneut den Militärdienst antrat. Im November 1918 wurde er in den Cuxhavener Soldatenrat gewählt. Als Mitglied des „Freiwilligen Landesjägerkorps“ zum Schutz der Weimarer Nationalversammlung knüpfte er in seiner Eigenschaft als Presseoffizier Verbindung zu Politikern. Das Handwerk des Journalismus war ihm auch durch seine nachfolgende Tätigkeit im Nachrichten- und Presseamt der Stadt Bielefeld nicht fremd. 1919 trat Kopf in die SPD ein. 1920 wurde er persönlicher Referent von Reichsinnenminister David in Berlin, Ende des Jahres Regierungsrat in Weimar. 1923 absolvierte er noch einmal eine Banklehre und verbrachte die Zeit von 1924 bis 1928 als Makler und Versicherungskaufmann in Berlin und Hamburg. Nach dem plötzlichen Tode des Landrates des Kreises Land Hadeln 1928 von Freunden darum gebeten, stellte er sich im selben Jahr als dessen Nachfolger zur Verfügung. Nachdem er 1932 nach einer Neueinteilung der Landkreise an die Regierung in Oppeln (Ober-

<sup>503</sup> Dazu vgl. das Kapitel zu Schleswig-Holstein.

schlesien) versetzt worden war, mußte er 1934 in den Ruhestand treten; in dieser Zeit gründete er eine Maklerfirma in Berlin und wurde 1939, erst freiberuflich, dann als Angestellter in einer Grundstücksgesellschaft der „Haupttreuhandstelle Ost“, als „Generaltruhänder“ mit der Verwaltung von Vermögen und Grundbesitz Geflüchteter, d. h. polnischer Staatsangehöriger, betraut. Erst 1943 konnte er sich aus dieser, zuletzt als Dienstverpflichtung verfügbaren Tätigkeit lösen. Kopf lebte dann als Privatmann auf einem Gut seiner zweiten Frau in Oberschlesien, bis er sich einem Flüchtlingsstreck anschloß und März 1945 in Niedersachsen eintraf. Am 1. Mai 1945 wurde er Regierungspräsident in Hannover, ab dem 18. September Oberpräsident der Provinz, seit dem 23. August 1946 Ministerpräsident des Landes Hannover und mit der Gründung des Landes Niedersachsen dessen Regierungschef bis zum Jahre 1955<sup>504</sup>.

Kopf (wegen seiner freundschaftlichen Beziehungen zum Herrscherhaus der Welfen auch als der „rote Welfe“ apostrophiert), verfügte, so Franke, innerhalb der niedersächsischen SPD über wenig Rückhalt, vertrat nicht einmal deren grundsätzliche Positionen (Bodenreform, Entnazifizierung, staatsrechtliche Form des künftigen Deutschlands) aus innerer Überzeugung<sup>505</sup>. Er hatte niemals ein Parteiamt bekleidet, besaß jedoch die freundschaftliche Unterstützung Kurt Schumachers, zu dem er in einem „ausgezeichneten Verhältnis“, geprägt von „tiefer Loyalität“<sup>506</sup> gegenüber dem Parteivorsitzenden, gestanden haben soll. Diese Beschreibung dürfte allerdings nur mit Einschränkung zutreffend sein, wenn man bedenkt, daß Kopf sich in der Diskussion um die Länderneuordnung der britischen Zone im Sonderausschuß des Zonenbeirates gegen den Plan Schumachers durchgesetzt hatte. Auch in anderen Fragen, wie etwa der des künftigen Status von Lippe-Deilmold, hat er einen eigenen „Kopf“ bewiesen; Parteifunktionäre klagten über das „eigenwillige, mit der Partei nicht abgesprochene Verhalten Kopfs, das nicht selten den Interessen der SPD zuwiderlief“<sup>507</sup>. Umstritten war auch seine Personalpolitik, die keineswegs auf eine einseitige Begünstigung von Sozialdemokraten hinauslief. Gleichwohl hatte er aufgrund seiner großen Popularität als Landesvater und seines hohen Ansehens bei der Besatzungsmacht und den Parteien eine starke Stellung gegenüber seiner eigenen Partei inne<sup>508</sup>. Bereits die Ernennung Kopfs zum Oberpräsidenten von Hannover durch Brigadegeneral John Lingham war zu einem Gutteil auf die beide Männer verbindende Fähigkeit zur „Konzentration auf das Wesentliche, Straffung der Zuständigkeiten, Augenmaß und den Sinn für das praktisch Erreichbare“ mitbestimmt gewesen<sup>509</sup>. Damals schon hatte

<sup>504</sup> 1959 bis 1961 trat Kopf eine zweite Amtszeit als Ministerpräsident des Landes an; zuvor, 1957 bis 1959, war er niedersächsischer Innenminister.

<sup>505</sup> Franke, Die niedersächsische SPD-Führung, S. 189, 244 f.; Schneider, Hinrich Wilhelm Kopf, S. 232.

<sup>506</sup> Ebenda; vgl. auch Vogelsang, Hinrich Wilhelm Kopf, S. 47; Ripke, Hinrich Wilhelm Kopf, S. 191.

<sup>507</sup> Franke, Die niedersächsische SPD-Führung, S. 309.

<sup>508</sup> Eschenburg hat Kopf als „die überragende politische Erscheinung Niedersachsens“ bezeichnet. Als Landrat habe er gelernt, mit allen Schichten der Bevölkerung umzugehen. Er sei „ganz auf die politische Praxis eingestellt“ gewesen: „witzig, gewiegt und schlagfertig gewann er Sympathien weit über seine eigene Partei hinaus. Pffiffigkeit verband sich bei ihm mit administrativer Erfahrung“; vgl. Eschenburg, Jahre der Besatzung, S. 88; dazu auch Brosius, Niedersachsen, S. 110.

<sup>509</sup> Schneider, Niedersachsen unter britischer Besatzung 1945, S. 263 f.; ders., Niedersachsen 1945/46, S. 46.

Kopf einen Regierungsstil des weiten Entgegenkommens gegenüber den anderen Parteien entwickelt, der späterhin für ihn in seiner Eigenschaft als niedersächsischer Ministerpräsident charakteristisch sein sollte<sup>510</sup>.

Auch 1948 besaß Kopf das Vertrauen und die Unterstützung der Militärregierung<sup>511</sup>, die ihn wiederholt mit der Neubildung des Kabinetts nach dem Rücktritt der Landesregierung beauftragt hat. In seinem Pragmatismus und seiner Kompromißfähigkeit galt er als die geeignete Persönlichkeit für eine Regierungsführung unter den obwaltenden schwierigen parteipolitischen Verhältnissen. Kopfs Haltung war nicht allein durch die unklaren Mehrheitsverhältnisse im Landtag erzwungen, sondern durchaus prinzipieller Natur, begünstigt durch seine Auffassung von Landespolitik als vorwiegender Verwaltungstätigkeit und ein Politikverständnis, wonach wegen des Ost-West-Gegensatzes im Westen ein Zusammenwirken der Parteien ebenso notwendig war wie zur Überwindung der gegenwärtigen Notlage. Insofern ist Kopf den „pragmatisch-bürokratischen Sozialdemokraten“ zuzurechnen<sup>512</sup>, und daher kann von einer sozialdemokratisch geführten Landespolitik im eigentlichen Sinne in Niedersachsen nicht gesprochen werden.

*Probleme und Interessen der Landespolitik  
Niederländische Gebietsansprüche an der deutschen Westgrenze*

Neben Nordrhein-Westfalen hatte sich auch Niedersachsen als an die Niederlande grenzendes westdeutsches Land mit den Territorialforderungen des Nachbarn auseinanderzusetzen. Die scheinbar unverhältnismäßig heftige Reaktion in der deutschen Öffentlichkeit – und nicht nur der betroffenen Grenzkreise selbst – auf die im Londoner Kommuniqué angekündigte Prüfung von Vorschlägen über „geringfügige, vorläufige Berichtigungen der Westgrenzen Deutschlands“<sup>513</sup> wird verständlich vor dem Hintergrund, daß die Niederländer schon früher in drei Memoranden noch erheblich umfangreichere Forderungen gegenüber Deutschland erhoben hatten, zu denen auch einschneidende wirtschaftliche Maßnahmen zählten. Die im Londoner Deutschland-Kommuniqué vom 7. Juni 1948 erwähnten, nicht näher bezeichneten Grenzberichtigungen waren unabhängig davon als zusätzliche Ansprüche zu verstehen.

Offiziell hatten die Niederlande ihre Ansprüche erstmals in einer Note an den Alliierten Kontrollrat in Berlin vom 5. November 1946 erhoben. Dieser waren am 14. und 25. Januar 1947 zwei weitere gefolgt. Die Territorialforderungen betrafen niedersächsisches Gebiet mit einer Fläche von insgesamt rund 1850 qkm und 150400 Einwohnern. Hierzu gehörten die Emsmündung, einschließlich der Insel Borkum und des deutschen Teiles des Dollarts, das Bourtanger Moor sowie die Grafschaft Bentheim<sup>514</sup>. Der genaue

<sup>510</sup> Franke, Die niedersächsische SPD-Führung, S. 100; zum Verhältnis der SPD Niedersachsens zu den bürgerlichen Parteien vgl. ebenda, S. 88 ff.

<sup>511</sup> Zum Urteil der Briten über Kopf vgl. Röpcke, Who's Who in Lower Saxony, S. 283; Schneider, Niedersachsen 1945/46, S. 48.

<sup>512</sup> Franke, Die niedersächsische SPD-Führung, S. 95, 203, 221; dazu auch Schneider, Hinrich Wilhelm Kopf, S. 233 f.

<sup>513</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 13.

<sup>514</sup> Niedersächs. Landtag Hannover, 1. Wahlperiode, Ordner Grenzlandausschuß, Niederschrift über die erste und konstituierende Sitzung des Grenzland-Ausschusses des Niedersächsischen Landtages am 23. 10. 1947 in Hannover.

Wortlaut der niederländischen Memoranden<sup>515</sup> war der Landesregierung im Juni 1947 bekanntgeworden, so daß erst ab diesem Zeitpunkt eine dezidierte deutsche Stellungnahme möglich wurde. Erste Abwehrversuche hatten sich auf die Londoner Außenministerkonferenz Ende 1947 konzentriert. Als die eigentlichen Hintergründe der Territorialforderungen wurden schon damals Interessen starker wirtschaftlicher Gruppen, in erster Linie an den Öl- und Torfvorkommen sowie an den Ödlandflächen der beanspruchten Gebiete, oder auch der Wunsch nach einer Ausschaltung der vom Emdener Hafen ausgehenden Konkurrenz diagnostiziert<sup>516</sup>. Die Erinnerung an die vergangene wie auch die erneut zu erwartende Bedeutung Deutschlands als wichtigster Handelspartner und Spekulationen auf ein daraus resultierendes Eigeninteresse der Niederlande an einem wirtschaftlichen Wiederaufbau Deutschlands ließen dennoch – auch nach dem Scheitern der Londoner Außenministerkonferenz – die Hoffnung bestehen, doch noch einen Verzicht oder mindestens Abänderungen der niederländischen Pläne erreichen zu können.

Mit der Aufnahme eines Passus über „vorläufige Grenzvereinbarungen“ in das Londoner Deutschlandkommuniqué vom Juni 1948 hatten sich anscheinend alle Hoffnungen auf ein Einlenken als trügerisch erwiesen. Nach dieser neuerlichen Entwicklung bestand Übereinkunft darin, die bisher geübte Zurückhaltung aufzugeben<sup>517</sup>. Wenn auch zu befürchten war, daß in London bereits definitive Abmachungen getroffen worden waren, erschienen deutsche Aktivitäten in jedem Falle angebracht, zumal die Formulierung des Kommuniqués, in dem von einer „Prüfung“ entsprechender Maßnahmen die Rede war, die Möglichkeit offenzulassen schien, unter Umständen doch noch etwas bewegen zu können. Konkrete und vor allem wirksame Handlungsmöglichkeiten gab es allerdings wenige. Das Fehlen einer nach außen handlungs- und verhandlungsfähigen deutschen Regierung verurteilte zu weitgehender politischer Macht- und Einflußlosigkeit. Optionen auf Landesebene erschöpften sich im wesentlichen in allgemeinen Appellen an die Öffentlichkeit des In- und Auslandes, sachlicher Widerlegung der Rechtmäßig- und Notwendigkeit der niederländischen Forderungen im einzelnen in Form von Gutachten, Öffentlichkeitsarbeit in Gestalt aktiver Pressepolitik sowie in der Einleitung praktischer Maßnahmen zur Unterstützung der betroffenen Grenzkreise. Die niedersächsische Landesregierung hatte zunächst merkliche Zurückhaltung ge-

---

<sup>515</sup> Text der umfangreichen Memoranden im Nieders. HStAH, Nds.Z.50, Acc.32/63, Nr. 49, I. Weitere Forderungen der Niederlande betrafen die Übernahme deutscher Bergwerkskonzessionen für die Dauer von 40–50 Jahren, den Verkauf deutscher Förderung innerhalb des niederländischen Währungssystems, die Abtretung von 7% des Ertrages des Ruhrbergbaues und Maßnahmen zur Minderung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Schifffahrt und der Häfen (Transporttarife der Deutschen Eisenbahnen und der Wasserwege, Hafenergebühren, die Frage des freien Transits auf deutschen Strömen, insbesondere dem Rhein, sowie ein Verbot des Baues neuer Kanäle in Konkurrenz zur Rheinschifffahrt). In der Hafenerfrage schaltete sich Niedersachsen in spätere, von den beiden Hansestädten geführte Verhandlungen ein; vgl. ebenda, Nr. 44, III.

<sup>516</sup> Nieders. HStAH, Nds.Z.50, Acc.32/63, Nr. 49, II, Bericht von Campes „über die Lage im Kreise Grafschaft Bentheim“ vom Februar 1947. Kurt von Campe war bis zu seinem Ausscheiden aus der Staatskanzlei der wichtigste Berater Kopfs in der Neugliederungsfrage; vgl. Eckhardt, Oldenburg und die Gründung des Landes Niedersachsen, S. 50; Nieders. HStAH, Nds.500, Acc.2/73, Nr. 373, Kurzprotokoll der Besprechungen zwischen Staatsminister Kubel und Behörden- und Industrievetretern am 22. 1. 1948.

<sup>517</sup> Ebenda, Bericht Sodeikats an Fricke vom 22. 7. 1948.

übt und die Initiative dem eigens hierfür eingerichteten, nichtamtlich tätigen „Bentheimer Grenzlandausschuß“ überlassen<sup>518</sup>. Mit der Bekanntgabe der „Londoner Empfehlungen“ aber begann nun auch sie, dieser Problematik Vorrang einzuräumen und, außer in öffentlichen Appellen und Stellungnahmen<sup>519</sup>, auch mit praktischen Maßnahmen, das heißt Einleitung einer aktiven Grenzlandpolitik, tätig zu werden. Auf eine Vernachlässigung der Grenzgebiete durch die niedersächsische Landesregierung zielende Vorwürfe von niederländischer Seite waren in der Tat nicht ganz unberechtigt. Die Grenzlandhilfe zählte zu den seit Jahren vernachlässigten Bereichen. Als demonstratives Zeichen verstärkten Engagements gedacht war unter anderem die Verlegung einer Kabinettsitzung nach Bathorn im Emsland am 26. Oktober 1948.

Die Auseinandersetzung mit den niederländischen Gebietsansprüchen blieb auf die landespolitische Ebene beschränkt: Der Versuch, dieses Thema auf eine höhere Ebene zu transferieren, mißlang. Eine Eingabe des „Bentheimer Grenzlandausschusses“ an den von den Ministerpräsidenten eingesetzten Ausschuß zur Überprüfung der Ländergrenzen wurde nicht eingehender behandelt. Eine offizielle Stellungnahme wurde der Ministerpräsidentenkonferenz überlassen<sup>520</sup>. Während die oben genannten Forderungen der Niederlande von Ende 1946 seit etwa 1950 zunehmend in den Hintergrund traten und letztendlich zur Ruhe kamen, konnte die Durchführung der im Londoner Kommuniqué genannten, im wesentlichen mit grenz- und verkehrstechnischen Notwendigkeiten begründeten Korrekturen, bei denen es sich letztendlich um ca. 150 qkm deutschen Gebietes mit 16000 Einwohnern handelte, nicht verhindert werden, wenngleich sie durch die Verordnung Nr.184 der britischen Militärregierung vom 23. April 1949 späterhin weitestgehend wieder rückgängig gemacht wurde.

### *Autonomietendenzen in Oldenburg*

Mit der Gründung des Landes Niedersachsen war nicht unbedingt eine für alle Landesteile gleichermaßen zufriedenstellende Lösung gefunden worden. Von den ehemaligen vier Ländern beziehungsweise Provinzen Hannover, Schaumburg-Lippe, Oldenburg und Braunschweig waren es die beiden letzteren, die in der Neugliederungsdiskussion von 1946 vergeblich um die Erhaltung ihrer Selbständigkeit, und sei es nur in Form einer relativen Eigenständigkeit in der Unterordnung unter ein verschiedene Länder umfassendes großes norddeutsches Bundesland, gekämpft hatten. Reibungsverluste durch Kompetenzstreitigkeiten zwischen oldenburgischen sowie braunschweigischen Behörden auf der einen und der Provinzialregierung in Hannover auf der anderen Seite waren es unter anderem, die zu den wirtschaftlichen Schwierigkeiten nach Kriegsende

<sup>518</sup> Über diesen Ausschuß war auch die ständige Beteiligung der Regierungen und zuständigen Ministerien der Länder Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, ihrer Parteien sowie der Grenzlandausschüsse der Landtage beider Länder gewährleistet; vgl. Nieders. HStAH, Nds.Z.50, Acc.32/63, Nr.49, II, Aktenvermerk von Campes zur Sitzung des Grenzlandausschusses vom 24.9.1947. Nordrhein-Westfalen zeigte allerdings deutliche Vorbehalte gegenüber der Tätigkeit des „Bentheimer Grenzlandausschusses“ und war nur bedingt zur Zusammenarbeit bereit.

<sup>519</sup> Der Landtag hatte wiederholt einstimmig Entschließungen verabschiedet. Hier stießen die niederländischen Forderungen bei allen Parteien auf Ablehnung.

<sup>520</sup> Vgl. Parl. Rat, Bd.1, S.333, Anm.2.

beigetragen und dadurch die Militärregierung zur Durchführung von Koordinierungsmaßnahmen veranlaßt hatten, welche wiederum erste Schritte auf dem Weg zum künftigen Land Niedersachsen bedeuteten<sup>521</sup>. Im Sonderausschuß des Zonenbeirates dann hatten Oldenburg und Braunschweig weitgehend in Zusammenarbeit agiert und einen gemeinsamen Vorschlag eingebracht. Dieser beinhaltete für die britische Zone (außer Nordrhein-Westfalen, das zu diesem Zeitpunkt bereits von der Besatzungsmacht gegründet worden und als feststehende Größe zu betrachten war) die Gliederung in vier Länder (Schleswig-Holstein, Weser-Ems, Hannover und Braunschweig) sowie die beiden Stadtstaaten Bremen und Hamburg. Der braunschweigische Eventualvorschlag lehnte sich an die Vorstellungen Kurt Schumachers an von der Bildung eines großen nordwestdeutschen Landes als Gegengewicht zu Nordrhein-Westfalen, ein „Niederdeutschland“, das seinerseits in Länder mit eigenen Landtagen zu untergliedern gewesen wäre<sup>522</sup>. Diesem und anderen Konzepten gegenüber hatte sich jedoch der „Kopf-Plan“ durchgesetzt, dem unter anderem die Entstehung des Landes Niedersachsen zu verdanken war.

Während Oldenburg bei der Entstehung des neuen Landes vor allem auf die Bewahrung seiner Einheit und verwaltungsmäßigen wie kulturellen Tradition Wert gelegt hatte, war es Braunschweig mehr auf eine Stärkung seiner Stellung als Mittelinstanz angekommen<sup>523</sup>. Braunschweigische Ambitionen traten in der Folgezeit offenbar weniger in Erscheinung, die Oldenburgische Frage dagegen, die ebenfalls stets virulent geblieben war, erlebte mit der Gründung des Oldenburgischen Landesbundes eine Renaissance. Im Oldenburgischen Landesbund sammelten sich alle diejenigen Kräfte aus der Bevölkerung, aber auch aus der oldenburgischen Bürokratie, die die Eingliederung ihres einstmals eigenständigen Landes in das neue Gesamtland als Traditionsbruch empfanden und den von Hannover ausgehenden Verwaltungsmaßnahmen betont kritisch gegenüberstanden, eine Bewegung, die in ihren wahren Ausmaßen nur schwer abzuschätzen war. Seine Entstehung am 12. Juli 1948, ausgelöst durch einen Vorstoß der SPD zur Umbildung der beiden (oldenburgischen und braunschweigischen) Verwaltungs- in Regierungsbezirke, und begleitet von einer massiven Pressekampagne, dürfte auch im Zusammenhang mit der durch das Frankfurter Dokument Nr. II ausgelösten Ländergrendiskussion zu sehen sein.

Die Position des Landesbundes baute auf der Argumentation auf, daß Oldenburg mit der Verordnung Nr. 55 der britischen Militärregierung zur Gründung des Landes Niedersachsen seine Stellung als selbständiges Land verloren habe, ohne daß die Bevölkerung zuvor gefragt worden sei<sup>524</sup>. Oldenburg habe diese Entscheidung hinnehmen müssen, aber niemals anerkannt. Der oldenburgische Landtag hatte am 6. November 1946 „einstimmig gewisse Forderungen erhoben, deren Erfüllung Mindestvoraussetzung für die vorläufige Anerkennung des neuen Zustandes“ gewesen sei. Bei der Bil-

<sup>521</sup> Vgl. Schneider, Niedersachsen unter britischer Besatzung 1945, S. 269; Eckhardt, Oldenburg und die Gründung des Landes Niedersachsen, S. 31 ff.

<sup>522</sup> Ebenda, S. 53; Korte, Verfassung und Verwaltung, S. 64; Nieders. HStAH, Nds.Z.50, Acc.32/63, Nr. 74; zum Gutachten Theodor Tantzens vgl. Akten zur Vorgeschichte, Bd. 1, S. 832–836; Zusatzgutachten Alfred Kubel ebenda, S. 836 f.

<sup>523</sup> Vgl. dazu vgl. Eckhardt, Oldenburg und die Gründung des Landes Niedersachsen, S. 59, 61.

<sup>524</sup> StAS, Wü 2, Nr. 362, „Die Oldenburgische Frage“. Denkschrift des Oldenburgischen Landesbundes vom 1. 11. 1948, S. 1.

derung des Landes Niedersachsen seien Oldenburg auch „eindeutige Zusicherungen“ gemacht worden. Als solche galten die Erklärungen General Robertsons vor dem Zonenbeirat am 23. Oktober 1946 und General Macreadys vom 9. November 1946, die ihren gesetzlichen Niederschlag in der Verordnung Nr. 70 der britischen Militärregierung gefunden hatten, sowie die im gleichen Sinne zu verstehende Zusage der niedersächsischen Landesregierung gleichen Datums, Tradition und Eigenart Oldenburgs und Braunschweigs im Rahmen des Landes Niedersachsen zu respektieren<sup>525</sup>. Hieraus leitete der Landesbund die Forderung ab nach einer Volksabstimmung aufgrund des Rechtes „auf Selbstbestimmung der staatlichen Zugehörigkeit“<sup>526</sup>. Die Begründungen dafür bestanden zum einen in dem Vorwurf einer angeblich von Hannover aus betriebenen übermäßigen Zentralisierung der niedersächsischen Landesverwaltung zu Lasten des Verwaltungsbezirks Oldenburg, zum anderen in der Behauptung, die oldenburgische Verwaltungsorganisation werde in ihrer Besonderheit und traditionsbedingten Eigenart negiert und zunehmend nivelliert. Drittens wurde die angebliche Tatsache hervorgekehrt, daß der Landesteil Oldenburg durch den hannoverschen Zentralismus in mehrerer Hinsicht benachteiligt und vernachlässigt werde<sup>527</sup>. Ein Hauptakzent lag dabei, nach Beobachtungen aus der Landeshauptstadt, auf einer kontinuierlichen „öffentlichen Verunglimpfung der hannoverschen Verwaltungstätigkeit“<sup>528</sup>.

Der Oldenburgische Landesbund hat seit seiner Gründung im Laufe der Jahre unterschiedliche Zielsetzungen verfolgt, von der Forderung nach einer Wiederherstellung Oldenburgs als selbstständiges Land (und abgeschwächten Lösungen) über das Drängen auf eine territoriale Erweiterung bis zu dem Gedanken einer Vereinigung des ehemaligen Landes mit Westfalen. Unabhängig davon, welche Lösung realisierbar sein würde, sollte Oldenburg in jedem Falle den Status eines unteilbaren, eigenständigen Landesteiles erhalten mit bestimmten Selbstverwaltungsrechten. Die „Mindestforderung“ war ein oldenburgischen Provinzialverband „innerhalb des größeren Landes und daneben die staatliche Mittelinstanz mit erheblich stärker betonter Selbständigkeit, als sie in Niedersachsen den Regierungspräsidenten zugebilligt“ werde<sup>529</sup>. Hinter der Forderung nach einer Vergrößerung Oldenburgs stand der Plan eines eigenständigen Landes

<sup>525</sup> Vgl. Eckhardt, Oldenburg und die Gründung des Landes Niedersachsen, S. 56 ff.; in der Ergänzungsverordnung Nr. 70 zur Verordnung Nr. 55 über die Bildung des Landes Niedersachsen war insbesondere der Art. IV von Bedeutung: Er bestimmte bezüglich der Rechts- und Vermögensnachfolge, daß die niedersächsische Gesetzgebung die „Belange der früheren Länder auf dem Gebiet der Überlieferung, Kultur, Architektur und Geschichte gebührend berücksichtigen und [. . .] im Einklang mit diesen Belangen für die Sicherstellung des gesamten Vermögens der einzelnen Länder Vorsorge treffen“ sollte; zitiert nach ebenda, S. 62 f.

<sup>526</sup> StAS, Wü 2, Nr. 362, „Die Oldenburgische Frage“, Denkschrift des Oldenburgischen Landesbundes, S. 5.

<sup>527</sup> Ebenda, Nr. 218, Eingabe des Oldenburgischen Landesbundes an den Ausschuß zur Überprüfung der Ländergrenzen vom 16. 8. 1948; Nieders. HStAH, Nds.100, Acc.144/81, Nr. 526, Rundschreiben an die niedersächsischen Staatsminister „Betr. Volksbegehren des Oldenburgischen Landesbundes“. Die oldenburgischen Vorwürfe waren im übrigen nicht ganz unbegründet; vgl. dazu AdsD, Bestand SPD-Fraktion Niedersachsen, Ordner Nr. 52, „Oldenburg und Niedersachsen“, Ausarbeitung Emil Krafts (o.D.).

<sup>528</sup> Nieders. HStAH, Nds.100, Acc.144/81, Nr. 526, Ausarbeitung Verheys „Betr. Volksbegehren des Oldenburgischen Landesbundes“.

<sup>529</sup> StAS, Wü 2, Nr. 362, „Die Oldenburgische Frage“, Denkschrift des Oldenburgischen Landesbundes, S. 8.

„Weser-Ems“, wie es im gleichnamigen Gau in nationalsozialistischer Zeit seine erste konkrete Entsprechung gefunden hatte<sup>530</sup>, ein Gebilde, das als zunehmender Machtfaktor allen damals bereits auf ein Land Niedersachsen gerichteten Zielsetzungen gegenüber ablehnend eingestellt gewesen war. Auch der Gedanke einer Vereinigung mit Westfalen entsprach der Fortführung politischer Überlegungen, die schon Jahrzehnte früher vor allem in südoldenburgischen Kreisen ventiliert worden waren. Damit allerdings – und hier lag ein politischer Gefahrenpunkt – arbeitete der Oldenburgische Landesbund komplementären Ambitionen auf westfälischer Seite in die Hände, was deshalb von besonderer Bedeutung war, weil die niedersächsisch-westfälische Grenze noch immer einer endgültigen Klärung harrete.

In einer Eingabe an den Ausschuß der Ministerpräsidenten zur Überprüfung der Ländergrenzen vom 16. August 1948 forderte der Landesbund, neben der Durchführung einer Volksabstimmung über den künftigen Verbleib Oldenburgs vor einer endgültigen Festlegung der Ländergrenzen, für Oldenburg die Stellung eines selbständigen Landesteiles und die Aufnahme oldenburgischer Vertreter in die Landesregierung<sup>531</sup>. Der Ausschuß seinerseits lehnte die erste Forderung ab, „weil damit ein Land entstünde, das im Verhältnis zu den anderen Ländern zu klein wäre“. Für die beiden anderen Punkte des oldenburgischen Memorandums erklärte er sich nicht zuständig und verwies den Landesbund statt dessen an die Landesregierung<sup>532</sup>. Dem Antrag des Oldenburgischen Landesbundes wurde endlich im Jahre 1956 stattgegeben und, gleichzeitig mit einem weiteren in Schaumburg-Lippe, ein Volksbegehren in Oldenburg durchgeführt. Mit dem Volksentscheid vom 19. Januar 1975 hat für Oldenburg, wegen seiner Eigenständigkeitsbestrebungen auch das „Bayern des Nordens“ genannt, als einzigem ehemals selbständigen Land durchaus eine reale Chance zur Wiederherstellung seines früheren Status bestanden. Auf das Betreiben Oldenburgs und Braunschweigs hin fanden die sich über Jahrzehnte hinziehenden landespolitischen Auseinandersetzungen schließlich sogar Eingang in die niedersächsische Verfassung: Artikel 56 stellt, die oben genannte Verfügung der britischen Militärregierung fortschreibend, zusammen mit Artikel 55 die sogenannte „Traditionsklausel“<sup>533</sup> dar, eine bis heute einzigartige Bestimmung unter den Verfassungen der westdeutschen Länder.

#### *Lippe-Detmold zwischen Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen*

Zu den offengebliebenen Territorialfragen gehörte insbesondere der Status des Landes Lippe. Die Frage des Anschlusses an Westfalen oder Hannover hatte sich für das ehemalige Fürstentum schon zur Zeit der Reichsreformdiskussion von 1918/19 gestellt. Auch in nationalsozialistischer Zeit war das Problem nicht gelöst, doch immerhin eine gewisse administrative Bindung an Westfalen geschaffen worden, die auch nach

<sup>530</sup> Dazu vgl. Eckhardt, Oldenburg und die Gründung des Landes Niedersachsen, S. 25–30.

<sup>531</sup> StAS, Wü 2, Nr. 218, Eingabe des Oldenburgischen Landesbundes an den Ausschuß zur Überprüfung der Ländergrenzen vom 16. 8. 1948.

<sup>532</sup> StAB, 3-R.1.n. Nr. 4, Quadr. 8, Akte IV, Bericht über die Sitzung des Ausschusses zur Überprüfung der Ländergrenzen am 27. 8. 1948 in Mannheim und am 28. 8. 1948 in Frankfurt/M., S. 3.

<sup>533</sup> Eckhardt, Oldenburg und Niedersachsen, S. 505.

Kriegsende zunächst bestehen blieb. Der lippische Landespräsident Heinrich Drake, der bereits vor 1933 in seinem Amt tätig gewesen und am 17. April 1945 von der britischen Militärregierung erneut eingesetzt worden war, unterstützte seinerseits Tendenzen in diese Richtung. Seine persönliche Leistung war es, die Angliederung an das sozusagen „meistbietende“ Land Nordrhein-Westfalen durchgesetzt zu haben<sup>534</sup>.

Dem Einfluß Hinrich Wilhelm Kopfs war es zuzuschreiben, daß Lippe entgegen den ursprünglichen Absichten der britischen Militärregierung nicht schon 1946 dem Regierungsbezirk Minden eingegliedert wurde. Lippe sei, so hatte Kopf seinerseits den Anspruch auf das Ländchen begründet, bis zum Jahre 1933 – die nachfolgende, „unter Zwang stehende Entwicklung“ brauche nicht berücksichtigt zu werden – in seinen „wirtschaftlichen, verkehrspolitischen, wissenschaftlichen und kulturellen Einrichtungen an niedersächsische Organisationen“ angeschlossen gewesen<sup>535</sup>. Den Vorstellungen Kopfs zufolge sollte Detmold Sitz der Regierung eines Mittelweserbezirkes (Minden-Ravensberg, Rinteln, Schaumburg-Lippe, Hameln, Lippe) werden<sup>536</sup>. Er fand dabei von verschiedenen Seiten Unterstützung, auch aus Kreisen der Militärregierung in Hannover, vor allem aber bei der evangelischen Kirche, die eine Loslösung vom katholischen Westfalen anstrebte, weniger allerdings bei seiner eigenen Partei. Mit seinen eigenwilligen Ambitionen zog er sich den Unmut des hannoverschen Parteivorstandes zu. Vergeblich versuchte ihn Walter Menzel in einem Schreiben schon vom November 1946 von seiner Zielsetzung abzubringen, indem er parteipolitisch argumentierte: Bei einem Anschluß Lippe-Detmolds an Niedersachsen würden der SPD in Nordrhein-Westfalen dringend benötigte Wählerstimmen verlorengehen, die Stellung der Christdemokraten dafür aber weiter verstärkt werden. Für die ohnehin starke Position der Sozialdemokraten in Niedersachsen hingegen bedeute dieser Zuwachs keinen wesentlichen Gewinn<sup>537</sup>. Versuche der Regierung in Hannover, ihr Ziel über private Kontakte zu führenden Vertretern der britischen Besatzungsmacht zu erreichen, waren allerdings erfolglos geblieben. Auch eine von Hannover entfachte „Propaganda- und Mobilisierungskampagne“ für den Anschluß an Niedersachsen vermochte keine Wende herbeizuführen.

Dadurch, daß General Robertson bei der Bekanntgabe der Entscheidung für den bereits mehrfach erwähnten „Kopf-Plan“ als Grundlage für die Neugliederung der britischen Zone neben anderen auch die Frage der Zugehörigkeit Lippes ausgeklammert und von dem Ausgang einer späteren Volksabstimmung abhängig gemacht hatte, gewann der lippische Landespräsident Zeit für sein erfolgreiches Taktieren. Drake nahm auch mit Kopf Verhandlungen auf, doch ging dessen Bereitschaft zu Zugeständnissen nicht so weit wie die Nordrhein-Westfalens, was letztlich den Ausschlag gab. Auch nach der – ausdrücklich unter Vorbehalt getroffenen und vom Ausgang einer künftigen Volksabstimmung über den definitiven Verbleib abhängig gemachten – Entscheidung vom Januar 1947 zur Einbeziehung Lippes nach Nordrhein-Westfalen gab Niedersachsen nicht auf. Von der Landesregierung geförderte Versuche einer unauffälligen und inoffiziellen Einflußnahme in Detmold in Vorausschau auf die in Aussicht gestellte Volksabstimmung vermochten weder die von Drake angestrebte Verlegung des

<sup>534</sup> Vgl. auch das Kapitel zu Nordrhein-Westfalen, Abschnitt „Lippe“.

<sup>535</sup> Nieders. HStAH, Nds.Z.50 I, Nr. 8/2, Denkschrift Kopfs vom Juni 1946.

<sup>536</sup> Vgl. Vogelsang, Hinrich Wilhelm Kopf, S. 79.

<sup>537</sup> Rombeck-Jaschinski, Heinrich Drake, S. 230; zum folgenden vgl. ebenda, 221 f., 229 f., 243 ff.

Regierungssitzes von Minden nach Detmold noch den Vollzug der Eingliederung Lippes in das Land Nordrhein-Westfalen zu verhindern. In Lippe selbst hatte sich ein „Ausschuß zur Vorbereitung der Volksabstimmung“ konstituiert, der sich für eine möglichst rasche Durchführung einsetzte, um die Schaffung vollendeter Tatsachen durch Drake zu verhindern. In dessen Eingabe vom August 1948 an den Ausschuß der Ministerpräsidenten zur Überprüfung der Ländergrenzen hieß es unter anderem: „4. Das Land Lippe gehört geschichtlich, wirtschaftlich, volkstumsmäßig, kulturell und konfessionell zum Volkstum Niedersachsens. In seinem Staatsverband begehrt es sein endgültiges Schicksal und seine endgültige Heimat und zur Demonstrierung des Willens hierzu der baldigen Anberaumung der ihm feierlich verbrieften Volksabstimmung.“<sup>538</sup> Doch der Versuch, die Ministerpräsidenten für seine Ziele zu mobilisieren, scheiterte.

*Niedersachsen und die „Frankfurter Dokumente“  
Verfassungsfrage*

Den Beschluß, die in Form der „Frankfurter Dokumente“ dargereichte Hand der Westalliierten zu ergreifen, diktierten auch in Niedersachsen praktische Notwendigkeiten. Vor allem für die finanzschwachen norddeutschen Länder würde die zentrale Zusammenfassung der Westzonen die Schaffung einer funktionsfähigen Sozial- und Wirtschaftsordnung und damit die Durchsetzung wichtiger Anliegen wie einen Finanz-, Lasten- oder Flüchtlingsausgleich ermöglichen. Die zur Verfügung stehenden Quellen lassen allerdings nur wenige konkrete Vorstellungen des niedersächsischen Kabinetts zur Verfassungsfrage erkennen. Die Ursachen hierfür dürften zu einem Großteil in der Notlage des Landes, dem pragmatischen Regierungsverständnis des Kabinetts Kopf und der durch die parteipolitische Konstellation im Landtag bedingten „unpolitischen“ Arbeitsweise der Regierung zu suchen sein: Die Regierungserklärung, die Kopf im Anschluß an die nach mehrwöchiger Krise geglückte Neubildung des Kabinetts am 9. Juni 1948 vor dem Landtag abgab, war zu verstehen als ein reines „Aufgabenprogramm“, das sich „ganz bewußt darauf beschränkt, in erster Linie die Dinge in den Blickpunkt des Volkes, des niedersächsischen Volkes zu richten, die hier von uns aus mit unseren Kompetenzen angreifbar und zu erledigen sind“<sup>539</sup>. Infolgedessen waren auch die „Londoner Empfehlungen“ gänzlich unerwähnt geblieben. Bis zur Berichterstattung und Aussprache im Landtag über die Verhandlungen von Koblenz und Rudesheim sind politische Probleme größerer Tragweite gar nicht behandelt worden.

Da die Sozialdemokraten als die zwar stärkste, aber nicht allein regierungsfähige Partei auf die Bildung von Koalitionen angewiesen und daher zur Rücksichtnahme auf die Partner gezwungen waren, konnte die Regierung nur auf der Basis eines in erster Linie von den beiden großen Parteien CDU und SPD getragenen Kompromisses in der Auseinandersetzung mit den „Frankfurter Dokumenten“ agieren. Ein solcher Minimalkonsens bestand, soweit mit Hilfe der herangezogenen Quellen feststellbar,

<sup>538</sup> StAS, Wü 2, Nr. 218, Drucksache Nr. 33 des Büros der Ministerpräsidenten des amerikanischen, britischen und französischen Besatzungsgebietes vom 23. 8. 1948, S. 2.

<sup>539</sup> Vgl. die Ausführungen von Georg Diederichs (SPD) in der Sitzung des Landtags, 10. 6. 1948, Stenograph. Bericht, S. 1954.

unbeschadet unterschiedlicher Standpunkte in Einzelfragen, in der Betonung der gesamtdeutschen Perspektive und dem Festhalten an der Vorläufigkeit jeder auf Westdeutschland beschränkten politischen Zentralgewalt. Bei beiden Parteien dürften hierbei auch wahltaktische Motive eine Rolle gespielt haben; die Rücksichtnahme auf das Wählerpotential der Flüchtlinge und Vertriebenen forcierte eine verstärkt nationale, das heißt gesamtdeutsche Diktion. Wie stark der Provisoriumsgedanke vorherrschend war und blieb, zeigte sich auch daran, daß es erst am 1. Mai 1951 zur Ablösung des „Gesetzes zur vorläufigen Ordnung der niedersächsischen Landesgewalt“ vom 11. Februar 1947 durch die „Vorläufige Niedersächsische Verfassung“ kam, die sich wiederum – wie aus ihrer Bezeichnung schon hervorgeht – nur als eine „Art Organisationsstatut“ bis zu dem Zeitpunkt einer Wiedervereinigung ganz Deutschlands verstand, ausgearbeitet in enger Anlehnung an das Bonner Grundgesetz<sup>540</sup>.

Während die sozialdemokratische Presse recht ausführlich die Beschlüsse des Parteivorstandes in Hannover zitierte<sup>541</sup>, tat sich die niedersächsische CDU durch ein von ihrem Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und zugleich stellvertretenden Ministerpräsidenten des Landes, Günther Gereke, vertretenes, betont gesamtdeutsches Konzept hervor, das in Form einer Resolution auf der Tagung des Zonenausschusses der CDU der britischen Zone am 19./20. Mai 1948 in Bad Meinberg in das Programm der Partei aufgenommen worden war<sup>542</sup>. Gereke und die niedersächsische CDU lehnten die Bezeichnung des in den Westzonen entstehenden neuen staatlichen Gebildes als einen „westdeutschen“ Staat unbedingt ab. Gefordert wurde ein durch den Zusammenschluß der westdeutschen Länder zu schaffender „Deutscher Bund“ als „Zweck- und Zwischenlösung“ mit Souveränität auf Teilgebieten. Die Konstruktion einer solchen „Exilregierung des Ostens im Westen“ sollte den Beitritt der übrigen deutschen Länder möglichst erleichtern. Nach Gerekes Vorstellungen sollten für alle deutschen Länder, denen eine freie demokratische Willensbildung versagt war, insbesondere die unter polnischer Verwaltung stehenden Gebiete, repräsentative Persönlichkeiten aus dem Kreise der Vertriebenen gleichberechtigt an der Ausarbeitung einer deutschen Verfassung beteiligt werden<sup>543</sup>. Sein betontes Bekenntnis zur deutschen Einheit verband er mit der Überzeugung von einer besonderen Aufgabe Niedersachsens, das als „Grenzland [. . .] die besondere Verpflichtung“ habe, „gegenüber allen Widerständen die deutsche Gemeinsamkeit als Mitte und Mittler zu vertreten“<sup>544</sup>.

So war die nach ausführlichen Beratungen des Kabinetts festgelegte Verhandlungsposition Niedersachsens von der Entscheidung dominiert, jeden Anschein einer end-

<sup>540</sup> Vgl. Korte/Rebe, *Verfassung und Verwaltung*, S. 79 ff.

<sup>541</sup> SPD-Wochenschrift für Sozialismus und Demokratie, 2. Jg., Nr. 48, vom 29. 11. 1947; 3. Jg., Nr. 20, vom 15. 5. 1948, Nr. 27, vom 3. 7. 1948, Nr. 32, vom 7. 8. 1948.

<sup>542</sup> Vgl. Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), *Konrad Adenauer und die CDU der britischen Besatzungszone*, S. 512 f.

<sup>543</sup> *Niedersächsische Rundschau*, 3. Jg., Nr. 15/16, vom April 1948, Nr. 17/18, Nr. 19/20, vom Mai 1948 und Nr. 20/21, vom Juni 1948; die niedersächsische CDU befürwortete außerdem die Durchführung eines Volksentscheids; vgl. *Hannoversche Neueste Nachrichten* vom 15. 6. 1948 und vom 6. 7. 1948.

<sup>544</sup> *Hannoversche Neueste Nachrichten* vom 22. 5. 1948; Gerekes Position innerhalb der niedersächsischen CDU war übrigens keineswegs unumstritten; kritisch war auch sein Verhältnis zu Adenauer.

gültigen Lösung für Westdeutschland zu vermeiden<sup>545</sup>. Daher war es auch unmöglich, eine Verfassung zu schaffen „oder sonstige Einrichtungen [. . .], die den drei Westzonen den Charakter eines Staates verleihen könnten“. Im Bereich des Möglichen lagen allein „eine vorläufige Organisation auf demokratischer Grundlage“ und eine „vorläufige Exekutive“<sup>546</sup>. Zuvor sollte auf den Erlaß eines Besatzungsstatutes gedrungen werden. Die mit den Dokumenten dargebotene Chance sollte gleichwohl nicht ungenutzt bleiben. Daß eine Änderung der Haltung der Besatzungsmächte, die selbst kaum in der Lage gewesen waren, sich in der deutschen Frage zu einigen, nicht zu erwarten war, schloß die Hoffnung nicht aus, daß es möglich sein würde, den Inhalt der Dokumente im deutschen Sinne abzuwandeln. Die neue Regelung für Westdeutschland durfte aber auf keinen Fall „durch das Verhalten deutscher Stellen [. . .] vereitelt oder verzögert werden“. Deutscherseits sollten daher keine Vorstellungen entwickelt oder Forderungen erhoben werden, die eine erneute Beschlußfassung der alliierten Regierungen erforderlich machen würden.

### *Ländergrenzenreform*

Was die Diskussion über die Ländergrenzen im Jahre 1948 angeht, so kann für die Länder der britischen Zone allgemein gelten, daß mit ihrer Neubildung im Jahre 1946 schon wesentliche Entscheidungen vorweggenommen worden sind. Die Gründung des Landes Niedersachsen im November 1946 hatte einen langgehegten Wunsch erfüllt und damit einen Schlußpunkt unter Pläne und Konzeptionen einer bereits im 19. Jahrhundert nachweisbaren „Niedersachsen“-Bewegung<sup>547</sup> gesetzt. Die Entstehung des Landes wird dabei häufig als besonderes Verdienst des ersten Ministerpräsidenten und zu jener Zeit Oberpräsidenten von Hannover, Hinrich Wilhelm Kopf, hervorgehoben; zusammen mit dem schon damals eng mit ihm kooperierenden Landesplaner und Experten für Neugliederungsfragen, Kurt Brüning, hatte er sich die Verwirklichung des Niedersachsendenkens als oberstes Ziel gesetzt<sup>548</sup>. Brüning hatte 1946 durch seine gutachterlichen Äußerungen entscheidend zur Bildung des Landes beigetragen und gilt, neben Kopf, als einer seiner geistigen Väter. 1948 vertrat er das Land in dem von den Ministerpräsidenten eingesetzten Ausschuß zur

<sup>545</sup> Vgl. Vogelsang, Hinrich Wilhelm Kopf, S. 123; zur Entscheidung des Kabinetts vom 5. 7. 1948 vgl. Parl. Rat, Bd. 1, S. 71, Anm. 19; Brosius, Niedersachsen, S. 117. Wie aufgrund einer bei Vogelsang, Hinrich Wilhelm Kopf, S. 57, nur teilweise abgedruckten handschriftlichen Aufzeichnung Kopfs „Richtlinien für die Min.Präs.-Konferenz in Koblenz“ zu vermuten ist, hatte sich das Kabinett nicht auf einen bestimmten Verfahrensweg festgelegt.

<sup>546</sup> Stellungnahme Kopfs in der Sitzung des Landtags, 13. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 1994. Die Hoffnung, doch auf den Inhalt der Dokumente Einfluß nehmen zu können, könnte durch Erfahrungen mit der britischen Militärregierung in Hannover genährt worden sein: Die von ihr verordnete Bodenreform zum Beispiel war aufgrund deutschen Einwirkens nicht zustande gekommen. Mit dem Hinweis darauf äußerte sich der damalige Vorsitzende der DP, Heinrich Hellwege, im Gespräch vom 8. 8. 1985 eindeutig bejahend auf die Frage, ob man damals geglaubt habe, in den Verhandlungen Veränderungen im deutschen Sinne erreichen zu können.

<sup>547</sup> Dazu Lent, Weg zum Lande Niedersachsen, S. 17 ff.

<sup>548</sup> Dieses Ziel hatte Kopf schon vor 1933 verfolgt; vgl. Eckhardt, Oldenburg und die Gründung des Landes Niedersachsen, S. 30; Lent, Weg zum Lande Niedersachsen, S. 23 ff.; Vogelsang, Hinrich Wilhelm Kopf, S. 53 ff.; Korte/Rebe, Verfassung und Verwaltung, S. 73.

Überprüfung der Ländergrenzen. Die stark von Kriterien der Raumordnung geprägte Neugliederungsdiskussion in Niedersachsen trug zu einem Gutteil seine Handschrift.

Bei den 1946 vorherrschenden, auch später gültig gebliebenen Argumenten hatten neben raumpolitisch-landesplanerischen jedoch auch wirtschaftliche, geographische, verkehrs- und bevölkerungspolitische, historische und kulturelle Aspekte im Vordergrund gestanden. Als wichtige Kriterien galten Ausgewogenheit und Leistungsfähigkeit, die Einrichtung von Ländern, die von ihrem verwaltungsmäßigen Aufbau her „einfach, übersichtlich und sparsam“ zu regieren sein, also eine rationelle Verwaltung ermöglichen würden. Was den künftigen Umfang anbetraf (orientiert am primären Kriterium der Lebensfähigkeit), war eine mittlere Größe der Länder zu bevorzugen, „nicht zu klein, weil sie sonst die Aufgaben eines Landes nicht erfüllen können, auch nicht zu groß, weil ihnen dann die innere Festigkeit abgeht“<sup>549</sup>. Mit der Gründung des Landes Niedersachsen glaubte man diesen Gesichtspunkten weitgehend entsprochen zu haben, so daß nach der Überzeugung Kopfs keineswegs ein willkürlich oder künstlich geschaffenes Gebilde entstanden war, sondern ein „durch die Stammesart seiner Bewohner, durch seine gleichartige Struktur, Tradition und wirtschaftliche Geschlossenheit [. . .] organisch gewachsenes zusammenhängendes Ganzes“<sup>550</sup>. Nicht verhindert werden konnte dennoch das Fortbestehen interner Spannungen, hervorgerufen durch Überreste eigenstaatlicher Tradition und Kultur ehemals selbständiger Länder wie Oldenburg und Braunschweig.

Im Innern gleichwohl weitestgehend als Einheit begriffen, war das Land Niedersachsen trotzdem an seinen Grenzen von Problemen unterschiedlicher Tragweite tangiert<sup>551</sup>. Allein im Norden besaß es durch das Meer eine durch natürliche Gegebenheiten unverrückbare Grenze, die in ihrem weiteren Verlauf aber durch die unliebsamen Pläne des schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Hermann Lüdemann in Frage gestellt wurde. Die Westgrenze war bedroht durch die Territorialforderungen der Niederlande. Im Osten war mit der Zoneneinteilung das Amt Neuhaus, ein Überbleibsel des ehemals welfischen Herzogtums Lauenburg, durch die Elbe vom damaligen Landkreis Lüneburg abgetrennt. Die ehemalige braunschweigische Enklave Calvörde und Blankenburg waren an die sowjetisch besetzte Zone gefallen. Der Anspruch auf diese Gebiete, deren staatsrechtliche Überführung niemals offiziell stattgefunden hatte, wurde ausdrücklich aufrechterhalten. Die Westgrenze nahm wegen ihrer akuten Infragestellung durch den niederländischen Nachbarn naturgemäß den obersten Rang unter den niedersächsischen Grenzproblemen ein. Im Osten begründete die Aufrechterhaltung des Anspruchs auf niedersächsisches Gebiet einen gesamtdeutschen Vorbehalt in der Neugliederungsfrage: Erst bei freier Disposition auch über die Ostzone konnte ein endgültiger Modus für die Ländereinteilung gefunden werden. Immerhin zählte die Südgrenze Niedersachsens zu den unproblematischen Regionen. Die niedersächsisch-westfälische Grenze im Südwesten dagegen war ein alter Streitpunkt. Kopf hatte 1946 mit der Realisierung seines Niedersachsenplans wichtige Zielsetzungen erreicht,

<sup>549</sup> Nieders. HStAH, Nds.Z.50 I, Nr. 8/2, „Das Land Niedersachsen“, Gutachten für den Zonenbeirat. Hannover 1946.

<sup>550</sup> Zitiert nach Korte/Rebe, Verfassung und Verwaltung, S. 74.

<sup>551</sup> Zum folgenden Nieders. HStAH, Nds.100, Acc.144/81, Nr. 525, Ausarbeitung „Die Grenzen des Landes Niedersachsen“.

doch war es ihm nicht gelungen, die Teutoburger-Wald-Linie als aus niedersächsischer Sicht natürliche Grenze zu Nordrhein-Westfalen durchzusetzen. Nach den Vorstellungen Kopfs hätten neben Lippe auch der Bezirk Minden-Ravensburg und der Kreis Tecklenburg zu Niedersachsen gehören sollen. Der Bevölkerung der umstrittenen Gebiete sollte dabei die Entscheidung über ihre Landeszugehörigkeit in einer späteren Abstimmung offenstehen. Einen dauerhaften Ausgleich in der Grenzfrage zu finden, blieb eine bis heute ungelöste Aufgabe.

Der Katalog der Veränderungsmöglichkeiten, den der Ausschuß der Ministerpräsidenten zur Überprüfung der Ländergrenzen ausgearbeitet hatte, stellte für Niedersachsen im Rahmen einer Neugliederung eine ganze Reihe denkbarer Lösungsmöglichkeiten zur Diskussion<sup>552</sup>: 1. Beibehaltung des bestehenden Zustandes, 2. Verkleinerung Niedersachsens durch a.) Teile des Regierungsbezirks Osnabrück, b.) Abtretung des niedersächsischen Regierungsbezirks Lüneburg sowie Stades im Wesereinzugsbereich der Elbe (an Schleswig-Holstein), 3. Vergrößerung Niedersachsens durch a.) die Übernahme von Teilen des nordrhein-westfälischen Regierungsbezirks Detmold sowie Tecklenburgs, b.) Einbeziehung Bremens, c.) Einbeziehung Bremens und Hamburgs, schließlich 4. Zusammenschluß Niedersachsens mit a.) Schleswig-Holstein, b.) Schleswig-Holstein, Bremen und Hamburg.

Eine Abtretung niedersächsischen Gebietes stand außer Diskussion. Damit entfielen die Möglichkeiten 2a.) und 2b.) Eine Erweiterung der Nordgrenze Niedersachsens stieß ebenfalls auf Ablehnung. So schieden auch die Alternativen 4a.) (teilweise) und 4b.) aus. Die Lüdemannschen Pläne fanden in Niedersachsen keinen Widerhall. Aus der deutlichen Entschlossenheit der beiden Hansestädte, ihre Selbständigkeit erhalten zu wollen, ergab sich der Fortfall auch der Eventualitäten 3b.), 3c.) und 4b.). In seinen Plänen für ein Land Niedersachsen hatte Kopf 1946 entgegen seiner früheren Einstellung von einer Einbeziehung der Hansestädte Abstand genommen. Mit dieser taktischen Wende war es ihm gelungen, auch die Zustimmung vor allem Bremens<sup>553</sup> und damit der Mehrheit des Ausschusses des Zonenbeirates für seine Konzeption zu gewinnen. Hinter diesem Verzicht stand jedoch das Kalkül, „daß sowohl Hamburg als Bremen ihre wirkliche Lage heute noch nicht erkannt haben. Wenn dies einmal der Fall sein wird, so ist zu erwarten, daß beide Städte sich ihrerseits den zwingenden Notwendigkeiten für eine wirklich organische Gliederung des Raumes selbst nicht verschließen werden, indem Bremen dann von sich aus zu Niedersachsen drängt und Hamburg die 1937 zu Groß-Hamburg gekommene Bezirke von Harburg und Wilhelmsburg wieder an Niedersachsen zurückgibt“<sup>554</sup>. Vor allem die Tatsache, daß es Bremen damals gelungen war, das steuerkräftige Gebiet der Großstadt Wesermünde an sich zu ziehen, ohne Niedersachsen dafür einen Ausgleich zu bieten, hatte in Niedersachsen starke Verstimmung ausgelöst. Zwar war nichts anderes übriggeblieben, als dies zu akzeptieren, doch lag der Gedanke nahe, „mit Rücksicht auf eine spätere endgültige Regelung [. . .] Bremen sowohl das Verdauen des neuen Brockens Wesermünde als auch seine Selbständigkeit nicht allzu leicht zu machen“, so daß Bremen, „mit der Zeit gefügig ge-

<sup>552</sup> Vgl. Parl. Rat, Bd. 1, S. 314.

<sup>553</sup> Bremen hatte ebenfalls dem „Gebietsrat Niedersachsen“ angehört.

<sup>554</sup> Nieders. HStAH, Nds.Z.50, Acc.32/63, Nr. 74, Vermerk von Campes „Kritische Bemerkungen zu den Hauptgutachten betreffend gebietliche Neugliederung“ vom 24. 9. 1946.

macht“ und „durch den Zwang der Verhältnisse“ sich von selbst für eine Eingliederung in das Land Niedersachsen entscheiden würde<sup>555</sup>. Die Zugehörigkeit des heutigen Bremerhavens zu Bremen blieb fortan ein Dorn im niedersächsischen Auge. Die einzige realistische Option war im Grunde das Weiterbestehen in den gegebenen Grenzen. Damit ist zugleich die Position des niedersächsischen Kabinetts umrissen, das die Auffassung vertrat, in der Länderreformfrage kurzzutreten. Eine Neugliederung war erst nach dem Abschluß eines Friedensvertrages möglich, der die Deutschen in die Lage versetzte, ihre Entscheidungen in eigener Verantwortlichkeit und ohne Beeinflussung von außen zu treffen.

### *Besatzungsstatut*

Anders als in der Frage der Wiedererlangung der deutschen Einheit, die außerhalb des deutschen Einflußbereiches lag, konzentrierten sich auch in Niedersachsen die Hoffnungen auf den Erlaß eines Besatzungsstatuts, um mit dessen Hilfe eine grundlegende Wandlung des Besatzungsregimes in Westdeutschland und eine rechtliche Grundlage für die Verfassungsberatungen erreichen zu können. Dies jedenfalls war das vordringlichere Anliegen in den bevorstehenden Verhandlungen gegenüber einer unter allen Umständen nur provisorischen staatlich-administrativen Zusammenfassung der Westzonen. In Regierung und Landtag, insbesondere dem ersten gewählten Landtag, der seine eigene Tätigkeit nur als ein Provisorium verstand, waren die Unzufriedenheit mit den begrenzten Handlungsmöglichkeiten und der Wunsch nach stärkerer Eigenverantwortlichkeit seit langem spürbar. In der Regierungserklärung am 17. Juni 1947 hatte Kopf seinen Unmut darüber erkennen lassen, daß bei der gegebenen „tatsächlichen Kräfteverteilung“ nur von der Übernahme einer „Mitverantwortung“<sup>556</sup> die Rede sein könne. Den unzureichenden Kompetenzen hatte der erste gewählte Landtag durch die Entscheidung Rechnung getragen, anstelle einer Landesverfassung lediglich eine „Notverfassung“ in Form des Gesetzes „zur vorläufigen Ordnung der Niedersächsischen Landesgewalt“ auszuarbeiten<sup>557</sup>. Noch im Mai 1948 lehnte Alfred Kubel, Minister für Wirtschaft und Verkehr, vor dem Landtag jeden Versuch, deutsche Stellen für Mängel im Transportwesen verantwortlich zu machen, als unberechtigt ab, solange eine eindeutige Kompetenzabgrenzung zwischen den Deutschen und der Besatzungsmacht nicht gegeben sei<sup>558</sup>.

Neben administrativen Gesichtspunkten spielten auch finanzpolitische Aspekte bei dem Wunsch nach einem Besatzungsstatut eine herausragende Rolle: Dringend erforderlich war vor allem für die finanzschwachen Länder eine auf vertraglichen Abma-

<sup>555</sup> Ebenda, Nr. 89, Vermerk von Campes „Betr. Brief des Oberkommandierenden General Robertson, in der Angelegenheit Bremen-Wesermünde“ (o. D.).

<sup>556</sup> Rede Kopfs in der Sitzung des Landtags, 17. 6. 1947, Stenograph. Bericht, S. 125 (Hervorhebung im Text).

<sup>557</sup> Zur Notverfassung vgl. Korte/Rebe, Verfassung und Verwaltung, S. 77 ff.; der Vorläufigkeitscharakter dieser „Notverfassung“ ging allerdings wiederum nicht so weit wie derjenige der „Landessatzung“ von Schleswig-Holstein.

<sup>558</sup> Rede Kubels in der Sitzung des Landtags, 13. 5. 1948, Stenograph. Bericht, S. 1910. Hier äußerte er übrigens auch offen seine Überzeugung, daß die Präsenz der Besatzungsmächte aus außen- und ggf. auch innenpolitischen Gründen unverzichtbar sei.

chungen beruhende Senkung der mit der Besetzung verbundenen Lasten. Durch den Übergang von der zonalen Haushalts- auf die Einzelhaushaltsführung ab dem 1. April 1948 wurde die Lage für die finanzschwachen Länder besonders brisant, da sich aus dieser Regelung „der paradoxe Zustand“ ergab, daß „gerade die beiden Länder [Niedersachsen und Schleswig-Holstein], deren Steuerkraft am geringsten ist, relativ die höchsten Kriegsfolgelasten zu tragen“ hatten<sup>559</sup>. Nach dem Wirtschaftsministerium vorliegenden Zahlen war das Land bei einem bizonalen Durchschnitt von 34,2% des Steueraufkommens mit 42,3% am stärksten durch Besatzungskosten belastet<sup>560</sup>. Bei der desolaten Haushalts- und Kassenlage Niedersachsens stand für die weitere Zukunft zu befürchten, „daß schon ohne Berücksichtigung der zu erwartenden Lohn- und Preissteigerungen für die Zeit vom 20. Juni 1948 bis 31. März 1949 ein Fehlbetrag von 371,7 Millionen“ entstand<sup>561</sup>, unabhängig von den Kosten für Demontage, Entmilitarisierung, Fürsorgeaufwendungen und Wiederaufbaumaßnahmen. Eine Abgrenzung der gegenseitigen Ansprüche und Verpflichtungen, insbesondere Festlegungen der Höhe von Sach- und Dienstleistungen an die Besatzungsmacht und die Anpassung der allgemeinen Besatzungskosten an die Steuerkraft des Landes, traten deshalb als weitere inhaltliche Forderungen an ein Besatzungsstatut hinzu. In seiner Eigenschaft als norddeutsches Küstenland mit zahlreichen Häfen gehörte Niedersachsen außerdem zu den Ländern, die mit der Forderung nach der Freiheit des Außenhandels, insbesondere der Seeschifffahrt, ein ebenso gesamtdeutsches Interesse wie spezielles Eigenanliegen vertraten.

#### *Niedersachsen in den Verhandlungen von Koblenz und Rüdesheim*

Die Auseinandersetzung Niedersachsens mit den „Frankfurter Dokumenten“ vollzog sich vor dem Hintergrund einer schwierigen wirtschaftlichen Lage, die durch zusätzliche Belastungen, die mit der Wahrnehmung seiner Aufgaben als Küstenland verbunden waren, noch verstärkt wurde. Hinzu trat, wie bereits erwähnt, auf dem politischen Sektor eine durch die Parteienlandschaft bedingte instabile Regierungskoalition, die sich zum Zeitpunkt der Herausgabe der „Londoner Empfehlungen“ nach einer seit längerem schwelenden Krise und dem Rücktritt der Regierung gerade neu formiert hatte. In dieser Konstellation erfüllte der niedersächsische Ministerpräsident Hinrich Wilhelm Kopf eine zentrale Integrations- und Ausgleichsfunktion, doch war er gerade deswegen gleichzeitig nach außen hin zu vorsichtigem Taktieren gezwungen. In der Gewichtung der Dokumente besaß das Besatzungsstatut für die politische Praxis Priorität als Grundlage einer vorläufigen politischen Lösung für die Westzonen. Die Ländergrenzenfrage war für das Status-quo-orientierte Land von nur sekundärer Bedeutung. Für eine Beschäftigung mit der Verfassungsfrage hat-

<sup>559</sup> Nieders. HStAH, Nds.Z.50, Acc.32/65, Nr. 39, I, Bericht Strickrodt's „über die Haushalts- und Kassenlage Anfang August 1948“ vom 4. 8. 1948.

<sup>560</sup> Niedersächsischer Landtag Hannover, Ordner Ausschuß für Haushalt und Finanzen, 1. Wahlperiode, Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 26. 7. 1948.

<sup>561</sup> Nieders. HStAH, Nds.Z.50, Acc.32/65, Nr. 39, I, Strickrodt, „Finanzielle Lage des Landes Niedersachsen“ vom 6. 8. 1948.

ten die landespolitischen Probleme wenig Zeit gelassen. Die wirtschaftliche Situation führte die Landesregierung jedoch zu einer grundsätzlich positiven Einstellung gegenüber dem Zusammenschluß der drei Westzonen; dabei blieb aber der gesamtdeutsche Akzent dominant, der aus der Sicht beider großer Parteien nur ein Provisorium zuließ.

In der Diskussion zu Dokument Nr. I sind von Niedersachsen in den Konferenzen von Koblenz und Rüdeshheim keine nennenswerten Impulse ausgegangen. Der niedersächsische Regierungschef, der von seinem politischen Berater Justus Danckwerts nach Koblenz begleitet worden war, wurde von seinen Kollegen allerdings dafür ausersehen, zusammen mit Ehard die Besprechungen mit den alliierten Verbindungsoffizieren am 10. Juli zu führen. Auch in den nächtlichen Beratungen in Koblenz, die entscheidend zu einer Annäherung der Standpunkte unter den Konferenzteilnehmern beigetragen haben, soll er seinen Part gespielt haben<sup>562</sup>. In Rüdeshheim sorgte Kopf allerdings für einige Verwirrung, als er sich weigerte, zu den von den Kommissionen vorgelegten neuen Vorschlägen Stellung zu nehmen, und sich außerstande sah, ohne vorherige Billigung seines Landtages dem Rüdeshheimer Kurs zuzustimmen, der nach seiner Meinung „rechtlich [. . .] etwas wesentlich anderes“ als die Koblenzer Beschlüsse darstellte<sup>563</sup>. Dafür, wie Schwarz<sup>564</sup>, die Ursachen für seine Haltung in einem gewissen Zusammenspiel mit Carlo Schmid zu sehen, sprechen nicht zuletzt enge freundschaftliche Beziehungen beider<sup>565</sup>. Weniger die Rücksichtnahme auf den Landtag<sup>566</sup> als seine Vereinbarung mit den Fraktionsführern der niedersächsischen Parteien, in den Verhandlungen keine Forderungen zu erheben, die eine Verzögerung der mit den Dokumenten eingeleiteten Entwicklung hätten zur Folge haben können, mochte *andererseits* Kopfs Verhalten bestimmt haben. Daß er in Rüdeshheim schließlich doch nachgab und darin einwilligte, die neugefaßten Beschlüsse vor seinem Landtag und den Militärgouverneuren in Übereinstimmung mit den Kollegen zu vertreten, entsprang der Einsicht, daß „wir gezwungen sind, letztlich das zu tun, was die Militärgouverneure wollen“<sup>567</sup>. Persönlich war er, wie er ausdrücklich betonte, nicht abgeneigt, sich den Standpunkt der übrigen Regierungschefs zu eigen zu machen.

Widersprüchlich gibt sich schließlich auch die niedersächsische Politik in der Ländergrenzenfrage: Kopf hatte noch in Koblenz erklärt, man solle in der Ländergrenzenfrage „außerordentlich kurz treten“, angesichts der Ungewißheit darüber, „wie der gesamtdeutsche Raum einmal aussehen“ werde<sup>568</sup>. Im Ausschuß zur Überprüfung der Ländergrenzen hingegen zählte Kopf zu der knapp unterlegenen Minderheit, die die

<sup>562</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 101, Anm. 65.

<sup>563</sup> Ebenda, S. 215 f.

<sup>564</sup> So Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik, S. 614.

<sup>565</sup> Vgl. Schmid, Erinnerungen, S. 290. Diese Beziehung bestätigte auch Heinrich Hellwege im Gespräch am 8. 8. 1985. In der Sitzung des Ausschusses zur Schaffung eines Modellgesetzes für die Errichtung des Parlamentarischen Rates in Wiesbaden am 27. 7. 1948 vertrat Danckwerts, dem Wünsche Kopfs entsprechend, die Position Carlo Schmid; vgl. Parl. Rat, Bd. 1, S. 283, Anm. 4.

<sup>566</sup> So Vogelsang, Koblenz, Berlin und Rüdeshheim, S. 176 f.

<sup>567</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 236.

<sup>568</sup> Ebenda, S. 71.

auf der Rüdeshheimer Ministerpräsidentenkonferenz neugefaßten Beschlüsse im Sinne der umfassenden Inangriffnahme einer Territorialreform interpretierte und für die Fortsetzung der Arbeit des Ausschusses stimmte, als der Hamburger Bürgermeister Max Brauer am 31. August 1948 dessen Auflösung beantragte. Kopf forderte dabei insbesondere eine Untersuchung des Problems Rheinland-Pfalz, einer der Angelpunkte der gesamten Diskussion<sup>569</sup>. Sieht man in diesem Zusammenhang die Erklärungen der Londoner Mächte – Frankreich hatte zu verstehen gegeben, daß im Falle einer Auflösung von Rheinland-Pfalz das Land Nordrhein-Westfalen in seiner jetzigen Form nicht weiterbestehen könne; alle drei Besatzungsmächte hatten sich darauf geeinigt, keine weitere Vergrößerung Nordrhein-Westfalens zuzulassen –, so wäre folglich im Falle einer Auflösung von Rheinland-Pfalz eine Lösung im niedersächsischen Sinne möglich geworden dergestalt, daß für diejenigen Teile, die erkennbar nach Nordrhein-Westfalen strebten und die damit eine Vergrößerung dieses Landes bewirkt hätten, sozusagen als Kompensation die gewünschten nordrhein-westfälischen Gebietsteile an Niedersachsen abgetreten worden wären. Möglicherweise sah Kopf hier also eine Chance, die Situation für eine Bereinigung der niedersächsisch-westfälischen Grenze im Sinne seiner seit langem verfolgten Ziele zu nutzen, zumal andererseits feststand, daß Reformpläne wie die des schleswig-holsteinischen Regierungschefs, die das Land Niedersachsen im ganzen oder in einzelnen Teilen in Frage stellten, keine Aussicht auf Erfolg haben würden. Erklärt werden kann Kopfs Bestreben, eine Vertagung der Ländergrenzenreform auf unbestimmte Zeit zu verhindern, allerdings auch mit seinem Wunsch, den auf eine Änderung der Landesgrenzen hinzielenden Kräften in Niedersachsen, von denen der Vorwurf des Zentralismus und der Vernachlässigung einzelner Landesteile durch die Regierung ausging, mittels baldigst durchzuführender Volksabstimmungen in den betroffenen Gebieten den Wind aus den Segeln zu nehmen<sup>570</sup>. Die später tatsächlich durchgeführten Abstimmungen in Oldenburg und Schaumburg-Lippe bestätigten denn auch, daß sich die Anhänger von Selbstständigkeitsbestrebungen deutlich in der Minderheit befanden.

#### 4. Nordrhein-Westfalen

Die Entstehung Nordrhein-Westfalens war und seine Existenz ist bis heute in entscheidendem Maße durch die Kohle- und Stahlindustrie des Ruhrgebietes bestimmt. Der Beschluß der Briten zur Gründung des Landes mit der Proklamation Nr.46 vom 23. August 1946 war nicht zuletzt deshalb ein hochpolitischer, weil damit gleichzeitig eine wichtige Vorentscheidung über die umstrittene Zukunft dieser Industrieregion getroffen und damit Plänen einer Internationalisierung oder Abtrennung die endgültige Absage erteilt wurde. Noch in einer weiteren Hinsicht war das Ruhrgebiet für das Land prägend: Historisch gesehen bildete es seit dem 19. Jahrhundert eine industrielle Klammer zwischen dem Rheinland und Westfalen, die trotz tiefgreifender Unterschiede in früheren Sprach-, Lebens- und Siedlungsformen die Herausbildung wirtschaftlicher Gemeinsamkeiten zwischen den beiden Provinzen seit Anfang des Jahrhunderts

<sup>569</sup> Ebenda, S. 352 f.; vgl. auch Hannoversche Presse vom 5. 6.1948.

<sup>570</sup> So Brosius, Niedersachsen, S. 120.

begünstigte, welche wiederum den späteren Zusammenschluß nach 1945 zumindest erleichtert haben. Wenn auch von einer historisch begründeten Zusammengehörigkeit des Rheinlandes und Westfalens nicht gesprochen werden kann, schien die Gründung des Landes dennoch eine „vernünftige Konsequenz“ aus seit dem 19. Jahrhundert in Gang gesetzten Prozessen<sup>571</sup>. Wichtiger noch für die spätere Akzeptanz dieses „Bindestrich-Landes“ aber waren eben jene (außen)politischen Beweggründe seiner Entstehung, die auf deutscher Seite erst 1948 verstärkt in den Vordergrund traten und, als durch das Frankfurter Dokument Nr. II die Gelegenheit zur Auflösung gegeben war, für seine unveränderte Beibehaltung sprachen. Die Entstehung Nordrhein-Westfalens hatte andererseits die Zerstörung einer anderen, historisch gewachsenen Einheit, der des Rheinlandes, zur Folge gehabt, dessen Nordteil nach der endgültigen Einteilung der Besatzungszonen mit Westfalen zu dem neuen Land zusammengeschlossen wurde.

Zwar war Nordrhein-Westfalen nicht das größte Land der Westzonen, wie der erste gewählte Ministerpräsident, Karl Arnold, oder sein außenpolitischer Berater, Hans Kroll, wiederholt behaupten sollten, wohl aber das bevölkerungsreichste. Als solches hatte es in besonderem Maße mit Ernährungsschwierigkeiten zu kämpfen<sup>572</sup>. Überhaupt – und dies macht seinen besonderen Stellenwert unter den westdeutschen Ländern aus – konzentrierten sich die schwierigsten der in Westdeutschland zu lösenden Probleme auf dieses Land<sup>573</sup>: die Ruhrfrage, wobei die Ruhrindustrie verständlicherweise den Schwerpunkt der Demontagemaßnahmen der Alliierten bildete; Ansprüche der Niederlande und Belgiens lenkten die Aufmerksamkeit der Landesregierung auf die deutsche Westgrenze; intern besaß es mit Lippe-Detmold ein umstrittenes Territorialproblem. Vor diesem Hintergrund hat das Düsseldorfer Kabinett schon am 5. Juli 1948 auf Anregung Innenminister Walter Menzels beschlossen, durch den Ministerpräsidenten am 7. Juli in Koblenz den Vorschlag zu unterbreiten, „daß der Konvent [der Parlamentarische Rat] seine Beratungen möglichst im Lande Nordrhein-Westfalen abhalten möge“<sup>574</sup>, und nach Möglichkeit Bonn als Tagungsort anzubieten. Nach Auffassung Arnolds war für die Tätigkeit des Parlamentarischen Rates die Nähe zum Ruhrgebiet und seinen ungelösten Problemen von besonderer Wichtigkeit.

Trotz der zentralen Bedeutung Nordrhein-Westfalens in Wirtschaft und Politik Westdeutschlands hat es das Land vor allem in späteren Jahren nicht verstanden, seine Rolle wirklich zum Ausbau einer Führungsposition zu nutzen. Dies muß freilich

<sup>571</sup> Dazu Hölscher, Von den Provinzen zum neuen Land, S. 39f.; Dann, Gibt es eine Vorgeschichte?, S. 35, 37; Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 8–20.

<sup>572</sup> Dazu ebenda, S. 359ff.

<sup>573</sup> Vgl. Först, Die Ära Arnold, S. 233f.; Hüttenberger, Arnold, S. 158ff.; Rombeck-Jaschinski, Nordrhein-Westfalen im Nachkriegsdeutschland. Nicht zu vergessen ist außerdem, daß Nordrhein-Westfalen auch parteipolitisch einen besonders gewichtigen Faktor darstellte. Dies galt in erster Linie für die CDU, die im Rheinland einen ihrer Schwerpunkte besaß.

<sup>574</sup> Kurzprotokoll der Kabinettsitzung vom 5. 7. 1948, in: Kanther, Kabinettsprotokolle, Bd. 2, S. 541. Arnold hat diesen Vorschlag jedoch erst später, nämlich am 3. 8. 1948, vorgebracht. Morsey, Verfassungsschöpfung, S. 85, weist auf die politische Brisanz des Zeitpunktes für einen solchen Vorschlag hin: Der Beschluß, den Parlamentarischen Rat nach Bonn einzuladen, fiel nur vier Tage nach der Übergabe der Dokumente, also noch vor der ersten Ministerpräsidentenkonferenz, als noch keineswegs feststand, wie die deutsche Entscheidung ausfallen würde.

auch im Zusammenhang damit gesehen werden, daß Kohle und Stahl, wirtschaftliche Machtfaktoren, seit den fünfziger Jahren an Bedeutung verloren und das Land eher zu einem Problemfall haben werden lassen. Für mangelnde Führungskraft oder Durchsetzungsfähigkeit mitverantwortlich war aber auch das Fehlen eines eigenen Landes- und Traditionsbewußtseins, das erst seit der Regierungszeit Franz Meyers' (1958–1966) konsequent gefördert wurde. Mit Vorbehalten gegenüber der Neukonstruktion Nordrhein-Westfalen hing ferner der immer wieder hinausgezögerte Ausbau Düsseldorfs zum Sitz der Landesregierung zusammen. Ein Zeichen dafür, daß das Land lange Zeit als eine nur provisorische Lösung angesehen wurde, war zudem das Fehlen einer Verfassung, deren Ausarbeitung zwar schon 1947 begonnen, dann aber unterbrochen und erst nach der Entstehung der Bundesrepublik, im Juni 1950, abgeschlossen worden ist<sup>575</sup>.

*Persönlichkeit und Politik des Ministerpräsidenten  
Karl Arnold*

Die ersten Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen vom 20. April 1947 führten zur Bildung einer großen Koalition (ohne die FDP). Die CDU hatte 37,5 %, die Sozialdemokratie 32 %, die KPD 14 %, das Zentrum 9,8 % und die FDP 5,9 % der Stimmen erhalten. Nach schwierigen Verhandlungen über die Regierungsbildung<sup>576</sup> konnte am 17. Juni 1947 Karl Arnold einstimmig zum Ministerpräsidenten gewählt werden. Persönliche und politische Aufrichtigkeit, Kompromißbereitschaft und soziales Engagement sind Stichworte, die skizzenhaft sein Wesen und Wirken beschreiben. Arnold war, aus der christlichen Gewerkschaftsbewegung stammend, ein Exponent des „sozial-progressiven Flügels“ der CDU und stand, wie Walter Dirks in Frankfurt und Jakob Kaiser in Berlin, dem Gedanken des „christlichen Sozialismus“ nahe<sup>577</sup>. In dieser politischen Ausrichtung besaß er eine beträchtliche Nähe zu den sozialreformerisch-gesellschaftspolitischen Vorstellungen der Sozialdemokraten, mit denen Arnold gegen den Willen Adenauers, seinem Konzept der „Konzentration der politischen Kräfte“<sup>578</sup> folgend, eine Koalition einging, ein bündnispolitischer Kurs, dem er später auch auf Bundesebene den Vorzug gegeben hätte. Arnolds Politik war wesensmäßig eher auf Kooperation und Ausgleich denn auf Konfrontation angelegt. Ähnliche Bereitschaft zur Zusammenarbeit bewies der SPD-Fraktionsvorsitzende Fritz Henßler<sup>579</sup>, so daß im Landtag eine breite, auf sozialistischem Gedankengut basierende gemeinsame Grundströmung vorhanden war. Doch nicht nur innenpolitisch erstrebte Karl Arnold das Zusammenwirken der politischen Kräfte. Die nach 1945 lebendige Idee eines vereinigten Europas spielte eine Schlüsselrolle in seinem politischem Denken. Freilich bildete er darin keine Ausnahme.

<sup>575</sup> Dazu Köhler, Entstehung der Landesverfassung; Hüwel, Karl Arnold, S. 159–165; Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 437–473; Voigt, Die Landesverfassung.

<sup>576</sup> Dazu Hüwel, Karl Arnold, S. 112–116; Keinemann, Aus der Frühgeschichte, Teil 5, S. 26 ff. Am 7. 2. 1948 schieden die Kommunisten aus der Regierung aus.

<sup>577</sup> Hüwel, Karl Arnold, S. 14 f., 72 ff.

<sup>578</sup> Ebenda, S. 15.

<sup>579</sup> Vgl. Först, Karl Arnold (1901–1958), S. 295; Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 251.

Karl Arnold war gebürtiger Schwabe, doch seit den zwanziger Jahren im Rheinland ansässig. Er stammte aus Herrlishöfen in Württemberg. Dort wurde er am 1. März 1901 als Sohn des Kleinbauern Johann Baptist Arnold geboren. Vierzehnjährig verließ Arnold die Schule, um sich in einem nahegelegenen Lederbetrieb Geld zu verdienen. Im Februar 1916 begann er eine Schuhmacherlehre. Mit fünfzehn Jahren trat Arnold in den Katholischen Gesellenverein ein und wurde Mitglied des Windthorstbundes. Durch die Vermittlung Matthias Erzbergers kam er zur weiteren Ausbildung an die Soziale Hochschule Leonhaus in München, die Zentrale des süddeutschen Verbandes der katholischen Arbeitervereine. Doch ist weniger in Erzberger als vielmehr in Adam Stegerwald das eigentliche politische Vorbild Arnolds zu suchen. Mehr noch prägte ihn die katholische Soziallehre während seiner Mitgliedschaft in der christlichen Gewerkschaft und in der Zentrumspartei. 1921 übernahm Arnold, wenn auch nur für kurze Zeit, in Frankfurt/M. beim christlichen Lederarbeiterverband sein erstes Funktionärsamt. Als Bezirksleiter in Düsseldorf seit Oktober 1921 wurde er im Mai 1924 Kartellsekretär der christlichen Berufsverbände für Rheinland und Westfalen und 1926 zum Düsseldorfer DGB-Vorsitzenden gewählt.

Nicht unbeträchtlichen Ehrgeiz entwickelte Arnold auch in der Parteiarbeit. 1929 wurde er Abgeordneter des Zentrums in der Düsseldorfer Stadtverordnetenversammlung und zwei Jahre darauf stellvertretender Fraktionsvorsitzender. Mit der Auflösung der Gewerkschaften im Frühjahr 1933 wurde Arnold zunächst arbeitslos; anfangs bei der katholischen Kirchensteuerkasse beschäftigt, arbeitete er ab 1. August 1934 in einem Installationsgeschäft, zu dessen Mitinhaber er avancierte. Arnold gehörte zu einem Gesprächskreis ehemaliger Zentrumsmitglieder und christlicher Gewerkschaftler, stand mit Kreisen des deutschen Widerstandes in weitläufiger Verbindung und wurde nach dem Attentat auf Hitler vom 20. Juli 1944 für kurze Zeit inhaftiert. Nach Kriegsende war Arnold Mitglied des Düsseldorfer Vertrauensausschusses, der nach der Ernennung des Oberbürgermeisters (Walter Kolb) zur Stadtvertretung erweitert wurde. Diese wählte am 29. Januar 1946 Karl Arnold zum Nachfolger Kolbs. Unabhängig davon setzte sich Arnold für die Bildung einer neuen Einheitsgewerkschaftsbewegung ein und war an der Gründung der örtlichen CDU mitbeteiligt. Schon zu dieser Zeit galt Arnold als führender Vertreter der Arbeitnehmergruppe.

Bereits in der ersten ernannten Regierung Nordrhein-Westfalens hätte Arnold nach dem Dafürhalten der politischen Abteilung der Düsseldorfer Militärregierung Ministerpräsident werden sollen, nach der mehrheitlichen Entscheidung für Rudolf Amelunxen zumindest stellvertretender Regierungschef und Innenminister, ein Zeichen für die Wertschätzung Arnolds, mindestens ebenso aber taktisches Kalkül, bei Arnold Unterstützung für die britischen Sozialisierungspläne zu finden<sup>580</sup>. Konrad Adenauer aber, der früh dominierende Fraktionsvorsitzende der CDU, hatte es dagegen taktisch ge-

<sup>580</sup> Besonders geschätzt wurde Arnold von Generalmajor Alexander Bishop, seit 1947 Gebietsbeauftragter für Nordrhein-Westfalen. Ähnliches galt für das Verhältnis Arnolds zum britischen Deutschlandminister Lord Pakenham; vgl. Reusch, Briten und Deutsche, S. 151 f.; Heitzer, Die CDU in der britischen Zone, S. 730 f. Die Briten standen Adenauer bis Ende 1948 reserviert gegenüber. Sie hätten Arnold auch als CDU-Vorsitzenden der britischen Zone bevorzugt; vgl. ebenda, S. 734.

schickt verstanden, durch die Parteinahme für Amelunxen seinen Rivalen Arnold auszubooten<sup>581</sup>. Die schwierige innerparteiliche Willensbildung nach dem Ausgang der ersten Landtagswahlen ließ die Gegensätze zwischen Karl Arnold, dem von ihm geführten linken Flügel der Partei und Konrad Adenauer, den Arnold selbst nach 1945 als führendes Mitglied der CDU gewonnen hatte, offen zutage treten. Ihr Kern lag in der Sozialisierungsfrage und der Auseinandersetzung um den „christlichen Sozialismus“<sup>582</sup>. Die Rivalität zwischen beiden Männern, die nach einem anfänglich weitgehend ungetrübten Verhältnis ab Mai 1947 eine gedeihliche Zusammenarbeit zusehends unmöglich machte, belastete die Regierungspolitik. Adenauer, der dem neuen Kabinett keine lange Lebensdauer prophezeite, ließ keine Gelegenheit zur Kritik ungenutzt, was nicht nur zwischen dem Regierungs- und dem Parteichef, sondern auch innerhalb der CDU-Fraktion zu mitunter erheblichen Spannungen führte<sup>583</sup>. Arnold, aufgrund seiner Charaktereigenschaften weniger durchsetzungsfähig, geriet im Laufe seiner Regierungszeit immer stärker in den Sog Adenauerscher Politik. Seine gesellschaftspolitischen wie gesamtdeutschen Vorstellungen entsprachen zudem immer weniger den Realitäten. Im gleichen Maße verlor auch der linke Flügel innerhalb der CDU an Bedeutung. Daß Arnold so lange wie möglich an seiner Konzeption festzuhalten versuchte, brachte ihm den Ruf als das „soziale Gewissen“ der Union ein.

Unklar muß letztlich bleiben, ob Arnold seine Position als Ministerpräsident eines so gewichtigen Landes als Sprungbrett hat nutzen wollen, um ein noch höheres politisches Ziel anzusteuern<sup>584</sup>. Seine Persönlichkeitsstruktur macht diesen Gedanken wenig wahrscheinlich. Zudem ergibt sich der Eindruck, als habe er wesentliche Elemente seiner Politik weniger selbst entworfen, als der Einwirkung Dritter zu verdanken: Neben seinen engsten Beratern Carl Spiecker (Landesminister und Bevollmächtigter des Landes beim Länderrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes), Oberregierungsrat Maximilian Hildebert Freiherr von Gumpenberg (Referent für zonale und interzonale Angelegenheiten in der Landeskanzlei) und Hermann Katzenberger (Nachfolger von Gumpenbergs als Chef der Landespressestelle) muß vor allem Hans Kroll, der Leiter des im September 1947 bei der Landeskanzlei eingerichteten und dem Ministerpräsidenten persönlich unterstellten „Sonderreferates F“, während seiner insgesamt nur kurzen Tätigkeit maßgeblichen Einfluß auf die Entscheidungen und Aktionen des Ministerpräsidenten ausgeübt haben. Vieles ist von Kroll gedanklich vorbereitet worden. Dies gilt insbesondere für die politische Konzeption zur Ruhrfrage<sup>585</sup>.

Arnold dürfte sich dessen bewußt gewesen sein, daß die Durchführung der von ihm geplanten gesellschaftspolitischen Reformen Modellcharakter und Signalwirkung für die anderen deutschen Länder gehabt hätte, denn Nordrhein-Westfalen war für ihn „mehr als jedes andere deutsche Land das Land der Arbeit und des Arbeiters“. Es re-

<sup>581</sup> Steininger (Bearb.), Die Ruhrfrage, S. 203.

<sup>582</sup> Zur Kontroverse Arnold-Adenauer vgl. Hüwel, Karl Arnold, S. 72–79; Heitzer, Die CDU in der britischen Zone, S. 224 ff., insbesondere S. 232 ff.

<sup>583</sup> Vgl. Hüwel, Karl Arnold, S. 118 f.

<sup>584</sup> Kühn, Aufbau und Bewährung, S. 98, bescheinigt Arnold, von „brennendem Ehrgeiz erfüllt“ gewesen zu sein und als Ziel das Amt des ersten Bundeskanzlers im Auge gehabt zu haben; ähnlich Kroll, Lebenserinnerungen, S. 176 f.; anders dagegen Hüwel, Karl Arnold, S. 205.

<sup>585</sup> Dazu Rombeck-Jaschinski, Nordrhein-Westfalen, die Ruhr und Europa, S. 7 f., 30–47.

präsentierte, so Arnold, „den Arbeitswillen des ganzen deutschen Volkes“. In erster Linie durch die Ruhrindustrie als „Schnittpunkt der europäischen Kraftlinien“<sup>586</sup> fiel Nordrhein-Westfalen eine zentrale Rolle unter den westdeutschen Ländern, aber auch innerhalb der europäischen Völkergemeinschaft zu. Mit der Lösung der Ruhrfrage entschieden sich für Arnold gleichzeitig exemplarisch andere Probleme (Demontage, Export, Gleichberechtigung Deutschlands innerhalb der europäischen Völkergemeinschaft). Insofern fielen nach Arnolds Überzeugung die Entscheidungen in und für Deutschland nicht in Frankfurt oder etwa Berlin, sondern an der Ruhr. Arnold reklamierte folglich, wie eingangs bereits angedeutet, ähnlich wie schon sein Amtsvorgänger Amelunxen, einen Führungsanspruch für sein Land<sup>587</sup>, den er in den folgenden Monaten seiner Regierungszeit durch verschiedene Aktionen auszubauen versuchte. Dennoch hat er dieses Ziel nicht erreicht. Daß der nordrhein-westfälische Regierungschef zuweilen seine persönlichen Möglichkeiten überschätzte, zeigt etwa seine erfolglose Reise nach Den Haag im April 1949, verbunden mit dem Versuch, die Niederlande von ihren Ansprüchen an der deutschen Westgrenze abzubringen. Sie ist eine eher unruhliche Episode seiner Amtszeit geblieben.

Auch in der Sozialisierungsdebatte mußte er insofern eine Niederlage hinnehmen, als Adenauer in der Schlußabstimmung des Landtags die Stimmhaltung seiner Fraktion durchsetzte. Das Gesetz zur Überführung der Grundstoffindustrien in Gemeineigentum scheiterte letztlich am Einspruch der Besatzungsmacht. Zukunftsweisend aber sollte Arnolds Versuch sein, die gemeinwirtschaftlichen Prinzipien auf die internationale Ebene zu übertragen: Sein Anfang 1949 unterbreiteter Vorschlag, einen gemeinwirtschaftlichen Zweckverband der Schwerindustrien Frankreichs, der Beneluxstaaten und Deutschlands zu gründen, nahm eine Idee vorweg, die mit dem am 18. April 1951 in Paris unterzeichneten Vertrag über die Bildung einer europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl verwirklicht werden sollte<sup>588</sup>. Ergebnislos mußten schließlich auch die Bemühungen Arnolds bleiben, seine gesamtdeutsch akzentuierte Politik durchzuhalten. Gleichwohl konnte ihm nicht verborgen geblieben sein, daß es gerade zur Lösung der drängenden Probleme seines eigenen Landes unbedingt einer übergeordneten staatlichen und politischen Autorität bedurfte. Arnolds starkes Engagement, besonders in der Verfassungsfrage, während der Konferenzen von Koblenz und Rüdesheim läßt erkennen, daß er durchaus die Einsicht in die Notwendigkeit einer zentralen (west)deutschen Exekutive besaß, sie aber mit dem Bestreben verband, eine gesamtdeutsche Entwicklung nicht zu verbauen.

### *Probleme und Interessen der Landespolitik Demontage*

Durch das Ruhrgebiet wurde Nordrhein-Westfalen zum Brennpunkt der alliierten Reparationsforderungen und Demontagemaßnahmen. Diese rückten ab Sommer 1947 in

<sup>586</sup> HStAD, NW 22, Nr. 453, Interview mit der Westfalenpost vom 12.8. 1947; ebenda, NW 53, Nr. 673, Westdeutsches Tageblatt vom 30.4. 1948.

<sup>587</sup> Vgl. Rombeck-Jaschinski, Nordrhein-Westfalen, die Ruhr und Europa, S.26, 34; Post, Zwischen Sicherheit und Wiederaufbau, S.74 ff.

<sup>588</sup> Dazu Gillingham, Zur Vorgeschichte der Montan-Union.

den Kreis der Prioritäten der Landespolitik<sup>589</sup>. Kenntnis über die genaue Anzahl der abzubauenen Betriebe brachte erst die Demontageliste vom 16. Oktober 1947. Die darin aufgeführten 294 Werke entsprachen in etwa der Hälfte der für die gesamte britische Zone zu erwartenden Demontagen. Nur 43 davon zählten zur ehemaligen Rüstungsindustrie (Kategorie I), 251 galten als überflüssige Kapazitäten (Kategorie II), bei denen der Schwerpunkt auf Fabriken der eisenverarbeitenden und Maschinenindustrie an der Peripherie des Ruhrgebietes lag. Nach einer Sondersitzung des Landtags am 29. Oktober 1947 verschwand das Thema der Demontagen zunächst für lange Zeit aus der öffentlichen Diskussion. Deutsch-britische Gespräche und Verhandlungen auf verschiedenen Ebenen im Anschluß an die Bekanntgabe der Demontageliste hatten lediglich den Fortschritt erbracht, daß diese von britischer Seite als endgültig anerkannt wurde, führten ansonsten aber zu keinen greifbaren Ergebnissen. Bis in das Jahr 1948 hinein hatte man gehofft, durch Verhandlungen Milderungen erreichen zu können, bis es im Winter 1948/49 mit Demonstrationen zu ersten heftigen öffentlichen Auseinandersetzungen kam, die 1949 ihren Höhepunkt erreichten.

Im April 1948 wandte sich Karl Arnold in Essen auf einer Großkundgebung unter dem Motto „Die Ruhr ruft Europa“ gegen einseitige Kontrollmaßnahmen und den Widerspruch zwischen Demontage und amerikanischer Wiederaufbauhilfe. Eine im Juni 1948 vom Ministerpräsidenten nach Düsseldorf einberufene Kohlekonferenz diskutierte neben dringend erforderlichen Maßnahmen zur Steigerung der Kohleförderung eingehend die Demontageproblematik vor dem Hintergrund der anhaltenden Ernährungs- und Versorgungskrise in Nordrhein-Westfalen<sup>590</sup>. Kurz zuvor, am 2. Juni 1948, gab Wirtschaftsminister Nölting auf eigenen Wunsch im Landtag eine Erklärung ab<sup>591</sup>. Die Demontage-Frage im Landtag aufzurollen hatte er selbst angeregt, da hierfür angesichts der bevorstehenden Demontagewelle der geeignete psychologische Augenblick gekommen schien<sup>592</sup>. Nölting, der erkannt hatte, daß es keinen Zweck hatte, die örtliche Militärregierung wegen der ausschließlich von der zentralen Ebene zu verantwortenden britischen Demontagepolitik anzugreifen, bezweckte mit dieser Landtagssitzung, dieses Problem möglichst weltweit zu Gehör zu bringen. Gleichzeitig wollte er damit den Aktivitäten des Frankfurter Wirtschaftsrates Unterstützung verleihen: Der Frankfurter Oberdirektor Hermann Pünder hatte gegen Mitte 1948 im Auftrag des Wirtschaftsrates den angelsächsischen Militärgouverneuren gegenüber die Einsetzung eines Ausschusses zur Überprüfung der Demontageliste angeregt. Eine Einstellung der Demontagen während der Tätigkeit dieses Ausschusses, die der nordrhein-westfälische Landtag in einer Entschließung am 2. Juni 1948 forderte<sup>593</sup>, vermochte allerdings auch er nicht durchzusetzen.

<sup>589</sup> Zum folgenden Först, Die Politik der Demontage; ders., Kleine Geschichte Nordrhein-Westfalens, S. 54–62; Hoebink, Demontage; Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 338 ff.; Scriverius, Demontagen im Land Nordrhein-Westfalen, Einleitung, S. VII–XXIII.

<sup>590</sup> HStAD, NW 53, Nr. 352, Bericht über das Ergebnis der Ministerpräsidentenkonferenz in Düsseldorf am 5.–6. 6. 1948 (mit den dort gefaßten Entschlüssen); Hüwel, Karl Arnold, S. 133 f.

<sup>591</sup> Sitzung des Landtags, 2. 6. 1948, Stenograph. Bericht, S. 517–527; vgl. auch Nölting, Erik Nölting, S. 240 ff.

<sup>592</sup> Landtag Nordrhein-Westfalen, Kurzprotokoll über die 21. Sitzung des Hauptausschusses am 2. 6. 1948.

<sup>593</sup> Sitzung des Landtags, 2. 6. 1948, Stenograph. Bericht, S. 527 f.

Selbst die im weiteren Gang der Verhandlungen nach dem Washingtoner Abkommen vom April 1949 und den Empfehlungen der Humphrey-Kommission zugestanden Milderungen (die Liste der abzubauenen Betriebe wurde auf 159 reduziert) brachten für das Land keine substantiellen Erleichterungen. Die Demontagerevision bedeutete für das Ruhrgebiet eine Freigabe von nur 10% seiner Hochofenkapazität. Von den 294 auf der Liste vom Oktober 1947 aufgeführten Betrieben in Nordrhein-Westfalen wurden 140 vollständig, 78 davon teilweise demontiert. Die freigegebenen Betriebe gehörten im wesentlichen zur eisen- und stahlverarbeitenden Industrie. Die Demontage der eisenschaffenden Industrie hingegen wurde planmäßig durchgeführt; im Bereich der Rüstungsindustrie gab es keinen Kompromiß. Gerade die Demontagefrage offenbarte jedenfalls den „unerträgliche[n] Mangel“, daß weder die „Reichseinheit“ noch eine einheitliche Verwaltung vorhanden war<sup>594</sup>. Weder die Bemühungen auf Landesebene noch solche auf bizonaler Basis hatten wesentliche Änderungen herbeizuführen vermocht. Dieses Problem in zwischenstaatlichen Verhandlungen einer Lösung zugeführt zu haben, sollte ein erster großer Erfolg der neuen Bundesregierung sein.

### *Ruhrfrage*

Die Frage nach dem künftigen Schicksal des Ruhrgebiets hatte seit Kriegsende im Mittelpunkt der deutschlandpolitischen Überlegungen der Alliierten gestanden. Mit seiner Einbindung in das neue Land Nordrhein-Westfalen waren erste Weichen gestellt worden. Die Gründung dieses Landes war zugleich Ausdruck eines entscheidenden Wandels in der britischen Politik: Steigendes Mißtrauen gegenüber der Sowjetunion und das Bestreben, eine Ausdehnung ihres Einflusses auf die Westzonen zu verhindern, hatten seit dem Frühjahr 1946 die anfangs dominierende Rücksichtnahme auf den französischen Partner in den Hintergrund treten lassen. Dem Sicherheitsbedürfnis, das sich jetzt weniger gegen Deutschland als in erster Linie gegen die Sowjetunion richtete, sollte durch die Gründung eines das Ruhrgebiet umfassenden deutschen Landes und die Sozialisierung seiner Schlüsselindustrien Rechnung getragen werden<sup>595</sup>. Über eine Beschlagnahmung der Unternehmen der Eisen- und Stahlindustrie sind die Sozialisierungsabsichten der amtierenden Labour-Regierung – sehr zur Enttäuschung der deutschen Sozialdemokraten – bekanntlich nicht hinausgelangt. Die Klärung der Eigentumsfrage sollte nach einer Intervention der Amerikaner einer künftigen deutschen Regierung überlassen bleiben. Mit der Aussetzung der Behandlung dieses Themas war auch dem Sozialisierungsgesetz des nordrhein-westfälischen Landtags, das Anfang August 1948 bei Stimmenthaltung der CDU und Ablehnung durch die Liberalen verabschiedet wurde, keine praktische politische Bedeutung mehr beschieden<sup>596</sup>.

<sup>594</sup> HStAD, NW 22, Nr. 1428, Erklärung Arnolds in der Sondersitzung des Landtags, 29. 10. 1947; vgl. auch Hüwel, Karl Arnold, S. 144.

<sup>595</sup> Zur britischen Ruhrpolitik ausführlich Steininger (Bearb.), *Die Ruhrfrage*; ders., *Ein neues Land an Rhein und Ruhr*.

<sup>596</sup> Zur Sozialisierungsfrage in Nordrhein-Westfalen vgl. Hüwel, Karl Arnold, S. 127–137; Hüttenberger, *Nordrhein-Westfalen*, S. 410 ff.; Lademacher, *Nachkriegsdiskussionen um Sozialisierung*; Rombeck-Jaschinski, *Nordrhein-Westfalen, die Ruhr und Europa*, S. 52–56; Steininger, *Reform und Realität*.

Ein Zugeständnis an die Franzosen bildete die unter deren Beteiligung in London erreichte Übereinkunft über die Errichtung einer Internationalen Ruhrbehörde. Gerade in diesem Punkt wurden die „Londoner Empfehlungen“ von deutscher Seite als ein Sieg der französischen Politik empfunden. Während der Londoner Verhandlungen war durchgedrungen, daß Frankreich seine Zustimmung zur Bildung der Trizone von weiteren Zugeständnissen seiner Verbündeten in der Ruhrfrage abhängig machen wollte<sup>597</sup>. Die Londoner Beschlüsse zur Ruhrfrage haben wohl auch deshalb so große Enttäuschung in Düsseldorf hervorgerufen, weil man zuvor noch die Hoffnung gehabt hatte, „daß eine Regelung gefunden“ würde, „die den deutschen Gesichtspunkten, über die man auf amerikanischer und britischer Seite durchaus im Bilde ist, in angemessenem Umfange Rechnung“ trug<sup>598</sup>. Immerhin waren die größten Gefahrenpunkte ausgeschaltet: Eine wirtschaftliche Internationalisierung oder Abtrennung des Ruhrgebiets und seine Unterstellung unter ein Sonderregime waren nicht mehr aktuell.

Der Landesregierung bot sich nun in der Ruhrfrage die Verfolgung einer Doppelstrategie an<sup>599</sup>: Bei einer defensiven Taktik gegenüber der französischen Politik einerseits galt es auf der anderen Seite, die Chancen, die sich aus der Neubelebung des Gedankens der europäischen Zusammenarbeit sowie dem amerikanischen Interesse am europäischen und deutschen Wiederaufbau ergaben, auszunutzen. Oberstes Ziel war, jegliche Zwangsmaßnahme und eine Kontrolle der Ruhr nach Möglichkeit überhaupt zu vermeiden und eine endgültige Entscheidung über ihr Schicksal unter deutscher Beteiligung zu finden. Dabei mußten die negativen Konsequenzen einer aus deutscher Sicht destruktiven alliierten Politik, nicht nur für die Deutschen, sondern auch für die Siegermächte selbst, herausgestellt werden. Dem dienten neben dem Hinweis auf die Ruhrbesetzung von 1923 als einem Beispiel verfehlter Besatzungspolitik die Betonung der wirtschaftlichen Verflechtung des Ruhrgebiets, seiner gesamteuropäischen Bedeutung in der Vergangenheit und die Hervorhebung der Vorteile einer freien Entfaltung als wirtschaftlicher Faktor in Europa ebenso wie die Warnung vor den sozialen und politischen Folgen eines Zwangsregimes für die Ruhrarbeiterschaft. Das Aufgreifen des Europagedankens ermöglichte schließlich, die hierzu im Widerspruch stehende Politik der Franzosen als Versuch darzustellen, unter dem Deckmantel des Sicherheitsbedürfnisses mittels der internationalen Kontrolle eine „politische und wirtschaftliche Hegemonie“ zu erlangen<sup>600</sup>.

Nordrhein-Westfalen betrachtete die Ruhrfrage als eine Domäne seiner „Außenpolitik“ und damit als Verpflichtung, die deutschen Interessen an der Ruhr bis zur Bildung einer Gesamtregierung zu vertreten. Pressekonferenzen sollten dazu dienen, Direktiven für eine verstärkte und koordinierte öffentliche Behandlung der Ruhrfrage auszugeben. Im Rahmen seiner Tätigkeit für das „Sonderreferat F“ hat Kroll, eigenen

<sup>597</sup> HStAD, NW 22, Nr. 1273, Vertrauliche Aufzeichnung Krolls zum „Stand der Ruhrfrage nach der Londoner Deutschland-Konferenz“ vom 19. 3. 1948.

<sup>598</sup> HStAD, NW 53, Nr. 49, Schreiben Krolls an Büchner (Deutsche Kohlebergbau-Leitung) vom 21. 4. 1948.

<sup>599</sup> Zum folgenden vgl. Rombeck-Jaschinski, Nordrhein-Westfalen, die Ruhr und Europa, S. 36–40.

<sup>600</sup> HStAD, NW 53, Nr. 51, Schreiben Krolls an Rekowski, amerikanisches Konsulat in Bremen, vom 4. 3. 1948.

Angaben zufolge, insgesamt 32 Aufzeichnungen und Denkschriften zur Ruhrfrage vorgelegt<sup>601</sup>. Neben der Nutzung von Rundfunk und Presse als öffentliches Forum zur Darlegung des deutschen Standpunktes war die Landesregierung zusätzlich bestrebt, sich der Unterstützung ausländischer, insbesondere britischer und amerikanischer Zeitungen zu versichern<sup>602</sup>. Ende Juli 1948 versuchte Arnold, der zunächst vom Deutschen Büro für Friedensfragen (Anfang 1947), später auch von den Länderchefs, federführend mit der Behandlung der Ruhrfrage betraut wurde, die Ministerpräsidenten für eine gemeinsame Aktion zu gewinnen: In einem Schreiben legte er die „schwere[n] Bedenken“ der Landesregierung gegen die Londoner Beschlüsse zur Ruhrfrage dar: Sie richteten sich in erster Linie gegen die Zusammensetzung und die „sehr weit“ reichenden Kompetenzen der künftigen Internationalen Ruhrbehörde, „ohne daß Deutschland einen auch nur irgendwie ins Gewicht fallenden Einfluß auf die Entscheidungen dieses Kontrollorgans ausüben könnte“. Von den 15 Mitgliedern sollte Deutschland nur drei stellen, und „selbst diese völlig unzulängliche Beteiligung“ sollte „erst zu einem noch nicht fixierten Zeitpunkt Platz greifen“, bis dahin aber das deutsche Stimmrecht durch die Alliierten ausgeübt werden. Zum anderen sei eine ausschließlich auf das Ruhrgebiet beschränkte wirtschaftliche Kontrolle rechtlich nichts anderes als eine „dauernde Diskriminierung Deutschlands und wirtschaftlich eine unvermeidbar zu verhängnisvollen Einschränkungen der deutschen Bewegungsfreiheit führende Maßnahme“. Eine Kontrolle der deutschen Ruhrindustrie sei bestenfalls dann akzeptabel, wenn 1. „eine sofortige und ausreichende deutsche Beteiligung sichergestellt“ werde und 2. Maßnahmen eingeleitet würden, „um eine gleichartige Kontrolle auf alle übrigen industriellen Schwerpunkte Europas auszudehnen“. Diese könnten gleichzeitig auch als wirtschaftliche Grundlage einer europäischen Union dienen<sup>603</sup>. Zusammen mit einer Tabelle zu den Kapazitäten in Kohle, Eisen und Stahl sowie Strom für die wichtigsten Industriegebiete Europas sandte Arnold sein Schreiben gleichlautend an alle Ministerpräsidenten mit der Bitte um Unterstützung seines Standpunktes. Doch die Aktion verlief im Sande.

Als Antwort auf die Bestimmungen des Ruhrstatuts, das am 28. Dezember 1948 bekanntgegeben wurde, stellte Arnold schließlich in einer Rundfunkansprache zum Jahreswechsel 1948/49 seinen Plan eines wirtschaftlichen Verbundsystems der europäischen Staaten vor. Hier regte er die, als Alternative zur Internationalen Ruhrbehörde gedachte, Errichtung eines „völkerrechtlichen Zweckverbandes auf genossenschaftlicher Grundlage“ an, dem Deutschland mit der Ruhrindustrie, Frankreich mit den Erzvorkommen in Lothringen, die Saar und die Schwerindustrien Belgiens und Luxemburgs beitreten sollten<sup>604</sup>. Die von dem nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten vertretenen Ideen waren in Westdeutschland so neu nicht, doch war es Arnolds Verdienst, diese Gedanken erstmals öffentlich in so detaillierter Weise vorgetragen und als „erste[r] politische[r] Amtsträger [. . .] die europäische Dimension der Ruhrindu-

<sup>601</sup> Vgl. Kroll, Lebenserinnerungen, S. 183.

<sup>602</sup> Vgl. ebenda, S. 184; HStAD, NW 22, Nr. 1273, Aufzeichnung Krolls vom 5. 3. 1948; dazu auch ebenda, „Richtlinien zur Behandlung der Ruhrfrage“ vom 3. 3. 1948.

<sup>603</sup> HStAD, NW 53, Nr. 641, Schreiben Arnolds an die Ministerpräsidenten der Westzonen vom 28. 7. 1948.

<sup>604</sup> Zum „Arnold-Plan“ vgl. Rombeck-Jaschinski, Nordrhein-Westfalen, die Ruhr und Europa, S. 59–63; Post, Karl Arnold, S. 262f.

strie mit den Prinzipien von staatlicher Supranationalität und gemeinwirtschaftlicher Ordnung“ verbunden „und damit die Diskussion auf eine höhere Stufe“ gehoben zu haben<sup>605</sup>.

### *Gebietsforderungen Belgiens und der Niederlande*

Wiedergutmachungsansprüche stellte nach dem Krieg auch Belgien. Die territorialen Forderungen, die es im November 1946 und Januar 1947 im Rat der Außenminister erhoben hatte, erstreckten sich in Form nur kleiner Grenzveränderungen auf im ganzen 30, später 70 qkm deutschen Gebietes mit 3850 Einwohnern bei Aachen, der Linie der sogenannten „Vennbahn“ (Eupen–St.Vith–Luxemburg) folgend, mit dem Ziel, die dortigen zahlreichen Exklaven der belgischen Bahnlinie, die mehrfach über deutsches Gebiet lief, zu beseitigen. Eine zusätzliche Rolle spielte das Interesse am Wassereinzugsgebiet der Weser, um die Versorgung der Industriegebiete um Eupen und Verviers sicherzustellen. Erweitert wurden die belgischen Forderungen 1948 noch um das Waldgebiet zwischen Elsenborn und Kalterherberg. Ähnlich wie die Niederlande forderte Belgien darüber hinaus Bergwerkskonzessionen im Aachener Raum und die Übereignung von fünf Braunkohlekraftwerken bei Köln sowie zweier Wasserkraftwerke in der Eifel. Wie dies von den Niederlanden bekannt war, waren auch in Belgien die oben benannten Forderungen innenpolitisch umstritten. Außenminister Paul Henri Spaak, im Prinzip ein Gegner jeglicher Annexionen, soll diesen Forderungen nur mit Rücksicht auf seine Kollegen in Luxemburg und den Niederlanden zugestimmt haben. Belgien brachte andererseits den niederländischen Ambitionen wenig Wohlwollen entgegen, da sich belgische und niederländische Interessen im Aachener Raum überschneiden. Die umfangreichsten Forderungen erhoben ohne Zweifel die Niederlande. Von ursprünglich diskutierten, noch weiter ausgreifenden Annexionsvorstellungen begrifflich durch den Terminus „Grenzkorrekturen“ abrückend, beanspruchten sie Gebiete wie den Westteil des Gronauer Textilindustriegebiets, Gebietsvorsprünge bei Vreden/Ameloe, Suderwick, Emmerich und Kranenburg bei Kleve bis zur limburgischen Grenze im Süden, darunter insbesondere den Selfkant im Kreis Geilenkirchen, Teile des Wurmkohlenreviers bei Herzogenrath und die westliche Umgebung von Aachen<sup>606</sup>.

Den niederländischen Forderungen hatte der Landtag von Nordrhein-Westfalen schon am 13. November 1946 eine Protestresolution entgegengestellt. Nach ersten empörten Reaktionen in der Öffentlichkeit war es jedoch merklich ruhiger um dieses Thema geworden, zumal hier ein endgültiges Wort noch nicht gesprochen schien. Auch hatte die britische Besatzungsmacht dem Ministerpräsidenten Zurückhaltung empfohlen, bis Arnold angesichts angeblich bevorstehender Entscheidungen fast genau ein Jahr später, am 26. November 1947, die Grenzforderungen der beiden Nachbarn erneut vor dem Landtag zur Sprache brachte. In der Zwischenzeit hatte er die Vorgänge durch das „Sonderreferat F“ bei der Landeskanzlei beobachten lassen. Insgesamt 25 Aufzeichnungen und Memoranden hat Hans Kroll nach eigenen Angaben zwischen

<sup>605</sup> Rombeck-Jaschinski, *Nordrhein-Westfalen, die Ruhr und Europa*, S.62; dazu auch Hüwel, *Karl Arnold*, S.178.

<sup>606</sup> Vgl. Pabst, *Holländisch für vierzehn Jahre*, S.154f.

1947 und 1948 zu diesem Thema angefertigt. Als besonderen Erfolg hielt er dabei sich selbst zugute, mit Hilfe des amerikanischen Generalkonsuls in Bremen einige seiner Denkschriften auf alliierten Konferenzen bekanntgemacht zu haben<sup>607</sup>. In der widerwillig erscheinenden Zusammenarbeit des „Sonderreferates F“ mit der Landesregierung in Hannover und dem „Bentheimer Grenzlandausschuß“<sup>608</sup> offenbarte sich im übrigen das Bestreben Nordrhein-Westfalens, auch bei der Auseinandersetzung um die deutsche Westgrenze einen Führungsanspruch geltend zu machen. Ergänzt wurde die Tätigkeit des „Sonderreferates F“ durch die Aktivitäten des Grenzlandausschusses des nordrhein-westfälischen Landtags unter Leitung Leo Schwerings (CDU) sowie durch die Tätigkeit des „Westausschusses“ der CDU-Fraktion. Am 4. Juli 1948 beschloß die Landesregierung zusätzlich die Errichtung eines Koordinierungsreferates für die wirtschaftliche Betreuung der zerstörten Grenzkreise beim Ministerpräsidenten<sup>609</sup>.

Nachdem Nordrhein-Westfalen in Absprache mit Niedersachsen auf einen Wink von britischer Seite hin die Frage der Territorialforderungen zunächst hatte ruhen lassen, war die Enttäuschung naturgemäß groß, als die Ansprüche der Beneluxstaaten in Form „geringfügige[r], vorläufige[r] Berichtigungen“ im Abschlußkommuniqué der Londoner Sechsmächtekonferenz erneut auftauchten. Am 26. März 1949 schließlich veröffentlichte der noch in London zur Vorbereitung der Grenzberichtigungen eingesetzte, in Paris tagende Sachverständigenausschuß in einem Kommuniqué die endgültigen Ergebnisse seiner Beratungen. Arnold versuchte nun<sup>610</sup>, durch Signalisierung deutscher Bereitschaft zum Entgegenkommen die Realisierung dieser Beschlüsse zu verhindern. Mitte April 1949 gab Belgien überraschend einen teilweisen Verzicht auf die von ihm beanspruchten Gebiete bekannt. Die Hoffnung, daß die Niederlande diesem Beispiel folgen würden, erfüllte sich allerdings nicht. In einem spektakulären, aber mißglückten Versuch auf eigene Faust unternahm Arnold am 19. April spontan eine Reise nach Den Haag, um vor der Abstimmung auch der Zweiten Kammer, die am 20. April bevorstand, durch ein Gespräch mit niederländischen Spitzenpolitikern eine Wende herbeizuführen. Arnold erreichte eher das Gegenteil. Die Grenzkorrekturen wurden kurz darauf tatsächlich durchgeführt. Die betroffenen Gebiete kehrten erst 1963 nach Deutschland zurück.

### *Lippe*

In den Problemkreis des Frankfurter Dokumentes Nr. II ragte auch das Schicksal des kleinen Landes Lippe hinein, über das als Streitpunkt zwischen Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen im Juli 1948 noch keine definitive Entscheidung gefallen war. Ausgerechnet diese kleinste der drei territorialen Einheiten, aus denen Nordrhein-Westfa-

<sup>607</sup> Kroll, Lebenserinnerungen, S. 186, 179. Zu den Gutachten, Stellungnahmen und Erklärungen der Landesregierung vgl. den Überblick zu Literatur- und Forschungsstand in der Frage der Gebietsforderungen der Beneluxstaaten von Pabst, in: Först (Hrsg.), Entscheidungen im Westen, S. 252 ff.

<sup>608</sup> Vgl. dazu das Kapitel zu Niedersachsen, S. 196.

<sup>609</sup> Beschlußprotokoll der Kabinettsitzung am 4. 7. 1948, in: Kanther, Kabinettsprotokolle, Bd. 2, S. 535 f.

<sup>610</sup> Zum folgenden vgl. Hüwel, Karl Arnold, S. 172–175.

len heute zusammengesetzt ist, kann als einzige auf eine alte, eigenstaatliche Tradition zurückblicken. Daß Lippe (auch – nach seinem Präsidenten Heinrich Drake – „Drakonien“ genannt) ein bleibender Bestandteil des neuen Landes wurde, ist ausschließlich der Leistung und dem Engagement eines einzelnen zu verdanken; diese Entscheidung Drakes, der am 15. Juni 1945 zum lippischen Landespräsidenten wiederernannt worden war und der sich mit Erfolg gegen eine Eingliederung seines Landes nach Niedersachsen zur Wehr gesetzt hat, war, so Hüttenberger, ein „Akt vernünftigen Einfügens noch intakter Fragmente der Vergangenheit in die sich neu herausbildenden staatlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse Westdeutschlands“<sup>611</sup>.

Bereits Ende der zwanziger Jahre hatte Drake den Versuch unternommen, seinen wirtschaftlich und finanziell wenig tragfähigen Freistaat an Preußen anzuschließen, doch war seinen Bemühungen im Zuge der im ganzen gescheiterten Reichsreformbemühungen kein Erfolg beschieden gewesen<sup>612</sup>. Nach dem Zweiten Weltkrieg war Lippe weiterhin als selbständige Einheit bestehengeblieben. In Anlehnung an die administrative Gliederung der nationalsozialistischen Zeit unterstand es, zusammen mit Schaumburg-Lippe, der Militärregierung in Detmold, die zum Bereich der Provinzialregierung in Münster gehörte, war also Westfalen zugeordnet. Der Detmolder Befehlshaber, Oberst C. R. Horley, hatte Respekt vor der eigenstaatlichen Tradition Lippes bewiesen und sich für dessen Autonomie eingesetzt. Schaumburg-Lippe, das zunächst von Drake mitverwaltet worden war, kam, eigenem Wunsch entsprechend, im Mai 1946 zu Hannover. In der Diskussion um die Zukunft des Landes Lippe-Detmold waren mehrere Pläne im Gespräch, darunter der Vorschlag des oldenburgischen Ministerpräsidenten Tantzen, Lippe an der Gründung eines Weser-Ems-Staates zu beteiligen. Der damalige Oberpräsident von Hannover und spätere Ministerpräsident des Landes Niedersachsen, Hinrich Wilhelm Kopf, forderte in einer Denkschrift die Einbeziehung Lippes in das künftige Niedersachsen, während Westfalen im Interesse der Aufrechterhaltung des Raumes Westfalen als ungeschmälerte Einheit seinerseits einen Anspruch geltend machte. Die Zukunft Lippes wurde zu einem Streitpunkt zwischen Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, wobei es dem niedersächsischen Regierungschef immerhin zunächst gelang, einen sofortigen Anschluß Lippes an Nordrhein-Westfalen zu verhindern. Doch konnte er die britische Militärregierung letztendlich nicht für sein Ziel einer Zuordnung Lippes zu Niedersachsen gewinnen<sup>613</sup>.

Auf der Basis einer Resolution des lippischen Landtags vom 19. Juli 1946 nahm Drake in den darauffolgenden Monaten Verhandlungen mit beiden Ländern auf. Diese EntschlieÙung enthielt unter anderem die Grundsatzforderung, Lippe die Entscheidung über seine Zugehörigkeit selbst zu überlassen, sowie den Wunsch, es in seiner engen Verbindung mit Minden-Ravensberg, mit dem es nach der Abtrennung Schaumburg-Lippes zusammengelegt worden war, zu belassen. Die Mitteilung der Militärregierung während der Verhandlungen im Sonderausschuß des Zonenbeirates zur Neugliederung der britischen Zone, daß der ursprünglich geplante Anschluß Lippes an Hannover vorerst verschoben worden sei, verschaffte Drake nunmehr ausreichenden zeitlichen Spiel-

<sup>611</sup> Hüttenberger, Vereinigung Lippes mit Nordrhein-Westfalen, S. 41.

<sup>612</sup> Zum folgenden Rombeck-Jaschinski, Heinrich Drake und Lippe; Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 310–318; ders., Vereinigung Lippes mit Nordrhein-Westfalen.

<sup>613</sup> Vgl. dazu auch das Kapitel zu Niedersachsen, S. 199 ff.

raum. Er war jetzt in die Lage versetzt, beide Konkurrenten, Kopf und Amelunxen, gegeneinander auszuspielen, und entschlossen, das günstigste Angebot wahrzunehmen. Das Ergebnis der Gespräche mit dem nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten manifestierte sich in den sogenannten „Punktationen“ vom 17. Januar 1947, beiderseitigen Vereinbarungen, wonach Lippe die Garantie für die Beibehaltung der Gemeinschaftsschule und seines Landesvermögens erhielt, dessen Verwaltung einem eigenen Zweckverband überlassen bleiben sollte. Außerdem wurde eine Verlegung der ostwestfälischen Bezirksregierung von Minden nach Detmold in Aussicht gestellt. Die britische Militärregierung akzeptierte diese „Punktationen“ und signalisierte ihr Einverständnis zum Beginn der Vorbereitungen für einen Anschluß Lippes an Nordrhein-Westfalen. Lippe sollte vorbehaltlich einer Volksabstimmung vorläufig von Nordrhein-Westfalen aus verwaltet werden. Ausdrücklich aber durfte einer endgültigen Regelung nicht durch irgendwelche Maßnahmen vorgegriffen werden. Mit der Verordnung Nr. 77 wurde der Anschluß daraufhin am 21. Januar 1947 vollzogen. Sie hob die Selbständigkeit Lippes auf und sah eine Volksabstimmung innerhalb von fünf Jahren vor.

Die zugesagte Verlegung des Regierungssitzes nach Detmold wußte Drake gegen hartnäckige Widerstände Mindens durchzusetzen. Sie war im Herbst 1948 abgeschlossen. Den Anhängern eines Anschlusses an Niedersachsen gegenüber, die durch das Drängen auf die baldige Durchführung der vorgesehenen Volksabstimmung die Schaffung vollendeter Tatsachen verhindern wollten, spielte der Landespräsident auf Zeit; daß die Besatzungsmacht eine Verschiebung der Volksabstimmung anordnete, die angesichts der vorhandenen, von Hannover unterstützten Widerstände unter Umständen einen unerwünschten Ausgang hätte nehmen können, kam Drake dabei sehr entgegen. Persönlich neigte er, verständlicherweise, sogar dazu, völlig darauf zu verzichten, zumal die Meinungen in seinem Lande geteilt, also keineswegs einhellig auf Nordrhein-Westfalen hin ausgerichtet waren: Die katholische Kirche tendierte zum überwiegend katholischen Nordrhein-Westfalen. Die Arbeiterschaft war ebenfalls eher nach Westen orientiert, da sie sich von der Ruhrindustrie Arbeit und bessere Löhne versprach. Parteipolitisch gehörte Lippe überdies zum SPD-Bezirk Östliches Westfalen. So votierte auch die gewerkschaftliche Seite für Westfalen, hingegen die gesamte Wirtschaft einschließlich der Landwirtschaft für Niedersachsen. Dasselbe galt bei den Parteien für die CDU, ähnlich für die Liberalen. Am 5. November 1948 endlich wurde ein Gesetz über die Vereinigung Lippes mit Nordrhein-Westfalen und die Schaffung eines Landesverbandes Lippe aufgrund der ausgehandelten „Punktationen“ im Landtag von Nordrhein-Westfalen verabschiedet. Amelunxens Nachfolger Arnold mußte General Bishop nochmals versichern, daß die Durchführung der Volksabstimmung, auf die die Militärregierung nach wie vor Wert legte, nicht gefährdet sei<sup>614</sup>. Dennoch dauerte es fast ein Jahr, bis die Lippe-Gesetze von den Briten genehmigt wurden. Die Durchführung der Volksabstimmung ist später durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes hinfällig geworden<sup>615</sup>.

<sup>614</sup> Vgl. Nieders. HStAH, Nds.100, Acc.144/81, Nr. 526: In zwei Fernschreiben an Kopf vom 16.9. 1948 und 8. 10. 1948 versicherte Arnold, daß Nordrhein-Westfalen in der Angelegenheit Lippe nichts weiterhin Präjudizierendes unternehmen werde.

<sup>615</sup> Das Bundesverfassungsgericht stellte 1955 fest, daß die Angliederung Lippes auch ohne Volksabstimmung gültig sei. Von der bis zum 5.2. 1956 offengehaltenen Möglichkeit, eine Volksabstimmung herbeizuführen, hat Lippe keinen Gebrauch gemacht.

*Nordrhein-Westfalen und die „Frankfurter Dokumente“*

Die Aufnahme der „Frankfurter Dokumente“ in Nordrhein-Westfalen war zwiespältig. Zu sehr stachen auf den ersten Blick die aus deutscher Sicht negativen Elemente hervor. Insbesondere die Regelung der Ruhrfrage, aber auch die Behandlung der deutschen Westgrenze war bis dahin als Prüfstein für die vielbeschworene europäische Zusammenarbeit und Solidarität betrachtet worden, mit der eine einseitige Benachteiligung der Deutschen schlecht zu vereinbaren war und die die Erwartung nicht unangebracht hatte erscheinen lassen, daß berechnete deutsche Wünsche Berücksichtigung finden würden. Die Londoner Beschlüsse enttäuschten dagegen den aufkeimenden Optimismus und voreilige Hoffnungen auf größere wirtschaftliche und politische Freiheiten. Sie zeigten noch einmal mehr als deutlich die eingeschränkte Rolle der Deutschen, auch in Angelegenheiten, die sie selbst in existentieller Weise betrafen. Trotzdem gab es Versuche, eine eigene Initiative zu entfalten. Zu den deutschen Persönlichkeiten, die in der Verfassungsfrage Anstöße zu geben versuchten, gehörte auch der Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen.

*Verfassungsfrage*

Rege wie kaum ein anderer westdeutscher Regierungschef hatte sich Nordrhein-Westfalens Ministerpräsident Karl Arnold in die Verfassungsfrage eingeschaltet. In seinen deutschlandpolitischen Vorstellungen gab es anfangs deutliche Parallelen zum politischen Denken Jakob Kaisers. Arnold glaubte ebenfalls zunächst, Deutschlands Zukunft in unbewaffneter Blockfreiheit und einer geistigen Mittlerrolle in Europa suchen zu sollen. Zwangsläufig aber mußte er spätestens anlässlich der Bizonenreform zu Beginn des Jahres 1948 zugeben, daß eine klare Entscheidung im Ost-West-Konflikt immer unausweichlicher wurde. Etwa zur gleichen Zeit ließ er durchblicken, daß er es für richtig hielt, wenigstens in den Westzonen den Anfang zu einer neuen deutschen Staatlichkeit zu machen. In scheinbarem Widerspruch dazu entfaltete er nur wenig später eine gesamtdeutsche Initiative: Im Februar 1948 – zu Beginn der ersten Beratungsphase der Londoner Sechsmächtekonferenz – lancierte er einen ursprünglich anonymen 10-Punkte-Plan in die Öffentlichkeit. Die Urheberschaft wurde allgemein Pressechef Hermann Katzenberger zugeschrieben, während Arnold selbst sich zu diesem Zeitpunkt in der Schweiz aufhielt, ein Indiz dafür, so Hüwel, daß der Ministerpräsident „zunächst einen ‚Versuchsballon‘ hatte starten wollen“<sup>616</sup>, bevor er weitere öffentliche Schritte unternahm: Unter der Prämisse der freien Betätigung aller Parteien in den vier Zonen sollten sich diejenigen unter ihnen, die mindestens fünf Prozent der Stimmen in einem der Länder erlangt hatten und in mindestens zwei Landtagen repräsentiert waren, gleichberechtigt zu einer gesamtdeutschen Vertretung zusammenfinden. Je vier Vertreter von CDU, CSU, FDP, DVP, KPD, SED, SPD und Zentrum sowie die Ministerpräsidenten der Länder beziehungsweise Bürgermeister der beiden Hansestädte würden einen Ausschuß zur Einberufung einer Nationalversammlung bilden. Diese sollte, frei gewählt unter der Garantie der Okkupationsmächte, in einer besatzungsfrei-

<sup>616</sup> Hüwel, Karl Arnold, S. 187.

en Stadt in „Mitteldeutschland“ ihre Beratungen zur Ausarbeitung einer Verfassung aufnehmen. Nach der Verkündung der Verfassung war eine provisorische Regierung zu bilden. Die Rechte des Staatschefs sollten dabei bis zur endgültigen Wahl auf den Präsidenten der Verfassungsgebenden Versammlung übergehen. Diese provisorische Regierung sollte ihre Tätigkeit ausüben bis zum Abschluß eines Friedensvertrages.

Am 25. März 1948 dann trat Arnold mit seinem „Manifest an die deutsche Einheit“ hervor. Er ging damit über zwei kurz zuvor von CDU und Zentrum im Landtag gestartete gesamtdeutsche Initiativen hinaus<sup>617</sup>. In Anlehnung an den oben vorgestellten 10-Punkte-Plan unterbreitete er erneut praktische Vorschläge für eine Zusammenführung aller Zonen. Lediglich das Stichwort Friedensvertrag (Punkt 7 des 10-Punkte-Planes) griff er jetzt nicht wieder auf, wahrscheinlich, so meint Hüwel, um den Eindruck zu vermeiden, als sollten die Besatzungsmächte von deutscher Seite unter Druck gesetzt werden<sup>618</sup>. Arnolds Manifest war zur Vorlage beim Alliierten Kontrollrat gedacht. Der Zeitpunkt der Herausgabe war zudem bewußt kurz vor der erwarteten Rede General Robertsons vor dem nordrhein-westfälischen Landtag gewählt worden. Es sollte zugleich eine Antwort auf die Rede des britischen Premierministers Attlee im Unterhaus vom 1. März 1948 sein, in der dieser unter anderem Deutschland zur Ergreifung eigener Initiative aufgefordert hatte<sup>619</sup>. Arnolds Hoffnung, daß seine Aktion Widerhall bei den Briten finden würde, erfüllte sich nicht. Nach Beobachtungen Krolls deutete jedoch alles auf die zunehmende Entschlossenheit der Besatzungsmächte hin, eine auf die Westzonen beschränkte neue politische Ordnung zu etablieren, aber auch darauf, daß, zumindest von den Angelsachsen, eine eigene deutsche Initiative in dieser Richtung weiterhin begrüßt werden würde. Deutsche Signale in Richtung der Bildung einer provisorischen Regierung für die Westzonen, allerdings als „Regierung für Gesamtdeutschland mit dem vorläufigen Sitz im Westen“, standen nun geradezu unausweichlich auf der Tagesordnung<sup>620</sup>.

Auch Arnold zog Anfang Mai 1948 aus der immer offenkundiger werdenden Tatsache, daß die Westmächte „den Weg zur Herstellung der Einheit Deutschlands vorerst als blockiert“ betrachteten, den Schluß, daß „am Anfang nicht eine Gesamt-, sondern nur eine vorläufige Teillösung möglich sein“ werde<sup>621</sup>. Nun plädierte er ebenfalls für

<sup>617</sup> Einem Antrag der CDU zufolge sollten aus den Landtagen aller vier Zonen Vertreter in einen beratenden gesamtdeutschen Ausschuß entsandt werden; das Zentrum hatte dagegen das Zustandekommen eines solchen Ausschusses durch Sonderausschüsse bei den einzelnen Landtagen vorgeschlagen; vgl. ebenda, Anm. 5; Först, Nordrhein-Westfalen, S. 145. Die Beratung der beiden Anträge wurde zunächst vertagt, dann zurückgestellt, am 2. 8. 1949 schließlich aufgrund der zwischenzeitlichen Entwicklung als erledigt betrachtet; vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Kurzprotokolle über die Sitzungen des Hauptausschusses am 22. 3., 21. 5. und 2. 8. 1948.

<sup>618</sup> Hüwel, Karl Arnold, S. 188.

<sup>619</sup> HStAD, NW 22, Nr. 369, Rheinische Post vom 27. 3. 1948; HStAD, NW 53, Nr. 71, Mitteilungen der Landesregierung Nordrhein-Westfalen Nr. 9 vom 25. 3. 1948; ebenda, „Um die deutsche Nationalversammlung“, Rundfunkkommentar Katzenbergers im NWDR am 31. 3. 1948.

<sup>620</sup> HStAD, NW 53, Nr. 113, Aufzeichnung Krolls vom 8. 4. 1948; ebenda, Nr. 71, Aufzeichnung Krolls „Anregungen für London“ vom 21. 4. 1948; ebenda, vertrauliche Analyse Krolls „Gegenwärtiger Stand der Diskussion über die Bildung einer deutschen Regierung“ vom 15. 4. 1948.

<sup>621</sup> HStAD, NW 53, Nr. 673, Interview mit Karl Arnold im Weser-Kurier vom 8. 5. 1948.

eine gesamtdeutsche Regierung mit vorläufigem Sitz im Westen, deren Anspruch auch in ihrer Zusammensetzung zum Ausdruck kommen und die überdies von Anfang an gleichberechtigtes Mitglied einer westeuropäischen Union sein sollte. Arnolds gesamtdeutsche Initiativen wichen angesichts der zu erwartenden Londoner Entscheidungen also einer realistischeren Konzeption. Es bleibt zu fragen, was sich Arnold vor dem Hintergrund gescheiterter innerdeutscher Einigungsversuche und des endgültigen Auseinanderbrechens der Koalition der Siegermächte von seinen gesamtdeutschen Initiativen erhofft haben mag. Auch Detlev Hüwel bezweifelt, daß Arnold selbst an eine Realisierungschance seines Konzeptes geglaubt hat. Er vermutet vage, daß Arnold möglicherweise gehofft habe, doch noch den großen Durchbruch in der Deutschlandpolitik zu erzielen<sup>622</sup>. Hüttenberger wertet die Aktion Arnolds als einen verzweifelten „Appell an die Großmächte und gleichzeitig als ein[en] Nachweis der inneren Ablehnung der kommenden historischen Entwicklung“<sup>623</sup>. Eine andere Erklärung könnte darin liegen, daß Arnold mit seinem Vorstoß, der ja einige Aufmerksamkeit hervorgerufen hat, eine Möglichkeit zur persönlichen Profilierung gesehen haben mag, verbunden mit der Überzeugung, daß Nordrhein-Westfalen seiner Bedeutung entsprechend hier eine Vorreiterrolle übernehmen sollte. Vor allem aber dürfte das Ganze als ein Rechtfertigungsversuch vor der Geschichte zu interpretieren sein<sup>624</sup>.

Mit der Idee der Proklamation eines „Deutschen Exekutivorgans“ unternahm Arnold dann noch einmal den Versuch, auf die bevorstehenden Entscheidungen Einfluß zu nehmen. Am 29. Juni, also in Kenntnis der Londoner Beschlüsse, sandte Arnold ein Schreiben an Bishop mit der Bitte um Weiterleitung an General Robertson, in dem er im Hinblick auf die bevorstehende Zusammenkunft mit den Militärgouverneuren diesem einen weiteren Vorschlag unterbreitete, der „nach Lage der politischen Verhältnisse“ geeignet sei, „recht schnell zu positiven Ergebnissen zu kommen“<sup>625</sup>. Dieselbe Konzeption unterbreitete er in modifizierter Form nach der Übergabe der „Frankfurter Dokumente“ dem Düsseldorfer Kabinett als „Beratungsgrundlage“<sup>626</sup> in der – allerdings vergeblichen – Hoffnung, diese zum Ausgangspunkt einer gemeinsamen Position der westdeutschen Länder gegenüber den Besatzungsmächten machen zu können: Als Übergangslösung bis zur Etablierung einer zentralen deutschen Regierung plädierte Arnold für die Einsetzung eines „Exekutivorgans“ für die drei Westzonen per Proklamation durch die Militärgouverneure. Diesem „deutschen Exekutivorgan“, bestehend aus den Ministerpräsidenten, einschließlich dem Oberbürgermeister von Berlin, sollte eine „parlamentarische Instanz“ beigegeben werden, gewählt von den Hauptausschüssen der westdeutschen Landtage und der Berliner Stadtvertretung. In den Kompetenzbereich dieses „Exekutivorgans“ gehörten a.) die Herbeiführung eines „Abkommens“ mit den Militärregierungen über die Definition der „Rechte und Pflichten der Besatzungsbehörden einerseits und des Deutschen Exekutivorgans andererseits“, b.) die Zuständigkeit für alle Fragen, „die

<sup>622</sup> Hüwel, Karl Arnold, S. 190.

<sup>623</sup> Hüttenberger, Arnold, S. 161.

<sup>624</sup> Dazu HStAD, NW 97, Nr. 15, Schreiben Karl Spieckers an Karl Geiler vom 5. 4. 1948; darin heißt es zum Thema Wahlen zu einer Nationalversammlung: „Ich bedaure, daß es Leute gibt, die nicht einsehen wollen, daß ungeachtet des Erfolges der Versuch allein historische Notwendigkeit ist und sein Unterlassen uns eines Tages als schwere Schuld angerechnet werden wird.“

<sup>625</sup> Vgl. HStAD, NW 53, Nr. 736.

<sup>626</sup> Kanther, Kabinettsprotokolle, Bd. 2, S. 536 ff.

nach der Proklamation Nr. 88“ nicht in den Aufgabenbereich des Wirtschaftsrates und der bizonalen Organe fielen, c.) die Rolle einer „Koordinierungsstelle“ für die französische Besatzungszone, „um auf wirtschaftlichem Gebiete eine einheitliche Gesetzgebung für alle drei Westzonen zu gewährleisten“; bis auf weiteres sollten dabei die Länderkabinette der französischen Zone „für ihren Bereich die Funktionen des Verwaltungsrates [und] des Wirtschaftsrates“ übernehmen, d.) die Übernahme der Vorbereitungen für das Zustandekommen einer Verfassungsgebenden Versammlung (Wahlkreiseinteilung, Festlegung eines einheitlichen Wahlrechtes für die Trizone und des Wahltermins sowie des Zeitpunktes für die Einberufung der Verfassungsgebenden Versammlung), e.) Ernennung eines Ausschusses „von besonders qualifizierten Personen“, mit dem Auftrag, „einen Entwurf für eine künftige deutsche Bundesverfassung auszuarbeiten, welcher der gewählten deutschen Nationalversammlung zur Beratung und Entscheidung zugeleitet“ werden sollte, f.) Festlegung der Ländergrenzen innerhalb der drei Zonen und Führung der Verhandlungen mit den Besatzungsmächten, soweit nicht Gebiete betroffen waren, die in die Zuständigkeit der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, der Länderregierungen der französischen Zone oder der Militärgouverneure fielen, g.) Überwachung der Durchführung „der von der Verwaltung des vereinigten Wirtschaftsgebietes und in Angleichung hieran von den Kabinetten der Länder der französischen Zone beschlossenen Gesetze“. Dazu sollte das „Exekutivorgan“ die „erforderlichen Vollmachten“ erhalten, „insbesondere auch zum Schutze der Währungsreform, soweit bestehende Gesetze dazu nicht“ ausreichten. Zur Vorbereitung dieser Aufgaben schließlich war ein „geschäftsführender Ausschuß“ zu bestellen.

Neu gegenüber der Eingabe an Bishop war in dieser Kabinettsvorlage vor allem der Vorschlag, dem „Exekutivorgan“ eine „parlamentarische Instanz“ beizuordnen. Der Begriff „Nationalversammlung“ wurde fast durchweg durch den Terminus „Verfassungsgebende Versammlung“ ersetzt. Außerdem waren nunmehr ausdrücklich auch die Länder der französisch besetzten Zone in diese auf Westdeutschland begrenzte Konstruktion einbezogen. Nicht unwahrscheinlich ist, daß Arnold im Anschluß an die Frankfurter Konferenz am 1. Juli, in der die drei Dokumente übergeben worden waren, der Gedanke gekommen ist, seine Eingabe an Bishop in dieser Weise umzuwandeln. Den Entschluß mag er nach der kurzen Aussprache der Ministerpräsidenten untereinander am selben Tage gefaßt haben; denn auffällig ist die inhaltliche Übereinstimmung mit den Ausführungen des bayerischen Ministerpräsidenten Ehard in dieser Sitzung, denen Arnold weitgehend zugestimmt und hinzugefügt hatte, er sei „der Auffassung, daß ein deutscher Vorschlag, der von den Ministerpräsidenten einmütig vorgeschlagen würde, auf die Militärgouverneure einen großen Eindruck machen würde“<sup>627</sup>. Arnold hat tatsächlich seine Ausarbeitung den Länderchefs der Westzonen mit einem Begleitschreiben zugesandt, allerdings nicht den erhofften Erfolg verbuchen können. Bei seinen Kollegen traf er damit auf nur schwache, wenn nicht gar negative Resonanz<sup>628</sup>.

Am 5. Juli nahm der Hauptausschuß des Landtags ausführlich zu den „Frankfurter Dokumenten“ Stellung<sup>629</sup>. Man ging mehrheitlich von der Annahme aus, daß deutsche

<sup>627</sup> Vgl. Parl. Rat, Bd. 1, S. 28.

<sup>628</sup> Vgl. dazu Hüwel, Karl Arnold, S. 192 f.

<sup>629</sup> Landtag Nordrhein-Westfalen, Kurzprotokoll über die 23. Sitzung des Hauptausschusses am 5. 7. 1948.

Gegenvorschläge sich in dem durch die Dokumente vorgegebenen Rahmen zu bewegen hatten. Das im Protokoll festgehaltene Ergebnis der Beratungen zeigt, daß Arnold eine Modifizierung seiner Vorschläge hinnehmen mußte: Nicht aufgegriffen wurde der Gedanke, dem „Deutschen Exekutivorgan“ ein „Beratungsorgan“ als „parlamentarische Instanz“ beizugeben. Durch diese Konstruktion wäre es mit einer demokratischen Legitimation ausgestattet und als Verhandlungspartner gegenüber den Besatzungsmächten aufgewertet worden<sup>630</sup>. Auch von dem Terminus „Verfassungsgebende Versammlung“ rückte der Hauptausschuß ab. Eine solche sei derzeit „aus tatsächlichen und rechtlichen Gründen“ nicht möglich. An ihre Stelle sollte eine „Kommission“ treten, von den Landtagen nach einem einheitlichen Modus zu wählen, analog dem in Dokument Nr. I vorgesehenen Wahlschlüssel. Hatte Arnold in seiner Kabinettsvorlage die Ausarbeitung einer „Bundesverfassung“ vorgesehen, war nun lediglich von einem „Verwaltungsstatut“ die Rede. Außerdem wurden wesentliche Aufgaben wie die Klärung der Beziehungen zwischen den Deutschen und den Besatzungsmächten, die Ausarbeitung von Vorschlägen zum Wahlrecht für das trizonale Parlament, die Arnold den Ministerpräsidenten zugedacht hatte, jetzt der „Kommission“ übertragen.

Zu einer Abstimmung unter den westdeutschen Ländern, wie sie Arnold angestrebt hatte, kam es allein mit Rheinland-Pfalz, mit dem Nordrhein-Westfalen auch in der Ländergrenzenfrage eng zusammenarbeitete, um der französischen Rheinlandpolitik entgegenzuwirken. In der Verfassungsfrage<sup>631</sup> versuchten beide möglicherweise, die mit der Annahme der „Londoner Empfehlungen“ erkennbare konziliantere Haltung der französischen Besatzungsmacht gegenüber den Deutschen taktisch zu nutzen: Beiden Ländern waren Informationen über die innenpolitischen Schwierigkeiten Frankreichs zugegangen sowie darüber, daß Frankreich sich in London amerikanischem Druck hatte beugen müssen und deshalb auf deutsche Hilfe setzte. Arnolds „Exekutivorgan“ nun hätte, nach der Interpretation Hüttenbergers<sup>632</sup>, möglicherweise als vorläufige Regierung eine verzögernde Funktion bei der Weststaatsbildung übernehmen sollen.

### *Ländergrenzenreform*

Seit seinem Bestehen war Nordrhein-Westfalen auch für die territoriale Gliederung Westdeutschlands von zentraler Bedeutung. Von den Beratungen des Sonderausschusses des Zonenbeirates über die Neuordnung der britischen Zone im Jahre 1946 war es ausdrücklich ausgenommen worden und hatte so, da es zu diesem Zeitpunkt bereits praktisch als vorgegebene Größe feststand, die Länderordnung der Zone entscheidend geprägt. Deutsche Stellungnahmen hatten allenfalls indirekt dazu beigetragen, die Kon-

<sup>630</sup> So Hüttenberger, Arnold, S. 163.

<sup>631</sup> Bei der Erörterung von Arnolds Kabinettsvorlage ergab sich eine „völlige Übereinstimmung des Standpunktes und der Absichten“; Vermerk von Gumppenbergs vom 4.7. 1948, in: Kanther, Kabinettsprotokolle, Bd. 2, S. 545; Altmeier forderte allerdings einen deutlichen Hinweis auf die sowjetische Zone, um dem Vorwurf einer deutschen Spaltung vorzubeugen.

<sup>632</sup> Hüttenberger, Arnold, S. 164. Arnold hat seine Stellungnahme mit einem persönlichen Begleitschreiben unverzüglich dem französischen Generalkonsul zukommen lassen; vgl. ebenda, S. 166.

zeption der britischen Kontrollkommission, d. h. in erster Linie General Robertsons, des Hauptverfechters der Nordrhein-Westfalen-Lösung, zu untermauern<sup>633</sup>. Auch in der Diskussion von 1948 setzte Nordrhein-Westfalen, schon durch seine Größe, zusammen mit Bayern den Maßstab für eine Neugliederung; es war darüber hinaus ein „Brennpunkt der innerdeutschen Grenzproblematik“<sup>634</sup>: Eine Neuformierung Nordrhein-Westfalens wäre mit tiefgreifenden Konsequenzen für Rheinland-Pfalz verbunden gewesen, dessen Auflösung ihrerseits wiederum eine komplexe Wirkung auf das gesamte westdeutsche Ländergefüge ausgeübt hätte. Die geteilte ehemalige Rheinprovinz stellte eine enge Beziehung zwischen beiden Ländern in der Territorialfrage her, die sich in der Tat im beiderseitigen Zusammenspiel bemerkbar machte und in einem fast freundschaftlich zu nennenden Verhältnis zwischen Arnold und Altmeier ihren Ausdruck fand<sup>635</sup>. Peter Altmeier ist es deshalb schon frühzeitig, gleich zu Beginn der Ländergrenzendiskussion, ganz im Sinne der von ihm verfolgten politischen Zielsetzungen gelungen, Arnold davon zu überzeugen, daß eine Status-quo-Politik auch für Nordrhein-Westfalen aus außen- und innenpolitischen Gründen unbedingt angeraten war.

In der Landeskanzlei sind gleichwohl die grundsätzlichen Gestaltungsmöglichkeiten für Nordrhein-Westfalen im Rahmen einer Territorialreform gedanklich durchgespielt worden: die Alternativen einer Aufteilung, Vergrößerung oder Beibehaltung des Landes in seiner bisherigen Form. Um „nicht von Mehrheitsbeschlüssen der übrigen Länder oder Diktaten der Militär-Gouverneure überrannt zu werden“, riet von Gumpenberg, unter anderem stellvertretendes Mitglied im Ausschuß zur Überprüfung der Ländergrenzen, in einem Exposé vom 30. Juli dazu, „rechtzeitig eine klare Linie herauszuarbeiten“<sup>636</sup>. Im Zentrum jeglicher Planung stand dabei auch hier das Ruhrgebiet. Als oberste Maxime galt, daß dieses 1. als wirtschaftliche Einheit erhalten bleiben mußte und 2. nicht den Gefahren einer Isolierung ausgesetzt werden durfte. Es brauchte vielmehr „einen soziologischen Ausgleich durch Einbettung in andere Gebiete stabileren Charakters“, da es „seiner massierten Industrie wegen wirtschaftlich und politisch krisenanfällig und labil“ war. Öffentlich diskutiert wurden die Möglichkeiten einer Aufteilung Nordrhein-Westfalens in verschiedenen Varianten: 1. eine Wiederherstellung der beiden ehemaligen Provinzen Rheinland und Westfalen als selbständige Länder, gegebenenfalls die Erweiterung beider je nach Süden beziehungsweise Norden<sup>637</sup>, wobei das Ruhrgebiet, notwendigerweise ungeteilt, alternativ a.) dem Rheinland oder b.) Westfalen zufallen würde, oder 2. durch eine Drei-Länder-Lösung, in der das Ruhrgebiet als „Niederrhein-Ruhr“ neben die Länder Rheinland und Westfalen treten sollte.

<sup>633</sup> Dazu Holscher, Von den Provinzen zum neuen Land; ders. (Hrsg.), Nordrhein-Westfalen; Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 204 ff.; Steininger (Bearb.), Die Ruhrfrage.

<sup>634</sup> HStAD, NW 53, Nr. 697 b, Vermerk von Gumpenbergs vom 30. 7. 1948.

<sup>635</sup> Vgl. auch Hüwel, Karl Arnold, S. 176; Dorfey, Teilung der Rheinprovinz, S. 15 ff.

<sup>636</sup> HStAD, NW 53, Nr. 697 b, Vermerk von Gumpenbergs vom 30. 7. 1948.

<sup>637</sup> Vgl. dazu den vom Ausschuß zur Überprüfung der Ländergrenzen erstellten Katalog der Veränderungsmöglichkeiten, in: Parl. Rat. Bd. 1, S. 314; eine Aufteilung Nordrhein-Westfalens spielte in dem Vorschlag des Tagesspiegels vom 7. 7. 1948 oder dem Neuordnungsplan des schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Hermann Lüdemann eine Rolle; vgl. ebenda, S. 304 f.

Im Falle eines Zusammenschlusses der Regierungsbezirke Aachen, Köln, Koblenz und Trier allerdings wäre „der linksrheinische Rheinstaat mit stärkster national-politischer Gefährdung geschaffen“<sup>638</sup>. Schon wegen der Gefahr politischer Radikalisierung in einem rein industriell bestimmten und daher sehr einseitig strukturierten Land wurde auch ein Land „Niederrhein-Ruhr“ als wenig realistisch eingestuft. Dabei würde „ein Zwergstaat entstehen, in dem die dichtgedrängte Bevölkerung unter einseitiger Wirtschaftsform stark krisenempfindlich und gegenüber sozialen Erschütterungen wesentlich anfälliger“ sein würde als seine Nachbarbevölkerung<sup>639</sup>. Ganz ähnlich hatte übrigens die britische Kontrollkommission unter anderem bei ihrer Befürwortung des neuen Landes argumentiert, ein kleineres, ausschließlich von Arbeitern bewohntes Gebiet könne leicht zum Zentrum kommunistischen Einflusses und kommunistischer Propaganda werden; aber nicht nur eine kommunistische, sogar eine SPD-Majorität sollte verhindert werden, obwohl auf unterer Ebene innerhalb der Kontrollkommission durchaus SPD-freundliche Tendenzen vorhanden waren. Kurt Schumacher hatte damals bezeichnenderweise das neue Land Nordrhein-Westfalen abgelehnt, weil es „tödlich“ für die SPD sei<sup>640</sup>.

Die ablehnende Stellungnahme der Industrie- und Handelskammern gegenüber einer Aufteilung zeigte, daß Nordrhein-Westfalen in seiner bestehenden Form in Kreisen der Wirtschaft auf breite Zustimmung stieß<sup>641</sup>. Auch das Landesplanungsamt hatte Unterlagen bereitgestellt, die die „Zerreißung der wirtschaftlichen Zusammenhänge“ im Falle einer Aufteilung belegen sollten<sup>642</sup>. Parteipolitiker wie Konrad Adenauer hatten bei anderer Gelegenheit bereits deutlich zu verstehen gegeben, daß eine Abtrennung Westfalens vom Ruhrgebiet keinesfalls in Frage komme und es nicht in der Absicht der CDU liege, etwaigen französischen Wünschen entgegenzukommen. Sogar Innenminister Menzel, der der Entstehung Nordrhein-Westfalens ursprünglich keinen Beifall gezollt hatte, hob nun – wie auch Robert Lehr – in Presseerklärungen hervor, daß das Land bei der Gründung seine optimale Gestalt gefunden habe<sup>643</sup>. Waren also kaum ernstzunehmende Stimmen zu finden, die einer Aufteilung des Landes das Wort redeten<sup>644</sup>, wurden auch die Möglichkeiten einer Vergrößerung des Landes überaus skeptisch beurteilt. Eine solche war, wie oben bereits angedeutet, sowohl nach Süden als auch nach Norden im Gespräch, a.) um die Regierungsbezirke Koblenz und Trier,

<sup>638</sup> HStAD, NW 53, Nr. 697b, Vermerk von Gumpenbergs vom 30.7. 1948.

<sup>639</sup> Ebenda, Nr. 699, Stellungnahme Robert Lehrs „Zur Frage der Revision der Ländergrenzen“ (o. D.).

<sup>640</sup> Vgl. Steininger (Bearb.), Die Ruhrfrage, S. 176; zur Haltung der Parteien zur Landesgründung vgl. Hölscher (Bearb.), Nordrhein-Westfalen, S. 60–76.

<sup>641</sup> Ebenda, S. 79; HStAD, NW 53, Nr. 699, „Die innere Verflechtung der rheinisch-westfälischen Wirtschaft“, vertrauliches Gutachten der Vereinigung der Industrie- und Handelskammern, Düsseldorf (o. D.).

<sup>642</sup> Ebenda, Schreiben Pragers an Arnold (mit Unterlagen) vom 28. 6. 1948.

<sup>643</sup> Vgl. Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 208f.; Först, Geschichte Nordrhein-Westfalens, Bd. 1, S. 158.

<sup>644</sup> Die Bildung eines separaten Rheinstaates, von allen größeren Parteien bekämpft, war das Ziel nach der Spaltung der „Rheinischen Volkspartei“ in Aachen gebildeten „Rheinischen Union“. Dieser unabhängige Rheinstaat sollte wirtschaftlich an die belgisch-niederländisch-luxemburgische Zollunion angeschlossen werden; vgl. HStAD, NW 115, Nr. 132; zum rheinischen Partikularismus auch Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik, S. 407.

also die derweil zu Rheinland-Pfalz zählenden südlichen Rheinlande, eventuell zusätzlich um den Regierungsbezirk Montabaur, b.) durch eine Vereinigung mit ganz Rheinland-Pfalz, c.) um Teile des niedersächsischen Regierungsbezirks Osnabrück. Ausdrücklicher Befürworter der Lösung a.) war der CDU-Fraktionsvorsitzende im Landtag und Vorsitzende der CDU der britischen Zone, Konrad Adenauer<sup>645</sup>. Anhänger der letzteren Konzeption war etwa der Leiter des Landesplanungsamtes, Stefan Prager. Prager ging dabei allerdings von der Voraussetzung einer Vergrößerung Niedersachsens durch einen Zusammenschluß mit Schleswig-Holstein aus<sup>646</sup>.

Im Vordergrund des Interesses hätte primär die Wiedervereinigung des Rheinlandes gestanden, doch waren und blieben solche Forderungen letztlich nicht mehr als „rhetorische Pflichtübungen“<sup>647</sup>. Wegen des Rheinlandes war für Nordrhein-Westfalen, wie bereits skizziert, Rheinland-Pfalz die erste Bezugsgröße. Eine Zusammenführung des Rheinlandes aber hätte eine weitere Vergrößerung Nordrhein-Westfalens bewirkt, der, abgesehen von der ablehnenden Haltung der Besatzungsmächte, auch die übrigen Länder kritisch gegenüberstanden. Schon in seiner bestehenden Form wurde Nordrhein-Westfalen als bevölkerungsmäßig und wirtschaftlich Übergewichtig betrachtet. Der Gefahr einer Übergroße eines Landes „Rheinland-Westfalen“ („neues Preußen“) hätte dadurch vorgebeugt werden können, daß man eine entsprechende Zahl ähnlich großer Länder schuf. Damit wäre gleichzeitig das Prinzip des Föderalismus von dem Verdacht der „Kleinstaaterei“ bewahrt worden<sup>648</sup>. Auch nur dann freilich wäre die Vereinigung mit Rheinland-Pfalz eine realistische Option gewesen.

Der Alternative einer größenmäßigen Angleichung an die übrigen Länder durch eine Teilung des Landes aber wurde, wie oben dargelegt, eine Absage erteilt. Kompensatorische Abstriche für eine Erweiterung nach Süden wären auf Kosten Westfalens gegangen; hier kamen in erster Linie Teile des Regierungsbezirks Detmold und Tecklenburg in Frage, die wie zwei Zipfel nach Niedersachsen hineinragten. Die Eingliederung dieser überwiegend protestantischen Gebietsteile nach Niedersachsen hätte bedeutet, die Teutoburgerwald-Linie als Grenze zwischen Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen zu akzeptieren, wie es der niedersächsische Regierungschef Hinrich Wilhelm Kopf stets gefordert hatte. Weiterhin hätte in der Südostecke eine Abtretung der Kreise Siegen und Wittgenstein an Hessen zur Debatte gestanden, die auch bei den hessischen Planungen eine Rolle spielten<sup>649</sup>. Die Auflagen der Besatzungsmächte und die ungeklärte Frage, welche Folgen eine Neuformierung des Landes für den Verlauf der Besatzungszonen haben würde, ließen das Ganze zu einem riskanten Unternehmen werden.

<sup>645</sup> Den Hintergrund bildeten eindeutig parteipolitische Überlegungen: In einem „Rheinland-Westfalen“, so legte Adenauer in einer vertraulichen Denkschrift dar, werde „die CDU immer die stärkste, vielleicht die Mehrheitspartei sein“. Dem Einwand, daß ein solches Land ein größenmäßiges Übergewicht unter den Ländern erhalten würde, hielt er entgegen, daß dieses nur knapp die Hälfte der Fläche des Landes Bayern umfassen und die Bevölkerungszahl um lediglich 1 Million bei damals 12 Millionen Einwohnern erhöht würde; vgl. Mensing (Bearb.): Adenauer: Briefe, Bd. 2, S. 201 f.; vgl. auch Heitzer, Die CDU in der britischen Zone, S. 568 f.

<sup>646</sup> HStAD, NW 53, Nr. 699, Schreiben Pragers an Arnold vom 3. 7. 1948.

<sup>647</sup> Först, Möglichkeiten und Grenzen, S. 285.

<sup>648</sup> Vgl. HStAD, NW 53, Nr. 704, Rheinische Post vom 10. 7. 1948.

<sup>649</sup> Ebenda, Nr. 655; vgl. dazu das Kapitel zu Hessen, Abschnitt „Land ‚Rhein-Main‘? Zur Diskussion über eine Neugestaltung des Landes“.

Arnold plädierte folglich in den Konferenzen der Ministerpräsidenten für die Zurückstellung einer Reform<sup>650</sup>, da diese nicht nur den Fortbestand von Rheinland-Pfalz in Frage gestellt, sondern gleichzeitig für Nordrhein-Westfalen die Gefahren der Bildung eines Rheinstaates und der Isolierung der Ruhr, die mit der Landesgründung ja gerade gebannt worden waren, unter Umständen erneut hätte akut werden lassen.

### *Besatzungsstatut*

Die Ruhrindustrie als dominierender Faktor in der Landespolitik hat auch die Haltung Nordrhein-Westfalens zum Besatzungsstatut bestimmt. Die umfangreichen Demontagen und die in London beschlossene Regelung der Ruhrfrage, die als tiefe, willkürliche und einseitig diskriminierende Eingriffe in das deutsche Wirtschaftsleben empfunden und kritisiert wurden, demonstrierten in eklatanter Weise die Notwendigkeit, deutscher Rechtslosigkeit entgegenzuwirken. So läßt sich für Nordrhein-Westfalen als einem der wenigen Länder die intensive Beschäftigung mit dieser Thematik und – ohne inhaltlich näher darauf eingehen zu wollen – die Ausarbeitung eines eigenen Entwurfs für ein Besatzungsstatut nachweisen. Während in einzelnen Ministerien schon seit längerem Unterlagen zusammengestellt worden waren, war es wiederum Hans Kroll, der Leiter des „Sonderreferats F“, der in der ersten Hälfte des Jahres 1948 die Initiative ergriff, „um einschlägiges Material für ein sogenanntes Besatzungsstatut zu sammeln und die bisherigen von den verschiedensten Seiten gemachten Vorschläge und Auffassungen, die sich z.Z. in wichtigen Punkten widersprechen, zu einem Gesamtbild zusammenzufassen, das eine zuverlässige Unterlage bieten soll für den Fall, daß deutsche Stellen von den Alliierten Militärregierungen mit der Angelegenheit befaßt“ werden sollten<sup>651</sup>. Schon Ende 1947 hatte Kroll Grundsätze aufgestellt für den Inhalt eines von den Ministerpräsidenten zusammen mit den Parteiführern auszuarbeitenden „Rechts-Statuts“: Ein solches sollte „im positiven Sinne eine möglichst weitgehende Autonomie auf dem Gebiet der Politik und insbesondere der Personal-Politik, der Wirtschaft, der Justiz und Verwaltung, der Polizei, des Wohnungswesens, der Zensur usw. enthalten, und zwar über das Maß hinaus, das das Völkerrecht für die Behandlung eines besetzten Gebietes vorsieht. In negativer Hinsicht sollten die Machtbefugnisse der Besatzungsbehörden auf eine Überwachungskontrolle und zwar in erster Linie hinsichtlich der militärischen Nichtaufrüstung beschränkt werden“. Nötigenfalls werde man „eine gewisse Kontrolle wirtschaftlicher Art mit dem Ziel der Sicherstellung der deutschen Rohstoffe zum Miteinsatz für den europäischen Aufbau nicht verweigern können“. Ein solches „Mindestprogramm“ sollte den Militärregierungen vorgelegt werden als „klare Vorbedingung für die deutsche Mitarbeit“<sup>652</sup>. Die Initiative

<sup>650</sup> Der Hauptausschuß des Landtags nahm am 5. Juli davon Kenntnis, daß der Ministerpräsident am Bestand des derzeitigen Landes mit allem Nachdruck festhalten werde. Die Frage der Ländergrenzenreform bedürfe einer eingehenden Untersuchung aus gesamtdeutscher Warte und sei deshalb zunächst zurückzustellen; Landtag Nordrhein-Westfalen, Kurzprotokoll über die 23. Sitzung des Hauptausschusses am 5. 7. 1948; vgl. auch die Stellungnahme Arnolds in der Sitzung des Landtags, 14. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 633.

<sup>651</sup> HStAD, NW 53, Nr. 94, Schreiben Krolls an Adenauer vom 7. 6. 1948.

<sup>652</sup> Ebenda, Nr. 72, vertrauliche Analyse Krolls „Die Lage nach dem Scheitern der Londoner Konferenz“ vom 16. 12. 1947.

dazu sollte wiederum ausdrücklich von Nordrhein-Westfalen als dem „größten und politisch wichtigsten Land des westdeutschen Raumes“ ausgehen.

1948 waren an der Ausarbeitung eines amtlichen Entwurfs unter der Federführung Krolls neben unabhängigen Sachverständigen, der Landeskanzlei und dem Innenministerium auch das Justiz-, das Finanz- und das Wirtschaftsministerium beteiligt. Kroll bezweckte damit, dem Ministerpräsidenten „den Entwurf eines wohldurchdachten Besatzungs-Statuts an die Hand zu geben für den Fall, daß eine Initiative Nordrhein-Westfalens in dieser Frage beabsichtigt“ war „oder aber von alliierter Seite diese Frage in Besprechungen mit deutschen Stellen zur Diskussion gestellt“ wurde<sup>653</sup>. Der Entwurf war Ende Juni 1948 fertiggestellt. Dieses „Statut“, dessen Verwendung sich Ministerpräsident Arnold selbst vorbehielt, war, zumindest nach Ansicht Krolls, kein „theoretisches Elaborat“, sondern eine „wirklichkeitsnahe Darstellung [. . .], die auf jahrelangen praktischen Erfahrungen im Verkehr mit der Besatzungsmacht“ beruhte<sup>654</sup>. Inwieweit Arnold von dieser Ausarbeitung Gebrauch gemacht hat, ist aus den Quellen nicht ersichtlich. Der Ministerpräsident hat die Anregungen Krolls jedenfalls insoweit aufgegriffen, als er in seiner Kabinettsvorlage vom 3. Juli dem von ihm konzipierten „Deutschen Exekutivorgan“ unter anderem die Aufgabe zuschrieb, ein Abkommen mit den Militärregierungen herbeizuführen, in dem die beiderseitigen Rechte und Pflichten festzulegen waren. Die Aushandlung eines Besatzungsstatutes auf vertraglicher Basis war eine Alternative, die in Koblenz allerdings nicht in Betracht gezogen wurde. Dort dominierte Carlo Schmid mit seiner Forderung nach einer einseitigen Auferlegung eines solchen Statuts, womit die fehlende Souveränität eines deshalb notwendigerweise auch nur provisorischen Staatsgebildes in Westdeutschland unterstrichen werden sollte.

### *Nordrhein-Westfalen in den Verhandlungen von Koblenz und Rüdeshcim*

An den Beratungen der Ministerpräsidenten nahmen aus Nordrhein-Westfalen neben Arnold auch Katzenberger, Spiecker und von Gumppenberg teil. Die Rolle des nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten auf der Koblenzer Konferenz ergab sich ausschließlich aus dessen Eigenschaft als Vorsitzender der Kommission zu Dokument Nr. I, während er sich sonst an der gesamten Diskussion nur äußerst spärlich beteiligte. Daß die Wahl zum Ausschußvorsitzenden auf ihn gefallen ist, dürfte darauf hindeuten, daß Arnold unter seinen Kollegen nicht zuletzt durch seine deutschlandpolitischen Initiativen in recht hohem Ansehen stand<sup>655</sup>. Die verschiedenen Vorentwürfe, die Arnold für die Sitzungen der Kommission ausarbeitete, orientierten sich dabei inhaltlich stark an seiner eigenen Kabinettsvorlage vom 3. Juli. Zwar kam es in der Endfassung der Koblenzer Gegenvorschläge zu Dokument Nr. I zu einer Kompromißformel unter

<sup>653</sup> Ebenda, Nr. 94, Aufzeichnung Krolls vom 20. 5. 1948.

<sup>654</sup> Ebenda, Schreiben Krolls an Drost vom 28. 6. 1948; ebenda, Begleitschreiben Krolls an Arnold bei der Übersendung des Entwurfs an den Ministerpräsidenten vom 24. 6. 1948.

<sup>655</sup> Hüwel, Karl Arnold, S. 194, vermutet, daß bei der Wahl Arnolds dessen ausgleichende Persönlichkeit eine Rolle spielte, die ihn als Kommissionsvorsitzenden besonders zur Herbeiführung eines Konsenses befähigt habe.

Berücksichtigung der Alternativfassung des Hamburger Bürgermeisters Brauer, doch wird dadurch der Beitrag Arnolds zur Willensbildung der Ministerpräsidenten keineswegs geschmälert.

Das Ergebnis der Konferenz entsprach im ganzen recht weitgehend den Vorstellungen der Landesregierung<sup>656</sup>: Der Charakter eines Provisoriums für die drei Westzonen kam in den Beschlüssen deutlich zum Ausdruck, und in die Antwort der Ministerpräsidenten zu Dokument Nr. I waren verschiedene Formulierungen, die Arnold als Kommissionsvorsitzender gefunden hatte, wörtlich aufgenommen worden. Arnold selbst sah deshalb auch „keine Veranlassung, [. . .] diese Beschlüsse zu ändern“. Ein entscheidender Vorteil lag für ihn in der Einstimmigkeit, mit der sie gefaßt worden waren; die Zustimmung der Landtage verschaffte den Ministerpräsidenten zusätzlich eine starke Position; sie erlaubte eine „Politik des Abwartens“<sup>657</sup>.

Bei dieser Auffassung blieb er auch in Rüdesheim, selbst nach der für den weiteren Verlauf der Konferenz ausschlaggebenden Rede Ernst Reuters. Als wichtigsten Differenzpunkt zwischen der mittlerweile durch die Generäle klargestellten Auffassung der Londoner Mächte und den Koblenzer Beschlüssen sah er, wie andere auch, die Referendumsfrage an. Hier äußerte er die „allergrößten Bedenken“. Arnold befürchtete, daß die Kommunisten eine Volksabstimmung für ihre propagandistischen Zwecke mißbrauchen und das Referendum „weitgehend auch zu einer Abstimmung gegen die Besatzungsmächte selbst machen“ könnten. Da er die Gefahr eines negativen Ausganges der Abstimmung durchaus real gegeben sah, griff Arnold die vom Hamburger Bürgermeister Brauer angeregte Möglichkeit auf, sich, wie Hans Ehard es formulierte, bei den Militärgouverneuren sozusagen ein „politisches Alibi“ zu verschaffen, indem man ein Referendum zwar nicht grundsätzlich ablehnte, aber gewichtige Gründe anführte, die eine Abstimmung durch die Landtage näherlegten. Sollten die Militärgouverneure trotzdem auf ihrer Meinung beharren, lag die Entscheidung bei ihnen<sup>658</sup>.

In Rüdesheim verfolgte Arnold seine Aufgabe als Ausschußvorsitzender zu Dokument Nr. I weiter. Als solcher hatte er auch die Gespräche mit den alliierten Verbindungsoffizieren zu führen und die deutsche Stellungnahme auf der abschließenden Konferenz mit den Militärgouverneuren am 26. Juli zu vertreten. In der Ländergrenzenfrage hatte sich Arnold in Koblenz völlig zurückgehalten und lediglich anklingen lassen, daß Nordrhein-Westfalen für eine Zurückstellung der Reform plädiere, da sie einer „eingehenden Überprüfung aus gesamtdeutschen Überlegungen heraus“ bedürfe<sup>659</sup>. In Rüdesheim zielte sein Engagement darauf ab, den definitiven Bestand seines Landes in den gegebenen Grenzen zu sichern und Plänen einer Trennung von Rheinland und Westfalen entgegenzutreten. Andererseits unterstützte er die Vereinigung der südwestdeutschen Länder, doch nur unter der Prämisse, daß diese Reform regional begrenzt blieb und seitens der Besatzungsmächte verbindlich garantiert wurde, daß es dabei nicht zu Grenzveränderungen in anderen Ländern, einem Austausch von Besatzungsgebieten oder einer Verlagerung der französischen Zone „weiter zum

<sup>656</sup> Das Kabinett billigte am 12. Juli „einmütig“ die Beschlüsse der Koblenzer Konferenz; vgl. Kanther, Kabinettsprotokolle, Bd. 2, S. 543.

<sup>657</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 159 f.

<sup>658</sup> Ebenda, S. 195 f.

<sup>659</sup> Ebenda, S. 72.

Rhein herunter“ kam<sup>660</sup>. Die Bereinigung der Verhältnisse in Südwestdeutschland war für Nordrhein-Westfalen insofern nicht ganz ungefährlich, als zu befürchten stand, daß Frankreich territoriale Kompensationen fordern könnte, die dann auf Kosten der Regierungsbezirke Köln und Aachen gegangen wären.

In den nach dem Abschluß der beiden Konferenzen anlaufenden Arbeitssitzungen des Ausschusses zur Überprüfung der Ländergrenzen sah sich Nordrhein-Westfalen aufgefordert, deutlich der Lüdemannschen Interpretation der Rüdeshheimer Beschlüsse entgegenzutreten: Diese waren aus der Sicht des Landes, auch in ihrer Formulierung, gegenüber den Koblenzer Entscheidungen „nur eine graduelle Steigerung ohne Veränderung des prinzipiellen Standpunktes“<sup>661</sup>. Nordrhein-Westfalen hielt deshalb daran fest, „daß mit der Einverständniserklärung, eine Überprüfung vorzunehmen, keineswegs die Verpflichtung übernommen worden“ war, „unter allen Umständen auch konkrete Vorschläge zu machen“. Es mußte vielmehr damit gerechnet werden, daß die Beratungen unter Umständen zu dem Ergebnis kamen, daß zum gegebenen Zeitpunkt Vorschläge wegen der bekannten innen- und außenpolitischen Risiken nicht gemacht werden konnten. Nähere Informationen aus Gesprächen mit den alliierten Verbindungsoffizieren hatten die enge Verflechtung des Schicksals von Rheinland-Pfalz mit Nordrhein-Westfalen noch stärker hervortreten lassen, da nun einerseits bekannt war, daß die drei Besatzungsmächte einer Vergrößerung von Nordrhein-Westfalen widersprechen würden, wenn nicht gleichzeitig ein weiteres großes Land geschaffen wurde, und andererseits, daß Frankreich eine Auflösung von Rheinland-Pfalz nicht hinnehmen wollte, wenn Nordrhein-Westfalen unverändert blieb. General Koenig hatte erklärt, daß er nur eine gleichzeitige Auflösung beider Länder akzeptieren und in einem solchen Falle von der Wiederherstellung der alten Rheinprovinz als neuem Land unter französischer Besatzung ausgehen würde. Daher entbehrten die (außen)politischen Befürchtungen beider Länder keineswegs einer realen Grundlage. Was Lippe anbetraf, hatten die Verbindungsoffiziere dieses als einen „Sonderfall“ bezeichnet<sup>662</sup>. Die Vorgehensweise war hier, wie oben beschrieben, bereits früher geregelt worden: Die Verordnung der britischen Militärregierung vom 21. Januar 1947 sah, auch im Falle der Loslösung von Nordrhein-Westfalen, eine Volksabstimmung innerhalb von fünf Jahren vor. Sie sollte allerdings möglichst jetzt, im Rahmen einer generellen Überprüfung der Ländergrenzen, durchgeführt werden, für den Bestand von Nordrhein-Westfalen selbst jedoch keine Konsequenzen haben.

In der Konferenz der Ministerpräsidenten auf Jagdschloß Niederwald am 31. August ließ Arnold weiterhin keine Zweifel an seiner Entschlossenheit, die Überprüfung der Ländergrenzen zu vertagen. Die Chancen für eine Reform nach dem Abschluß eines Friedensvertrages beurteilte er keineswegs schlechter als zum gegenwärtigen Zeitpunkt. Im Gegenteil, „eine ganze Reihe von wichtigen Problemen, die im Zusammenhang mit den Ländergrenzen stehen“, konnte „im deutschen Interesse sehr viel sinnvoller gelöst werden [. . .], wenn eine ausreichende deutsche Souveränität gegeben“ war<sup>663</sup>. Mit dieser Begründung stimmte er ebenfalls dafür, die Arbeit des Ländergren-

<sup>660</sup> Ebenda, S. 196, 245.

<sup>661</sup> HStAD, NW 53, Nr. 697b, Vermerk von Gumpenbergs vom 28.7. 1948.

<sup>662</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 331.

<sup>663</sup> Ebenda, S. 361.

zenausschusses einzustellen. Nordrhein-Westfalen hat im Juli 1948 nicht den größten Beitrag zur Entstehung der Bundesrepublik geleistet, zweifellos aber den höchsten Nutzen aus den ersten (außen)politischen Erfolgen der neuen westdeutschen Regierung ziehen können. Mit seinen Problemen, die über den landespolitischen Horizont weit hinausreichten, war es ganz besonders auf eine handlungsfähige Zentralgewalt angewiesen. Deshalb auch hat im letzten gesamtdeutschen Wunschdenken hinter realpolitischen Erwägungen zurücktreten müssen.

## Französische Besatzungszone

### 1. Rheinland-Pfalz

Land aus der „Retorte“, Land des „Zufalls“? Zweifelsohne ist Rheinland-Pfalz, das im Unterschied zu den meisten anderen westdeutschen Ländern kein „politisches und administratives Kerngebiet als Entstehungsgrundlage“ besaß<sup>664</sup>, am ehesten als eine „künstliche“ Neuschöpfung zu charakterisieren, zusammengesetzt aus vormals völlig unterschiedlich orientierten, daher eher auseinanderdriftenden Landesteilen, und doch gekennzeichnet durch eine gemeinsame und traditionsreiche Geschichte dieser Gebiete in früheren Jahrhunderten. Der Beschluß zur Gründung dieses Landes bezeichnete eine doppelte Wende in der französischen Deutschland- und Besatzungspolitik: einerseits die Abkehr von der Konzeption der Schaffung kleiner, autonomer linksrheinischer Staaten, andererseits, damit verbunden, den Übergang von rein materiell-wirtschaftlicher Ausnutzung der Zone und primärem Sicherheitsdenken zu konstruktiver Aufbauarbeit. Gleichwohl hielten maßgebliche Kräfte in der französischen Militärregierung bis weit in das Jahr 1948 hinein an der Idee der Eigenstaatlichkeit oder zumindest eines Sonderstatus des Rheinlandes fest<sup>665</sup>. Die damit verbundene Zielsetzung, mit Rheinland-Pfalz einen innerlich geschlossenen Kleinstaat als Keimzelle eines späteren großrheinischen Staates zu schaffen, korrelierte in gewissem Maße mit der Zukunftsperspektive des späteren Ministerpräsidenten Altmeier, allerdings ohne daß dieser jemals damit verbundene separatistische Pläne unterstützt hätte<sup>666</sup>.

Der 30. August 1946, das Datum der Gründung des Landes, war der Schlußpunkt einer Reihe vorausgegangener territorialer und verwaltungsmäßiger Umorganisationen, die schließlich vor dem Hintergrund der Ländergründungen in den beiden anderen Besatzungszonen<sup>667</sup> zu einem neuen Land, bestehend aus der Pfalz sowie den Regierungsbezirken Trier, Koblenz, Mainz und Montabaur geführt hatten. Gemäß der Verordnung Nr. 17 vom 17. April 1947 fanden am 18. Mai, gleichzeitig mit der Ab-

<sup>664</sup> Götz, Entstehung und politische Entwicklung, S. 26; zu den strukturellen Voraussetzungen ausführlich Küppers, Staatsaufbau zwischen Bruch und Tradition, S. 19–33.

<sup>665</sup> Vgl. dazu ebenda, S. 34–81; Hudemann, Entstehung des Landes und seiner Verfassung, S. 60 ff.

<sup>666</sup> Zur Politik Altmeiers vgl. weiter unten, S. 241, 249 f.

<sup>667</sup> Die Entstehung von Nordrhein-Westfalen war nur ein offiziell vorgeschobenes Argument, nicht aber der wahre Grund für die Entscheidung zur Landesgründung. Diese war schon seit dem Frühjahr 1946 systematisch vorbereitet worden; vgl. Hudemann, Entstehung des Landes und seiner Verfassung, S. 74.

stimmung über die Verfassung, die Wahlen zum ersten Landesparlament statt. Auf Vorschlag der Christdemokraten stellte der Chef der bisherigen, am 29. November 1946 von Gouverneur Claude Hettier de Boisilambert ernannten vorläufigen Landesregierung, Wilhelm Boden (CDU), ein Übergangskabinett. Bodens Bemühungen um das Zustandekommen einer Allparteienregierung scheiterten jedoch; einer kleinen Koalition aus christlichen und freien Demokraten versagte die eigene Fraktion ihre Zustimmung. Am 9. Juli 1947 trat Boden zurück. In derselben Sitzung wurde Peter Altmeier einstimmig zum neuen Ministerpräsidenten gewählt. Altmeier gelang die Bildung eines Allparteienkabinetts, für dessen Amtszeit die Parteien ein Toleranzabkommen geschlossen hatten, indem sie sich verpflichteten, ihre Kräfte gemeinsam auf das Ziel des Wiederaufbaus zu konzentrieren<sup>668</sup>. Am 7. April 1948 schieden die Kommunisten und im Zusammenhang damit auch die Liberalen aus der Regierung aus. Es verblieb eine Große Koalition aus CDU und SPD, die bis zur Regierungskrise vom Oktober 1949 und letztendlich, nach ihrer Erneuerung im Dezember, darüber hinaus fortbestehen sollte.

In seiner Gebietszusammensetzung, zudem als Grenzland, das stärker als die anderen Länder seiner Zone mit den Folgen des Krieges zu kämpfen hatte, zusätzlich durch die Abtrennung des Saarlandes eines Teiles seines Hinterlandes beraubt, schien Rheinland-Pfalz keine lange Lebensdauer beschieden zu sein. Interne Auseinandersetzungen um den Fortbestand und die Suche des auch als die „Vereinigten Staaten von Rheinland-Pfalz“ apostrophierten Landes nach einem eigenen Selbstverständnis prägten für Jahrzehnte seine politische Geschichte. Nicht nur darin, daß Rheinland-Pfalz wie kein anderes Land der Westzonen sich über lange Jahre hinweg selbst in Frage stellte, bildete es eine Ausnahme: Seine Regierung war die einzige in der französisch besetzten Zone, die sich trotz nicht minderer Belastung durch die Besatzungspolitik in Anbetracht der anstehenden Entscheidungen über die politische und wirtschaftliche Zukunft Deutschlands, bei denen es ein gewichtiges Wort mitzureden wünschte, bewußt den Rücktritt versagte und die Behebung der Probleme, solange dies möglich schien, auf dem Wege fortgesetzter loyaler Zusammenarbeit mit der Militärregierung versuchte. Die Politik der Besatzungsmacht, die aufgrund ihrer Zweigleisigkeit bis in das Jahr 1948 hinein für die deutsche Seite undurchschaubar und widersprüchlich blieb, bildete einen entscheidenden Bezugspunkt rheinland-pfälzischer Politik. Der deutliche Zusammenhang zwischen der Entstehungsgeschichte von Rheinland-Pfalz und der französischen Rheinlandpolitik sollte gerade bei den Entscheidungen über die „Frankfurter Dokumente“ stets im Hintergrund stehen.

*Persönlichkeit und Politik des  
Ministerpräsidenten Peter Altmeier*

Als Peter Altmeier am 9. Juli 1947 zum Ministerpräsidenten gewählt wurde, sahen viele darin nur eine Übergangslösung; doch vermochte er sich zu behaupten, ja, am Ende auf eine 22 Jahre währende Amtszeit zurückzublicken. Das damit garantierte Maß an Kon-

<sup>668</sup> Dazu vgl. Brommer (Bearb.), Quellen zur Geschichte von Rheinland-Pfalz, S. 469–472, 501–517.

tinuität und Stabilität gerade in der Anfangszeit eines zunächst ungeliebten Landes leistete einen bedeutenden Beitrag zu dessen allmählicher Selbstidentifikation und Konsolidierung. Insofern verkörperte Altmeier geradezu „die Dauer und Nachhaltigkeit dieses Aufstiegs“<sup>669</sup>. Unterstützt wurde der Ministerpräsident insbesondere von zwei Beratern, Staatssekretär Hubert Hermans und seinem persönlichen Freund Adolf Süsterhenn. Letzterer sollte später, bei den Beratungen des Parlamentarischen Rates, über den Landeshorizont hinaus eine führende Rolle spielen. Beide gehörten schon früh zu den treibenden Kräften für eine klare Westorientierung<sup>670</sup>.

Gegenüber Leo Wohleb aus Südbaden und dem Staatspräsidenten von Württemberg-Hohenzollern, Lorenz Bock, auch im Vergleich zu dessen Nachfolger, Gebhard Müller, nahm Altmeier eine gewisse Führungsposition unter den Chefs der Länder der französisch besetzten Zone ein, zumal ihm Rheinland-Pfalz als größtes Land dieser Zone berufen schien, eine geistige Brückenfunktion, insbesondere zwischen Frankreich und Deutschland, zu erfüllen<sup>671</sup>. Sein Engagement für ein neues, nach föderalistischen Prinzipien aufgebautes deutsches Staatswesen war allerdings, im Unterschied zu dem seines südbadischen Kollegen, keineswegs so ausschließlich regionalpolitischen Zielsetzungen unterworfen. Es entsprang – zwar ähnlich wie bei Wohleb – einer allgemeinen, dem christlichen Glauben verbundenen, geistigen Grundhaltung, doch war es von seiner Konzeption her gesamtdeutsch orientiert. So ist Altmeier auch in den Konferenzen von Koblenz und Rüdeshheim mit der aktivste Part unter den Teilnehmern der französischen Zone zuzuschreiben, selbst wenn er im Gesamtkreis der Ministerpräsidenten keineswegs eine führende Position eingenommen hat<sup>672</sup>. Altmeier hat die Teilnahme an den beiden Konferenzen, insbesondere der Koblenzer als der ersten ihrer Art in der französischen Zone, später als einen Höhepunkt seiner politischen Tätigkeit betrachtet<sup>673</sup>, obgleich er zu diesem Zeitpunkt noch keineswegs den Zenit seines politischen Schaffens erreicht hatte: Erst nach der Gründung der Bundesrepublik konnte er sich dem zuwenden, was er als seine eigentliche Hauptaufgabe verstand, dem weiteren Aufbau und der Organisation des Landes Rheinland-Pfalz.

Johann Peter Altmeier wurde am 12. August 1899 in Saarbrücken geboren als ältestes von acht Kindern. Die Tatsache, daß er aus dem Saarland stammte, mag ihren Teil dazu beigetragen haben, daß er dessen Zukunft während seiner politischen Tätigkeit besondere Aufmerksamkeit gewidmet hat. Allerdings lebte er von Kindheit an in Koblenz. Hier begann er nach dem Abschluß von Volks- und Handelsschule eine kaufmänni-

<sup>669</sup> Grass/Heyen (Bearb.), Peter Altmeier: Reden, S. XV.

<sup>670</sup> Im September 1947 hatten Hermans und Süsterhenn auf einer Sitzung der Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU gegen die Auffassung der Mehrheit eine auf die drei Westzonen beschränkte politische Lösung gefordert; vgl. Kaff (Bearb.), Die Unionsparteien 1946–1950, S. 141 f.

<sup>671</sup> Vgl. die Rundfunkansprache Altmeiers zum Jahreswechsel am 31. 12. 1947, in: Grass/Heyen (Bearb.), Peter Altmeier: Reden, S. 81. Altmeier gehörte zu den führenden Vertretern der Koblenzer Föderalisten innerhalb der CDU; vgl. dazu Küppers, Staatsaufbau zwischen Bruch und Tradition, S. 87–90, 100–116.

<sup>672</sup> Morsey, Föderalismus im Bundesstaat, S. 10.

<sup>673</sup> Grass/Heyen (Bearb.), Peter Altmeier: Reden, S. XVII. Morsey, Föderalismus im Bundesstaat, S. 15, weist zu Recht darauf hin, daß es nicht Altmeier, sondern der württemberg-badische Ministerpräsident Maier war, der Koblenz als Tagungsort der Länderchefs vorgeschlagen hat (vgl. dazu auch das Kapitel zu Württemberg-Baden, S. 115).

sche Ausbildung. Aus Krieg und französischer Gefangenschaft zurückgekehrt, arbeitete Altmeier als Angestellter, später Prokurist und schließlich Mitinhaber einer Koblenzer Lebensmittel-Großhandelsfirma. Der Eintritt in die Politik begann mit der Mitgliedschaft im Windthorstbund, der Jugendorganisation des Zentrums (1919). 1929 wurde er in den Koblenzer Stadtrat gewählt. In der nationalsozialistischen Zeit war er gezwungen, sich ausschließlich der betrieblichen Tätigkeit zu widmen. Seiner Verhaftung im Zusammenhang mit dem 20. Juli 1944 vermochte er sich dank eines Hinweises aus dem Freundeskreis in letzter Minute zu entziehen.

Die im Berufsleben erworbenen Erfahrungen und Kenntnisse in Wirtschafts- und Verwaltungs-, besonders Ernährungsfragen stellte Altmeier dem politischen Wiederaufbau nach 1945 zur Verfügung. Er war einer der Mitbegründer der Koblenzer CDU und deren Organisator für die vormalige Provinz Rheinland-Hessen-Nassau. Im April 1946 berief ihn Wilhelm Boden, damals Oberpräsident der Provinz, zum Regierungspräsidenten von Montabaur. Er gehörte zudem der von der Besatzungsmacht einberufenen „Gemischten Kommission“ und der am 17. November 1946 gewählten Beratenden Landesversammlung an, in der er, wie auch während der Regierungszeit Bodens, die Fraktion der Christdemokraten führte. Die provisorische Gründung der Landesorganisation der CDU im Februar 1947 war seiner energischen Aufbauarbeit wesentlich mitzuverdanken. Am 14. Februar 1947 wurde Altmeier, der zuvor schon Vorsitzender des Koblenzer Stadt- und dann des Bezirksverbandes war, zum Landesvorsitzenden seiner Partei gewählt und blieb es für 19 Jahre. Allerdings hat Altmeier parteipolitische Funktionen immer seiner Hauptaufgabe, der Führung des Landes, untergeordnet<sup>674</sup>. Nach den Jahren seiner Ministerpräsidentenschaft von 1947 bis 1969, der „Ära Altmeier“, zog er sich allmählich aus der Politik zurück. Er verstarb nach längerer Krankheit am 28. August 1977 in Koblenz.

In Karl Martin Grass' Einleitung zur Edition der Reden des ersten gewählten rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten wird Altmeier als ein „aktiv handelnder, als zupackender, [...] pragmatischer und nüchterner Politiker“<sup>675</sup>, wenn auch rhetorisch weniger begabt, beschrieben, hinter dessen einfacher Sprache und äußerer Biederkeit dennoch eine feste Grundsatztreue stand. Altmeiers Umgang mit der Besatzungsmacht war trotz aller Schwierigkeiten und Probleme von der Bereitschaft zur Kooperation gekennzeichnet und hat zu einer im ganzen recht guten Zusammenarbeit mit Gouverneur Hettier de Boislambert geführt<sup>676</sup>. Sein Verhalten gegenüber den Besetzern verstand er zugleich als einen Beitrag zur deutsch-französischen Verständigung, in der er den Kern einer europäischen Neuordnung nach dem Zweiten Weltkrieg sah. In diesen Zusammenhang ist auch Altmeiers Saarpolitik in späteren Jahren einzuordnen, mit der er sich sogar, seiner eigenen Überzeugung folgend, in einen gewissen Gegensatz zur Politik der ersten Bundesregierung und des Kanzlers Konrad Adenauer brachte.

<sup>674</sup> Vgl. Haungs, Regierung und Opposition, S. 180.

<sup>675</sup> Grass/Heyen (Bearb.), Peter Altmeier: Reden, S. XVIII.

<sup>676</sup> Die beiderseitige gute Zusammenarbeit wird auch von Boislambert, der Altmeier nach eigenen Worten persönlich als Nachfolger Bodens ausgewählt hat, bestätigt; vgl. Der Gouverneur erinnert sich; zu Altmeiers Umgang mit der Besatzungsmacht vgl. auch Hirschner, Aus dem Chaos zum Land, S. 121–124; Morsey, Föderalismus im Bundesstaat, S. 13.

Einem katholischen und sozialpolitisch engagierten Elternhaus entstammend und aufgewachsen in der rheinischen Zentrumstradition, war Altmeier von deren betont föderalistischer und antipreußischer Haltung geprägt<sup>677</sup>, dabei von dem Bewußtsein einer besonderen Sendung des Rheinlandes erfüllt und überzeugt, daß den alten Kulturlandschaften am Rhein aufgrund ihrer historischen Bedeutung eine Schlüsselrolle nach 1945 zufallen sollte. Die Gründung des Landes Rheinland-Pfalz betrachtete er daher als „einen ersten Schritt zur Rückverlegung des Schwergewichts der deutschen Politik in die Wiege des Deutschtums“. Dieses Land, und ähnlich auch Nordrhein-Westfalen und Hessen, sollte die Basis des neuen Föderativstaates bilden. Bei ihnen mußten „in der Zukunft das politische Schwergewicht und das kulturelle Führungszentrum des deutschen Staatslebens liegen“<sup>678</sup>. Die französische Zone im besonderen hatte bei diesem Zusammenschluß „eine Reihe von Werten, nicht nur materieller, sondern auch ideeller Art“ einzubringen, als da waren die föderalistischen, christlichen, staatsrechtlich konstruktiven und sozialfortschrittlichen Kräfte, wie sie nach Altmeiers Auffassung besonders für das politische Leben in Rheinland-Pfalz charakteristisch waren. Um gerade diese Elemente „schon bei dem Aufbau des Drei-Zonen-Gebildes zur Geltung zu bringen, um diesen Aufbau maßgeblich mitzubestimmen“, legte Altmeier „entscheidenden Wert“ darauf, daß die Länder der französischen Zone so früh wie möglich an den Entscheidungen über die politische Zukunft (West-)Deutschlands beteiligt wurden<sup>679</sup>.

Wenn Altmeier sich auch an die Koalitionsabsprachen hielt und in Koblenz nur für ein westdeutsches Provisorium eintrat, war er selbst gleichwohl aufgrund seiner anti-kommunistischen Haltung und seiner Vision von der künftig führenden politischen Rolle des deutschen Westens weit eher zu einer freiwilligen Westorientierung geneigt<sup>680</sup>. Die Entwicklung in der internationalen Politik hatte den Bruch zwischen Ost und West und die fortschreitende kommunistische Bedrohung ebenso offenbar werden lassen wie neue Formen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit im Westen, erste Zeichen, die den „Anbruch einer neuen Epoche der europäischen“, aber auch der deutschen Geschichte anzukündigen schienen<sup>681</sup>. Die mit der Einbeziehung Westdeutschlands in den Marshallplan eingetretene Wende erforderte als Konsequenz „mit geradezu naturgesetzlicher Notwendigkeit die Schaffung eines gemeinsamen Organs, das legitimiert ist, im Namen des deutschen Volkes zu sprechen“. Deutschland stand an der Schwelle zur Wiedererlangung der Handlungsfreiheit, auch wenn der Weg dorthin „noch weit und mühevoll“ sein würde<sup>682</sup>.

<sup>677</sup> Vgl. Morsey, Peter Altmeier (1899–1977), S. 201.

<sup>678</sup> Rede Altmeiers zum Beginn der Arbeit der Beratenden Landesversammlung vom 6. 12. 1946, in: Grass/Heyen (Bearb.), Peter Altmeier: Reden, S. 18.

<sup>679</sup> Rede Altmeiers zum Abschluß der Haushaltsberatungen am 23. 1. 1948, in: ebenda, S. 100. Altmeier bezog sich hier allerdings noch auf die Bizonenreform vom Januar 1948.

<sup>680</sup> So auch Küppers, Rheinland-Pfalz, S. 180 f.

<sup>681</sup> Landtagsrede Altmeiers vom 7. 6. 1948, in: Grass/Heyen (Bearb.), Peter Altmeier: Reden, S. 107.

<sup>682</sup> Ebenda, S. 108, 110.

*Probleme und Interessen der Landespolitik  
Diskussion um den Fortbestand des Landes*

Wie kein anderes Land ist Rheinland-Pfalz nicht nur von außen, das heißt durch die anderen Länder der Westzonen, sondern auch im Innern immer wieder in seinem Bestand in Frage gestellt worden. So trat das Frankfurter Dokument Nr. II als die vermeintliche Chance zu einer Neuformierung oder gar Auflösung alsbald in den Mittelpunkt der innenpolitischen Diskussion. Schon seine überaus ungünstige Ausgangslage ließ berechtigte Zweifel an der Lebensfähigkeit dieses Landes aufkommen: Der Südteil der Rheinprovinz und die bayerische Pfalz waren schon immer Grenzland gewesen. Die unter dem Begriff „Rote Zone“ bekannt gewordenen Gebiete am Westwall (Regierungsbezirk Trier) waren seit langem der Aufmerksamkeit des Staates entgangen und, auch verkehrsgeographisch ungünstig gelegen, fernab von den politischen und administrativen aber auch industriellen Zentren, eine wirtschaftlich verarmte und vernachlässigte Region geblieben. Noch dazu hatte die Grenzziehung des Landes neue wirtschaftliche Probleme hervorgerufen: Durch die mit der militärischen Besetzung geschaffenen Demarkationslinien waren die Städte Mainz und Worms ihrer rechtsrheinischen Vororte und Gemeinden beraubt worden. Insbesondere die Stadt Mainz verlor Gebiete, in denen ihr industrielles Schwergewicht und damit ihre Hauptwirtschaftskraft gelegen hatte. Seine endgültige Abgrenzung fand das neue Land zudem erst am 8. Juni 1947, nachdem der größte Teile derjenigen Gemeinden, die seit dem 16. Juli 1946 an das Saarland hatten abgetreten werden müssen, wieder rückgegliedert worden waren.

Auch der Beschluß, zunächst Koblenz und nicht Mainz, das von der Besatzungsmacht als künftige Hauptstadt vorgesehen war, zum Regierungssitz zu erheben, hing, neben anderen Gründen, mit den Zweifeln an einer dauerhaften Existenz des Landes zusammen<sup>683</sup>. Umgekehrt war der Wunsch nach der Herbeiführung einer baldigen definitiven Antwort auf die Hauptstadtfrage für die Befürworter eines Fortbestehens dieses Landes von der Absicht mitbestimmt, durch die damit verbundene Präjudizierung ein Zeichen für eine dauerhaftere Lösung zu setzen und den Widerstand vor allem der Sozialdemokraten entscheidend zu schwächen. Peter Altmeier und Alois Zimmer, der Fraktionsvorsitzende der Christdemokraten, hatten mit der Bildung der Großen Koalition unter anderem auch den Zweck verfolgt, die SPD in die Verantwortung für das Land, dem sie eigentlich ablehnend gegenüberstand, einzubinden. Mehr noch hatte die Abstimmung vom 18. März 1947 über die Verfassung – nur 52,9 % der Bevölkerung stimmten dafür<sup>684</sup> –, ja ihre Ablehnung in einzelnen Regionen, die mangelnde Identifikation mit dem neuen Lande gezeigt. Das Ergebnis offenbarte geradezu einen „rheinländisch-pfälzischen Dualismus“<sup>685</sup>, indem das neue Land in der Pfalz mehrheitlich abgelehnt, im Rheinland dagegen überwiegend akzeptiert wurde.

Wie die Kommunisten hatten auch die Sozialdemokraten schon in der Schlußabstimmung der Beratenden Landesversammlung die Verfassung abgelehnt mit der Begrün-

<sup>683</sup> Vgl. Küppers, Staatsaufbau zwischen Bruch und Tradition, S. 168–178; Grass, Von Koblenz nach Mainz, S. 435f.; Brommer, Koblenz oder Mainz?; Mathy, Landeshauptstadt Mainz.

<sup>684</sup> Dazu Fenske, Rheinland-Pfalz und die Neugliederung, S. 110f.

<sup>685</sup> Küppers, Zwischen Koblenz und Bonn, S. 165; genaue Auflistung der Abstimmungsergebnisse in den einzelnen Kreisen bei Klaas (Bearb.), Die Entstehung der Verfassung für Rheinland-Pfalz, S. 48–51.

dung, eine für sie nicht akzeptable Entwicklung nicht durch die Zustimmung zu einer Verfassung für dieses Land sanktionieren zu wollen<sup>686</sup>. Die Gründung von Rheinland-Pfalz war aber auch bei den Christdemokraten, die in dem neuen Land zunächst ebenfalls keine Dauerlösung zu erkennen vermochten, mit Zurückhaltung aufgenommen worden, doch war bei ihnen insgesamt die Bereitschaft größer, dieses vorerst als Provisorium zu akzeptieren bis zur Bildung eines großen westdeutschen Landes, während die SP vorwiegend aus Befürchtungen hinsichtlich französischer Rheinlandpläne primär eine Rückführung der einzelnen Gebiete in ihre ursprünglichen Zusammenhänge vor Augen hatte<sup>687</sup>.

Fast paradox mutet es an, daß die Regierung desjenigen Landes, das sich von Beginn an selbst in Frage gestellt hat, sich einer Status-quo-Politik verschrieb, die das zusammenhalten sollte, was erst nach langen Jahren, wenn nicht Jahrzehnten, auch zusammenbleiben wollte. Altmeier sah die Fortexistenz des Landes zunächst insofern als eine Notwendigkeit an, als „ein Neuaufbau des politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens [. . .] nur auf der Basis einer gesicherten Rechtsordnung möglich“ war<sup>688</sup>. So betrachtet war die Schaffung der Landesverfassung ein, wenn auch indirekter, Beitrag zur Überwindung der Not des Volkes. Doch besaß Rheinland-Pfalz auch für ihn anfangs durchaus keinen „Ewigkeitswert“. Da das Land „weder historisch geworden, noch organisch gewachsen“ war, „sondern seine Entstehung letzten Endes den Beschlüssen über die Zonenaufteilung“ verdankte, sollte es lediglich eine Übergangslösung bilden, „eine Etappe auf dem Wege zur staatsrechtlichen Gestaltung des rheinischen Raumes“. Im Rahmen dieser, zum geeigneten Zeitpunkt zu verwirklichenden Zielsetzung sollte Altmeier jedoch schon bald immer deutlicher seine Entschlossenheit zu erkennen geben, den dauerhaften Bestand des neuen Landes vorerst gegen alle Anfechtungen von innen und außen zu verteidigen. Er gehörte dabei zu einer Gruppe von Christdemokraten, die, nach anfänglichem Zögern, entschlossen war, das neue, wenn auch künstlich zusammengesetzte Land zu erhalten. Sie sah sich dabei einer starken Gegenströmung, selbst in der eigenen Partei<sup>689</sup>, vor allem aber aus den Reihen der Sozialdemokraten und Liberalen gegenüber. Diese mußte in dem Maße an Gewicht gewinnen, in dem es in den Verhandlungen von Koblenz und Rüdeshcim nicht gelingen sollte, die Durchführung einer Ländergrenzenreform von der Tagesordnung abzusetzen und insbesondere die Ambitionen der Nachbarländer hinsichtlich der Pfalz zu dämpfen.

### *Pfalzfrage*

Die Pfalzfrage bezeichnete für Rheinland-Pfalz ein Problem zweifacher Dimension: Das Verhältnis der Pfalz zur Gesamtheit des neugeschaffenen Landes, das heißt das Problem ihrer Integration, beschäftigte vor allem um die Jahreswende 1946/47 im Zuge der Verfassungsgebung die innenpolitische Diskussion. Seit der Gründung des Landes bildete die Pfalz darüber hinaus den zentralen Bezugspunkt der internen De-

<sup>686</sup> Zum Zusammenhang zwischen der Verfassungsfrage und der Einstellung der Parteien zum Land Küppers, Staatsaufbau zwischen Bruch und Tradition, S. 121–142.

<sup>687</sup> Dazu ebenda, S. 84–120; ders., Entstehung und Selbstbehauptung von Rheinland-Pfalz, S. 225.

<sup>688</sup> Rede Altmeiers vor der Beratenden Landesversammlung zum Abschluß ihrer Beratungen am 24. 4. 1947, in: Grass/Heyen (Bearb.), Peter Altmeier: Reden, S. 25.

<sup>689</sup> Die CDU vertrat in dieser Frage keineswegs einen einheitlichen Standpunkt. Die pfälzischen Christdemokraten etwa neigten bekanntlich dazu, die Pfalz mit Baden oder Hessen zu verbinden.

batte über eine Neugliederung oder Aufteilung des Landes. Sie war aber bekanntlich gleichzeitig auch das umstrittenste Gebiet überhaupt im Falle einer allgemeinen Territorialreform. Die Debatte um die Stellung der Pfalz zum Gesamtland war hervorgerufen worden durch den von besatzungsinternen Differenzen<sup>690</sup> ausgelösten Versuch der Franzosen, eine Sonderstellung der Pfalz in der rheinland-pfälzischen Verfassung festzuschreiben. War dieses Vorhaben von Regierung und Parlament abgelehnt worden, blieb als einziges Zugeständnis Artikel 78 der Verfassung. Er bestimmte, daß über die Selbstverwaltungsrechte der einzelnen Landesteile, insbesondere der Pfalz, ein Gesetz befinden solle. Damit wurde der Pfalz in Rücksichtnahme auf ihre historische Tradition das Recht offengehalten zur Bildung eines eigenen Parlamentes, dem Bezirkstag.

Die einmütig ablehnende Haltung der Pfälzer selbst gegenüber jeglichem Separatismus stand in einem merkwürdigen Gegensatz zu der Vielfalt an Konzeptionen, was ihre künftige politische Zugehörigkeit anlangte. Eine Ursache für diese „Buntheit der Auffassungen“ ist „sicherlich in der wechselvollen Geschichte dieser Landschaft zu suchen“<sup>691</sup>. Die Option für die Bildung eines Landes „Kurpfalz“ teilten sich die „dynastischen Kurpfälzer“, die eine Vereinigung der Gebiete des alten Kurfürstentums anstrebten, und die „wirtschaftlich orientierten Kurpfälzer“, denen es vorwiegend um eine Zusammenführung des Industriepotentials auf beiden Seiten des Rheines ging. Zu unterscheiden war hier außerdem das Ziel, ein eigenständiges Land zu bilden, oder aber als ein Regierungsbezirk im neu zu bildenden Südweststaat aufzugehen. Eine führende Kraft der kurpfälzischen Bewegung war der Oberregierungspräsident der Pfalz, Franz Bögler (SPD), in Kreisen der Landesregierung wegen seiner Ambitionen mit dem Ehrentitel „Landessprengmeister“ bedacht. Der Wunsch Bayerns nach einer Rückkehr der Pfalz durfte am ehesten im katholischen Südteil der Pfalz auf Unterstützung hoffen. Unter den Möglichkeiten einer rechtsrheinischen Verankerung mochte dies jedoch die schwächste Alternative gewesen sein. Auch von Hessen<sup>692</sup> und Baden<sup>693</sup> ging ein reges Interesse an der Pfalz aus, das dort auf jeweils komplementäre Neigungen traf. Doch bestand auch innerhalb der pfälzischen Parteien selbst keineswegs eine jeweils klare Position. CDU, SPD und die Liberalen wie auch pfälzische Wirtschaftskreise hatten zwar einmütig ihren Wunsch nach einer rechtsrheinischen Verankerung der Pfalz bekundet, schlugen dafür aber unterschiedliche Lösungen vor<sup>694</sup>. Insbesondere

<sup>690</sup> Dazu Küppers, Entstehung und Selbstbehauptung von Rheinland-Pfalz, S. 230f. Zu den angeblich damit verbundenen separatistischen Zielsetzungen vgl. Wünschel, Der Separatismus in der Pfalz, S. 57–61; ders., Der Versuch Frankreichs.

<sup>691</sup> Küppers, Entstehung und Selbstbehauptung von Rheinland-Pfalz, S. 228.

<sup>692</sup> Vgl. dazu das Kapitel über Hessen, insbesondere den Abschnitt „Land ‚Rhein-Main‘? Zur Diskussion über eine Neugestaltung des Landes“.

<sup>693</sup> Vgl. dazu das Kapitel über Südbaden, Abschnitt zur Ländergrenzenreform.

<sup>694</sup> Die pfälzische SPD trat für die Wiederherstellung der alten Kurpfalz ein; vgl. Weitzel, Zwei pfälzische Dokumente, S. 461; zur Diskussion um die Pfalz innerhalb der SPD Kusch, Wiederbegründung der SPD, S. 133f. Der Bezirksverband Pfalz der Demokratischen Partei verabschiedete in einer außerordentlichen Vorstandssitzung am 6. 9. 1948 eine Resolution, in der er sich „erneut und einmütig für den sofortigen Zusammenschluß der Pfalz mit Württemberg/Baden“ aussprach und „die alsbaldige Einleitung der erforderlichen Schritte“ forderte; Vgl. LA Speyer, V 52 (NL Bögler), Nr. 438. Zur Haltung der Wirtschaft vgl. ebenda, Telegramm von Vertretern der pfälzischen Industrie an die Konferenz der Ministerpräsidenten in Koblenz vom 8. 7. 1948.

die Christdemokraten vermochten auch im Sommer 1948 nicht zu einer geschlossenen Haltung zu finden. Die parteiintern vertretenen Konzeptionen reichten von dem Vorschlag einer Rückkehr der Pfalz zu Bayern über die Wiedererrichtung der Kurpfalz bis zur Schaffung eines „Mittelrheinstaaates“ (eine Idee, die im besonderen vom Bezirksvorsitzenden der CDU-Pfalz, Jakob Ziegler, vertreten wurde). Die Pfälzer CDU geriet – hier sei an eine ähnliche Entwicklung in Südbaden<sup>695</sup> oder im nordbadischen Landesteil von Württemberg-Baden<sup>696</sup> erinnert – über die Frage nach der Zukunft der Pfalz in eine schwere Krise<sup>697</sup>.

Die Pfalzfrage hat einerseits dazu beigetragen, den Konsolidierungsprozeß des Landes zu verzögern. Andererseits aber spielte sie indirekt eine gewichtige Rolle bei der Sicherung des Fortbestandes von Rheinland-Pfalz: Eben weil die Pfalz einen Eckpfeiler der westdeutschen Neugliederungsdiskussion bildete und angesichts der Vielfalt an Lösungskonzepten war die Aufrechterhaltung des Status quo die vorerst beste Lösung, um nicht über endlosen Debatten das alles überragende Ziel einer politischen Zusammenfassung der Westzonen zu gefährden. Hinzu traten außenpolitische Risiken (darunter Gerüchte um französische Pläne, die Pfalz der Saar zuzuschlagen<sup>698</sup>), derentwegen man ein Aufrollen der Ländergrenzenfrage, die angesichts der auseinanderstrebenden Teile von Rheinland-Pfalz leicht zu einer Isolierung der Pfalz hätte führen können, unbedingt vermeiden mußte. Altmeier selbst hatte sich anlässlich eines Meinungsaustausches mit General Koenig in Baden-Baden im Mai 1948 vergewissern können, daß Frankreich hinsichtlich der Pfalz keinerlei separatistische Pläne verfolgte<sup>699</sup>. Kursierenden Gerüchten dieser Art ist er offenbar aber nicht entgegengetreten, möglicherweise, um sie taktisch zu nutzen. In diesem Zusammenhang erscheint es auch verständlich, daß Altmeier einer Vereinigung der drei südwestdeutschen Länder in den Verhandlungen von Koblenz und Rüdeshheim keine Steine in den Weg legte: Mit dem Südweststaat wurde ein saturiertes Nachbarland geschaffen, bei welchem rechtsrheinisch orientierte Ambitionen der Pfalz in Zukunft kaum mehr eine Chance haben würden.

<sup>695</sup> Vgl. dazu das Kapitel zu Baden, Abschnitt „Länderreform im Südwesten und die Zukunft des Landes Baden“.

<sup>696</sup> Vgl. dazu das Kapitel zu Württemberg-Baden, Abschnitt zum Verhältnis Nordwürttemberg/Nordbaden.

<sup>697</sup> Eine Probeabstimmung im Vorstand am 18.9. 1948 ergab 12 Stimmen für einen Anschluß an Baden/Württemberg, 8 für die Beibehaltung des Status quo (Exponent: Hans Haberer, der Leiter der Koblenzer Staatskanzlei), 6 für die Rückkehr nach Bayern (Exponent: der Ludwigshafener Prälat Walzer, später führendes Mitglied des Ausschusses „Bayern und Pfalz“) und je eine Stimme für Enthaltung beziehungsweise Vertagung der Angelegenheit; vgl. Küppers, Entstehung und Selbstbehauptung von Rheinland-Pfalz, S. 229.

<sup>698</sup> Vgl. den Bericht des CDU-Fraktionsvorsitzenden Zimmer auf der Tagung der Landesvorsitzenden der CDU/CSU am 22.7. 1948 in Königstein, in: Kaff (Bearb.), Die Unionsparteien 1946–1950, S. 230. Gerüchte um die Existenz von alliierten Aufteilungsplänen für Rheinland-Pfalz veranlaßten Peter Altmeier in der Sitzung des Landtags vom 19.8. 1948 zu einem offiziellen Dementi (Stenograph. Bericht, S. 935). Gleichwohl existiert eine Aufzeichnung über eine „geheime Besprechung“ Altmeiers mit Koenig, die auch Aufteilungspläne für Rheinland-Pfalz benennt; vgl. StAB, 3-R. 1. n. Nr. 4, Quadr. 6, Akte II.

<sup>699</sup> Dazu Küppers, Staatsaufbau zwischen Bruch und Tradition, S. 200ff.

*Gebietsforderungen Luxemburgs*

In den Problemkreis der im Londoner Deutschlandkommuniqué erwähnten Grenzberichtigungen ragten für Rheinland-Pfalz die Forderungen der luxemburgischen Regierung hinein. Bereits am 22. Januar 1945 hatte sie in London eine Note vorgelegt, in der sie sich für spätere Zeiten vorbehielt, territoriale Kompensationen für die im Krieg erlittenen Schäden zu verlangen<sup>700</sup>. In einem auf der New Yorker Außenministerkonferenz am 27. November 1946 überreichten Memorandum wurden die luxemburgischen Vorstellungen präzisiert: Sie beinhalteten die Abtrennung von 508 qkm Land aus den Kreisen Trier-Land, Bitburg, Prüm und Saarburg. Im Londoner Kommuniqué vom 7. Juni 1948 schließlich wurden sie nicht mehr eigens erwähnt, blieben aber gleichwohl fortbestehen. Akut wurde die Thematik erneut Anfang 1949, als die ersten Nachrichten durchsickerten, daß die auf der Londoner Sechsmächtekonferenz zur Beratung dieses Komplexes eingesetzte Kommission zu einem Ergebnis gelangt sei. Ihre Brisanz erhielten die luxemburgischen Gebietsansprüche in Rheinland-Pfalz dadurch, daß es sich bei dem betroffenen Territorium um die bereits erwähnte „Rote Zone“ handelte: Die schlechte materiell-wirtschaftliche Lage der Grenzbevölkerung ließ für manchen den aus der Not geborenen Gedanken, mit der Hinwendung zum Nachbarland seine Lebenssituation verbessern zu können, nicht ganz abwegig erscheinen<sup>701</sup>. Gezielte Hilfestellung für die Grenzgebiete, vor allem durch Infrastrukturmaßnahmen, bildete daher in den folgenden Jahren einen Schwerpunkt rheinland-pfälzischer Landespolitik.

Die Überlegungen der Landesregierung hinsichtlich der luxemburgischen Gebietsansprüche nachzuvollziehen, ist wegen der schlechten Quellenlage nicht möglich. Aber ohnehin waren ihre Handlungsmöglichkeiten schon dadurch sehr begrenzt, daß der genaue Inhalt der Forderungen nicht bekannt war, anders als in Nordrhein-Westfalen oder Niedersachsen, die durch den „Bentheimer Grenzlandausschuß“<sup>702</sup> genaue Kenntnis über den Inhalt der Memoranden ihrer westlichen Nachbarn erhalten hatten. Auch über den Stand der interalliierten Verhandlungen war die Landesregierung nur durch Presse- und Rundfunkmeldungen unterrichtet. Gleichwohl versuchte Altmeier, der erstmals am 16. Juni 1948 im Landtag<sup>703</sup> zu dieser Frage Stellung nahm, über eine verbale Abwehr hinaus neue Wege zu gehen: Aus seiner Überzeugung von der besonderen Berufung seines Landes zum Ausgleich mit den Staaten des Westens heraus unterbreitete er am 18. Januar 1949 das Angebot, die Verfügung über die Wasserkräfte im umstrittenen Grenzgebiet, der das luxemburgische Interesse in der Haupt-

<sup>700</sup> Brommer (Bearb.), Quellen zur Geschichte von Rheinland-Pfalz, S. 761, Anm. 3.

<sup>701</sup> Vgl. den Bericht des Trierer Regierungspräsidenten Steinlein an Altmeier vom 18. 8. 1947, in: ebenda, S. 480–487. In seinem Bericht vom 25. 5. 1948 konnte Steinlein jedoch schon von einer wesentlichen Stabilisierung der politischen Lage berichten; vgl. ebenda, S. 583. In der Befürchtung, daß die Grenzkreise sich in ihrer Not dem Nachbarland zuwenden würden, liegt eine Parallele zu der Situation in Schleswig-Holstein bei den Auseinandersetzungen im deutsch-dänischen Grenzstreit. Vgl. dazu das Kapitel zu Schleswig-Holstein, Abschnitt zur Schleswig-Frage.

<sup>702</sup> Vgl. dazu das Kapitel über Niedersachsen, Abschnitt über die niederländischen Gebietsansprüche an der deutschen Westgrenze.

<sup>703</sup> Regierungserklärung Altmeiers vom 16. 6. 1948, in: Grass/Heyen (Bearb.), Peter Altmeier: Reden, S. 120.

sache galt, zum Gegenstand von Verhandlungen über eine gemeinsame Nutzung zu machen<sup>704</sup>. Altmeiers Vorschlag sollte mit der Unterzeichnung des Staatsvertrages mit Luxemburg über den Bau des Wasserkraftwerkes Rosport-Ralingen am 25. April 1950 Wirklichkeit werden. Damit konnte Rheinland-Pfalz sich zugleich dessen rühmen, als erstes Land der neugegründeten Bundesrepublik Deutschland einen Wirtschaftsvertrag mit dem Ausland abgeschlossen zu haben.

### *Saarfrage*

Das Schicksal des Saarlandes hat die Geschichte von Rheinland-Pfalz wesentlich beeinflusst. Zwischen den Gebieten des späteren Landes Rheinland-Pfalz und dem Saarland hatten vormals enge Beziehungen bestanden<sup>705</sup>. Nach 1945 – noch unter amerikanischer Besatzungsherrschaft – hatte die Saar zusammen mit den Regierungsbezirken Koblenz und Trier sowie der Pfalz und Rheinhessen einer Verwaltungseinheit „Mittelrhein-Saar“ angehört. Mit der verwaltungsmäßigen Abtrennung der Saar im Juli 1945 wurde das spätere Rheinland-Pfalz von seinem natürlichen Hinterland abgeschnitten. Am 18. Juli 1946 war das Saarland dann zunächst um 142 Gemeinden an der Westgrenze zu Lasten des damals noch künftigen Rheinland-Pfalz vergrößert worden, von denen am 8. Juni 1947, also nach der Gründung des Landes, 61 Gemeinden der Kreise Saarburg und Trier-Land zurückkehrten, während ihm 13 andere aus den Kreisen Birkenfeld und Kusel erneut zugewiesen wurden.

Nicht nur die mit der Abtretung von Grenzkreisen an das Saarland verbundenen Gebietsverluste, sondern auch Risiken<sup>706</sup> bestärkten die rheinland-pfälzische Regierung in ihrem Rollenverständnis als Treuhänder Deutschlands im Westen, aus dem heraus ihm die selbst auferlegte Verpflichtung erwuchs, die Rückführung der Saar als eine nationalpolitische Aufgabe zu eigenen Sache zu machen. Als solche war sie freilich stark mit landespolitischen Interessen verbunden: Da die Saar, wie dargelegt, ehemals zu einer Verwaltungseinheit „Mittelrhein-Saar“ gezählt hatte, war die Politik der Regierung Altmeier von dem Wunsch mitbestimmt, das Saarland eines Tages sozusagen „zurück“ gewinnen zu können. Daß Altmeier tatsächlich dieses Ziel verfolgte, hat er in späteren Jahren offen bekannt<sup>707</sup>. Nach seiner Überzeugung war sowohl für Rheinland-Pfalz als auch für das Saarland nur im beiderseitigen Verbund eine dauerhafte Existenz denkbar. Aus der Zusammenführung beider sollte ein starkes Land mit entsprechendem bundespolitischen Gewicht entstehen. Insofern mußte dem Ministerpräsidenten

<sup>704</sup> Landtagsrede Altmeiers vom 18. 1. 1949, in: ebenda, S. 195 f.

<sup>705</sup> Vgl. auch Götz, Entstehung und politische Entwicklung, S. 83 f.

<sup>706</sup> Der Regierungspräsident von Trier wußte in seinem Bericht vom 18. 8. 1947 an Altmeier zu berichten, daß nach der Rückkehr des überwiegenden Teiles des Kreises dort Bewegungen entstanden seien, die auf einen Wiederanschluß an das Saarland abzielten, offenbar vor dem Hintergrund einer dadurch zu erwartenden materiellen Besserstellung; vgl. Brommer (Bearb.), Quellen zur Geschichte von Rheinland-Pfalz, S. 483 f.

<sup>707</sup> Vgl. dazu die Rede Altmeiers auf dem 3. Landesparteitag der CDU in Bad Ems am 22. 4. 1950, in: Grass/Heyen (Bearb.), Peter Altmeier: Reden, S. 280. Nach Morsey, Föderalismus im Bundesstaat, S. 25, hat Altmeier dieses Ziel bereits seit 1947 „offen angestrebt“. In seinem Ziel, eine Neugliederung zumindest bis zur Lösung der Saarfrage zurückzustellen, befand er sich sogar in Übereinstimmung mit dem SPD-Vorsitzenden Schumacher; vgl. Kusch, Wiederbegründung der SPD, S. 139.

ten auch im Hinblick auf die Saarfrage im Sommer 1948 daran gelegen sein, die Durchführung einer Ländergrenzenreform zu verhindern. Um einer späteren und vernünftigen (im Sinne Altmeiers) Wiedereingliederung der Saar willen, die zu diesem Zeitpunkt noch ausgeschlossen war, mußte die Ländergrenzenfrage weiter offengehalten werden. Als die Saarfrage 1955 dann endlich zur Entscheidung anstand, hatte sie für Rheinland-Pfalz inzwischen erheblich an Bedeutung eingebüßt<sup>708</sup>. Neben weiteren Faktoren (u. a. unter parteipolitischem Aspekt der Gewinn zusätzlicher Stimmen im Bundesrat) war es vor allem die bis dahin weit fortgeschrittene Konsolidierung von Rheinland-Pfalz selbst, die die Eingliederung des Saarlandes in die Bundesrepublik in Form eines eigenständigen Bundeslandes schließlich zu einer durchaus akzeptablen Lösung werden ließ.

### *Rheinland-Pfalz und die „Frankfurter Dokumente“*

In Rheinland-Pfalz sind die „Frankfurter Dokumente“ sehr intensiv diskutiert worden, sowohl im Kreise des Ministerrates als auch im Plenum des Landtags. In der Ländergrenzenfrage suchte das Land die Abstimmung mit Nordrhein-Westfalen und eine enge Kooperation mit diesem in den Verhandlungen von Koblenz und Rudesheim. Auch bezüglich der künftigen Verfassung zeigte die Haltung beider Länder auffallende Parallelen. Der Berater des nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten, Freiherr von Gumpenberg, hat mit Altmeiers Vertrautem, Hubert Hermans, die Kabinettsvorlage Arnolds zu den „Frankfurter Dokumenten“ ausführlich durchgesprochen<sup>709</sup>.

### *Verfassungsfrage*

Die Position des Landes Rheinland-Pfalz in der Verfassungsfrage war von verschiedenen Eckdaten bestimmt: 1. der unbedingten Notwendigkeit eines wirtschaftlichen und politischen Zusammenschlusses der drei Westzonen, damit eng verbunden 2. dem dringenden Wunsch nach einer Beteiligung der Länder der französischen Zone an den Entscheidungen über die deutsche Zukunft sowie 3. der Forderung nach einer demokratisch legitimierten Interessenvertretung des deutschen Volkes und 4. der Zielsetzung des christdemokratisch orientierten Regierungschefs Peter Altmeier sowie Adolf Susterhenns, der neuen Staatsordnung ein stark föderalistisches Gepräge zu verleihen. Letzteres bezog sich nicht nur auf den Inhalt, sondern auch auf das Zustandekommen der künftigen Verfassung<sup>710</sup>. Das implizierte, ähnlich wie in Bayern, eine Schlüsselfunktion der Länder, die außer ihren Aufgaben auf dem Felde der Verfassungspolitik auch die „Pflicht“ hatten, solange keine gesamtdeutsche Vertretung bestand, über die Wahrung ihrer speziellen Lebensinteressen hinaus die Meinung und den Willen des deutschen Volkes zu vertreten.

<sup>708</sup> Zur Entwicklung der Saarfrage ausführlich Küppers, Staatsaufbau zwischen Bruch und Tradition, S. 249–277.

<sup>709</sup> Vgl. dazu das Kapitel zu Nordrhein-Westfalen, Abschnitt zur Verfassungsfrage.

<sup>710</sup> Vgl. die Stellungnahme Altmeiers zu den „Londoner Empfehlungen“ vor dem Landtag in seiner Sitzung am 16. 6. 1948, in: Grass/Heyen (Bearb.), Peter Altmeier: Reden, S. 115 ff.

Altmeier und Süsterhenn bevorzugten eine aus zwei Kammern zusammengesetzte Verfassungsgebende Versammlung. Das Gremium, welches die gesamtdeutsche Einheit zu verkörpern hatte („Bundestag“), wäre entweder direkt vom Volk oder indirekt durch die einzelnen deutschen Länderparlamente zu wählen gewesen. Das Vertretungsorgan der Länder („Bundesrat“)<sup>711</sup> war mit Vertretern der Landesregierungen zu besetzen. Das Beispiel des Frankfurter Wirtschaftsrates, in dem ausschließlich Parteivertreter saßen, hatte gezeigt, daß diese allein nach parteipolitischen Gesichtspunkten entschieden. Das „Länderelement“ war dort „bisher niemals [...] zur Geltung gekommen“. Diese Erfahrung bewies, „daß der Beschluß der Londoner Konferenz, wonach die Abgeordneten für die verfassungsgebende Nationalversammlung auf Länderbasis und nach jeweiligem Landesrecht bestimmt bzw. gewählt werden sollen, keinerlei föderalistische Garantie“ bot. Sollte aber der Beschluß der Londoner Konferenz bereits endgültig sein, mußte „zum mindesten im Interesse der Sicherung des föderalistischen Charakters der künftigen deutschen Verfassung“ angestrebt werden, „der Konferenz der Ministerpräsidenten [...] auch bei der Verfassungsgesetzgebung neben der Nationalversammlung ein konsultatives Mitwirkungsrecht zu sichern“, ein, wenn auch schwacher, Ersatz für das beschließende Mitwirkungsrecht eines Bundesrates. Ein Einkammerparlament, ob direkt oder indirekt gewählt, würde, wie die Geschichte zur Genüge bewiesen hatte, zentralistische Tendenzen entfalten. Eine unitarische wie föderalistische Elemente gleichermaßen berücksichtigende Lösung, wie sie den beiden führenden rheinland-pfälzischen CDU-Politikern vorschwebte, war jedoch in den „Frankfurter Dokumenten“ nicht vorgesehen. So blieb nur der Weg, an die Rolle der Ministerpräsidenten, die diese seit ihrer Zusammenkunft am 1. Juli 1948 übernommen hatten, anzuknüpfen.

Nachdem der Ministerrat in seiner Sitzung am 2. Juli eine gemeinsame Position gefunden hatte<sup>712</sup>, wurde am 6. Juli unter Beteiligung von Vertretern der Fraktionen von CDU und SPD nach mehrstündiger Diskussion die Haltung des Landes zur Verfassungsfrage definiert: Unter dem Eindruck des Dokumentes Nr. III hatte sich das Kabinett für die Schaffung eines „westdeutschen Provisoriums“ entschieden, um die „erwünschte und notwendige Zusammenfassung der Trizone herbeizuführen“. Die Einberufung einer „Verfassungsgebenden Nationalversammlung“ beziehungsweise die „Bildung eines westdeutschen Bundesstaates“ wurden abgelehnt. Beides wäre nur dann in Frage gekommen, „wenn dieser Staat auch über eine wirkliche Staatshoheit“ verfügt hätte. Davon konnte aber „angesichts der von den Alliierten vorgelegten Grundsätze über das Besatzungsstatut keine Rede sein“. Das Provisorium sollte auf der nunmehr erstmalig institutionalisierten Konferenz der Ministerpräsidenten der Westzonen als dem einerseits demokratisch gewählten und kontrollierten, andererseits von den Alliierten zu der Beschäftigung mit Verfassungsfragen autorisierten Gremium aufbauen. Selbst wenn, wie im Protokoll der Sitzung vom 6. Juli nun ausdrücklich festgehalten wurde, die Konferenz der Ministerpräsidenten „auf die Dauer“ nicht als Vertretungsorgan des deutschen Volkes angesehen werden konnte, sollte sie den

<sup>711</sup> Memorandum Süsterhenns an Gouverneur Hettier de Boislambert vom 5. 6. 1948, in: Brommer (Bearb.), Quellen zur Geschichte von Rheinland-Pfalz, S. 612 f.

<sup>712</sup> Zum folgenden vgl. LA Speyer, V 52 (NL Böglers), Nr. 482, Niederschrift über die Sitzungen des Ministerrats am 2. 7. 1948 und 6. 7. 1948.

„Ausgangspunkt“ für die bevorstehenden Verhandlungen bilden. Ihr war ein Ausschuß zur Seite zu stellen „für diejenigen verwaltungsmäßigen und wirtschaftlichen Fragen, die innerhalb der drei Westzonen bis zur endgültigen Bildung eines deutschen Bundesstaates einer zentralen Bearbeitung“ bedurften, darunter „insbesondere auch die Einbeziehung der französischen Zone in die trizonale Wirtschaftseinheit“. Dieser Ausschuß konnte „nach einem zu vereinbarenden Modus“ aus den Länderparlamenten gebildet werden. Darüber hinaus sollte die Konferenz gemeinsam mit dem Beirat einen Verfassungsentwurf ausarbeiten und eine Wahlordnung für die zukünftige Verfassungsgebende Versammlung finden. Das Ganze war indes nur als eine „Zwischenlösung“ gedacht, die die nun erstmalig erreichte Einheit der drei Besatzungszonen aufrechterhalten, im übrigen aber so lange in Funktion bleiben sollte, „bis verfassungsmäßig bestellte deutsche Organe die gesamtdeutsche Repräsentation übernehmen“ konnten.

### *Ländergrenzenreform*

Die Auseinandersetzung mit dem Frankfurter Dokument Nr. II stand in Rheinland-Pfalz ganz im Bannkreis der landesinternen Debatte. Für die reformfreudigen Kräfte bot sich nun die Möglichkeit, eine Auf- oder Neueinteilung des eigenen Landes vorzunehmen. Darüber hinaus erwies sich Rheinland-Pfalz schon sehr bald als der Dreh- und Angelpunkt der gesamten westdeutschen Reformdiskussion. Wie schwierig es sein würde, eine allseits akzeptierte Lösung zu finden, zeigte die breite Palette an Konzeptionen: 1. Beibehaltung des Landes in seiner bestehenden Form, 2. Einbeziehung des gesamten Landes in eines der Nachbarländer, entweder Hessen, Württemberg-Baden oder Nordrhein-Westfalen, 3. Aufteilung des Landes: Für die Pfalz bestand dann die Wahl einer Angliederung an Bayern, Hessen oder Württemberg-Baden; Rheinhessen konnte an die Pfalz oder Hessen abgetreten werden; für Montabaur gab es die Optionen der Eingliederung nach Hessen oder Nordrhein-Westfalen; Koblenz und Trier tendierten recht eindeutig nach Nordrhein-Westfalen<sup>713</sup>, 4. Beibehaltung des Landes und seine Vergrößerung um weitere, insbesondere rechtsrheinische Gebiete.

Erheblich kompliziert wurde das Problem Rheinland-Pfalz durch die Haltung der Besatzungsmächte, die implizierte, daß jede Veränderung von Rheinland-Pfalz die Auflösung von Nordrhein-Westfalen zur Folge haben würde. Kein verantwortlicher Politiker aber konnte die Auflösung von Nordrhein-Westfalen befürworten, wenn er nicht damit die Gefahr einer Isolierung des Ruhrgebietes heraufbeschwören wollte; bei einer Auflösung Nordrhein-Westfalens wurden außerdem die Probleme zwischen Niedersachsen und Westfalen angerührt<sup>714</sup>, so daß mit dem Aufgreifen des Problems Rheinland-Pfalz „der berühmte Erisapfel [...] ins Rollen“ kam<sup>715</sup>. Abgesehen davon stieß eine Auflösung Nordrhein-Westfalens bekanntlich dort selbst auf Ablehnung. Auf der anderen Seite wäre auch jede Vergrößerung von Nordrhein-

<sup>713</sup> Vgl. die Aufstellung des Ausschusses zur Überprüfung der Ländergrenzen, in: Parl. Rat, Bd. 1, S. 313 f.

<sup>714</sup> Vgl. das Kapitel zu Nordrhein-Westfalen, Abschnitt zur Ländergrenzenreform, und den entsprechenden Abschnitt im Kapitel zu Niedersachsen.

<sup>715</sup> Vgl. Parl. Rat, Bd. 1, S. 116 f.

Westfalen auf das Veto aller drei Militärgouverneure gestoßen. Parteipolitisch gesehen würde, wie Hermans im Gespräch mit von Gumpenberg geltend machte<sup>716</sup>, bei einer Aufteilung des Landes der SPD Gelegenheit gegeben, Pläne zur Bildung eines Landes Hessen-Pfalz zu verwirklichen und damit einen sozialdemokratischen „Querriegel“ zwischen Nord- und Süddeutschland zu schaffen. Unter allen Umständen mußte vermieden werden, daß die links- und rechtsrheinischen Gebiete auseinandergerissen würden, da dadurch der Rhein zu einer Grenze würde. Diese Gefahr durfte weder in Rheinland-Pfalz noch in Nordrhein-Westfalen heraufbeschworen werden.

Für den Fall eines Anschlusses von ganz Rheinland-Pfalz an ein anderes Land waren bei einer Vereinigung mit Württemberg-Baden oder Hessen voraussichtlich keine Einwendungen zu erwarten. Ein solcher Zusammenschluß aber würde angesichts der divergierenden Tendenzen der einzelnen Landesteile das Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Gebiete verletzen. Zudem hatten die Militärgouverneure festgelegt, daß kein Landesteil „in der Luft hängen bleiben“<sup>717</sup> dürfe. So war es auch nicht möglich, isoliert den dringenden Wunsch eines bestimmten Landesteiles, etwa der Pfalz, zu berücksichtigen. Der Regierungsbezirk Montabaur, darüber waren sich die beiden großen Parteien durchaus einig, konnte ebenfalls nicht isoliert einem anderen Lande zugeführt, sondern nur im Rahmen des gesamten Landes behandelt werden, weil er die einzige rechtsrheinische Verankerung von Rheinland-Pfalz darstellte<sup>718</sup>. Für die nach Norden tendierenden rheinischen Gebiete einen Vorschlag zu machen, wäre nur sinnvoll bei einer Auflösung von Nordrhein-Westfalen; dies implizierte ebenso erhebliche Risiken, wie sie für die Zukunft der Pfalz bestanden.

In dieser Situation war die Landesregierung gezwungen, der Reformfrage in der praktischen Politik den Vorrang einzuräumen. Peter Altmeier verfolgte dabei, assistiert von Justizminister Süsterhenn und Ministerialrat Hermans, das Ziel, zunächst den Bestand des Landes zu sichern und seine Konsolidierung zu fördern, um es in späterer Zeit, bei ausreichender rechtsrheinischer Verankerung, durch eine nicht unbedeutende Erweiterung zu einem lebensfähigen und bestimmenden politischen Faktor in der westdeutschen Politik ausbauen zu können<sup>719</sup>. Wenn er dennoch seit den Tagen der Beratenden Landesversammlung immer wieder in öffentlichen Erklärungen dem Land keinen „Ewigkeitswert“ zugemessen hatte, dürfte das nicht zuletzt taktische Gründe gehabt haben: Allzu entschieden für den Fortbestand von Rheinland-Pfalz zu votieren, hätte die Gefahr beinhaltet, andersdenkende CDU-Wähler an diejenigen Par-

<sup>716</sup> Vermerk von Gumpenbergs vom 4. 7. 1948, in: Kanther (Bearb.), Kabinettsprotokolle, Bd. 2, S. 545.

<sup>717</sup> Frage an die alliierten Verbindungsoffiziere: „Was ist zum Beispiel zu erwarten, wenn für Rheinland-Pfalz nur für die südlichen Landesteile ein Vorschlag gemacht würde?“ Antwort: „Das ist unmöglich. Es darf kein Teil in der Luft hängen bleiben“; vgl. Parl. Rat, Bd. 1, S. 318.

<sup>718</sup> Vgl. die Ausführungen Hermans' in der Sitzung des Landtags, 19. 8. 1948, Stenograph. Bericht, S. 932.

<sup>719</sup> Der Landesvorstand der CDU forderte am 29. 9. 1948 in einer Eingabe an das Büro der Ministerpräsidentenkonferenz, daß der Bevölkerung zur gegebenen Zeit Gelegenheit geboten werde, über ihre Landeszugehörigkeit selbst zu entscheiden. Dabei solle sie auch die Möglichkeit erhalten, „zur Frage der Bildung eines, außer den Gebieten von Rheinland-Pfalz noch weitere nassauische, hessische und ehemals kurpfälzische Gebiete umfassenden Mittelrheinstaaates Stellung zu nehmen“; vgl. HStAW, Abt. 502, Nr. 1853.

teien zu verlieren, die für eine Auflösung des Landes eintraten. Eine Aufrechterhaltung des Status quo empfahl sich schon deshalb, weil die Gebiete, an die Altmeier dabei dachte, zum Teil, zumindest für den damaligen Zeitpunkt, der deutschen Selbstbestimmung entzogen waren und damit nicht zur Disposition standen (Saar), oder ihre potentielle Einbeziehung derzeit noch am Veto der Besatzungsmächte scheiterte (ehemalige nördliche Rheinprovinz). Überhaupt wäre im Falle der Durchführung einer Länderreform in Anbetracht des im Innern des Landes verbreiteten Skeptizismus und der vielfältigen von außen herangetragenen Ansprüche eine Lösung, die einen Fortbestand beinhaltet hätte, damals kaum zu erwarten gewesen. Nur eine Politik des Vertagens definitiver Entscheidungen barg folglich in sich die Chance, später zu realisierende Optionen offenzuhalten.

Diesen Kurs nun mußte Altmeier nicht nur gegenüber seinen Kollegen in Koblenz und Rüdeshcim, sondern auch gegenüber einer Opposition im eigenen Lande, also praktisch an zwei Fronten, als die seinerzeit praktikabelste Lösung verteidigen und durchsetzen. Er begründete ihn mit drei gewichtigen Faktoren, nämlich mit 1. der Tatsache des Fehlens einer durchführbaren Konzeption für die Neugliederung oder Aufteilung des Landes, 2. der eingeschränkten deutschen Entscheidungsfreiheit infolge der alliierten Auflagen und Vorbehalte und 3. außenpolitischen Erwägungen und den daraus resultierenden „national-politischen Bedenken“<sup>720</sup> bei einer Neugliederung linksrheinischen Gebietes. Die Prämissen für die Durchführung einer Ländergrenzenreform formulierte Altmeier in seiner Regierungserklärung vom 16. Juni 1948. Diese vom Landtag und Ministerrat gebilligte Erklärung bildete fortan die Grundlage für die Haltung des Landes Rheinland-Pfalz in den Beratungen der Ministerpräsidenten. Sie wurde nach dem Abschluß der Verhandlungen nach heftigen Auseinandersetzungen im Landtag am 30. Juli erneut bestätigt. Danach war 1. das oberste Ziel einer Neuabgrenzung der Länder der organisatorische Zusammenschluß und die wirtschaftliche sowie politische Konsolidierung der drei Westzonen, unter Ermöglichung einer späteren Einbeziehung der Ostzone. 2. Bei einer Neugliederung durften in keinem Falle gesamtdeutsche Interessen verletzt werden. 3. Eine Neuabgrenzung der deutschen Länder war „eine ausschließlich deutsche Angelegenheit“, für die nur „deutsche Interessen [...] maßgeblich sein“ konnten „und nicht die offenbar vielfach divergierenden Interessen der verschiedenen Besatzungsmächte“. Altmeier hielt sich daher als Ministerpräsident „nicht für befugt“, an der Durchführung einer Reform durch die Besatzungsmächte „auch nur durch die Erstattung eines Gutachtens“ mitzuwirken<sup>721</sup>. 4. Bei Neugliederungsverhandlungen hatten die rheinland-pfälzischen Vertreter darauf hinzuwirken, „daß alle Länder an der Westgrenze eine ausreichende rechtsrheinische Verankerung“ besaßen<sup>722</sup>. 5. Die Aufgabe einer Gebietsreform, die „keineswegs einfach zu lösen“ war und daher „nicht überstürzt werden“ durfte, konnte „nur von den zukünftigen demokratisch gewählten gesamtdeutschen Bundesorganen“ entschieden werden. Aber solange diese noch nicht bestanden, und „solange diese Organe noch nicht unter

<sup>720</sup> Ausführungen von Hermans in der Sitzung der Planungsgruppe des Ausschusses zur Überprüfung der Ländergrenzen am 4. 8. 1948, in: Parl. Rat, Bd. 1, S. 309 f.

<sup>721</sup> Regierungserklärung Altmeiers vom 16. 6. 1948, in: Grass/Heyen (Bearb.), Peter Altmeier: Reden, S. 124.

<sup>722</sup> Landtagssitzung vom 30. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 875.

Berücksichtigung des Willens der unmittelbar beteiligten Bevölkerung die territoriale Neugliederung unbeeinflusst von jedem äußeren Zwang durchgeführt“ hatten, solange würde auch das Land Rheinland-Pfalz bestehenbleiben<sup>723</sup>.

### *Besatzungsstatut*

Obwohl die Frage der territorialen Neuordnung die öffentliche Diskussion in Rheinland-Pfalz weit mehr beherrschte, besaß der Erlaß eines Besatzungsstatutes für die politisch Verantwortlichen einen keineswegs geringeren Stellenwert. Altmeier wußte, was es bedeutete, trotz formal zugestandener verfassungsmäßiger Rechte ein Land unter einer Summe von Vorbehalten und Einschränkungen seitens der Besatzungsmacht regieren zu müssen. Seit seiner Amtsübernahme hatte er um eine Kompetenzabgrenzung zwischen den deutschen und den alliierten Organen und um die Durchsetzung der den deutschen Instanzen in der Ordonnanz Nr. 95 formal zugestandenen Zuständigkeiten gekämpft und dabei immerhin wichtige Teilerfolge errungen<sup>724</sup>. Insofern, als diese Ordonnanz „zur Grundlage der demokratischen Teilrechte“ erklärt worden war, sah Altmeier darin sogar bereits das in der Öffentlichkeit geforderte Besatzungsstatut, das die Beziehungen zwischen den Deutschen und der Besatzungsmacht auf eine Rechtsbasis stellen sollte, „wenigstens ansatzweise verwirklicht“<sup>725</sup>.

Vor allem die schwierige wirtschaftliche Situation war immer wieder ein Grund gewesen, die Frage der Kompetenzabgrenzung auf die Tagesordnung zu setzen. In der Zeit von April bis Juli 1948 hatte sich der Landtag insgesamt sechsmal mit der Ernährungslage beschäftigt<sup>726</sup>. Die in Gang befindlichen Londoner Besprechungen über die Zukunft Westdeutschlands veranlaßten dann allerdings auch in Rheinland-Pfalz den Landtag zu einem energischeren Auftreten gegenüber der Besatzungsmacht. Der neue Tonfall wurde zum ersten Mal in der Sitzung am 7. April 1948 bei der Diskussion über den Beitritt der französischen Zone zum Marshall-Plan spürbar. Die Krisenstimmung verschärfte sich im nachfolgenden Monat weiter. Eine fünfköpfige Delegation wurde vom Landtag

<sup>723</sup> In der Sitzung vom 30. Juli wurde allerdings auch festgelegt – und darin sahen die umliegenden, an einer Neugliederung interessierten Länder ihre Chance –, daß, nach der einmütig bekundeten Auffassung des Landtags, Rheinland-Pfalz keine „befriedigende Endlösung“ darstelle, ein etwaiger Zusammenschluß von einzelnen Teilen dieses Landes mit anderen Ländern „außer von kulturellen, sozialen und geschichtlichen Gesichtspunkten vorwiegend von wirtschaftlichen Gesichtspunkten auszugehen“ habe. Dabei sei in erster Linie der Wille der betroffenen Bevölkerung maßgebend. Sollte eine die einzelnen Landesteile jeweils zufriedenstellende Lösung nicht erreichbar sein, sei eine „Gesamtlösung in der Form der Verbindung unseres Landes mit einem der Nachbarländer anzustreben“, jedoch war dabei „auf die Sicherung der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Interessen der Bevölkerung unseres Landes gebührend Bedacht zu nehmen“; vgl. ebenda.

<sup>724</sup> Vgl. die Ausführungen Altmeiers auf dem 2. Landesparteitag der CDU am 23./24. 10. 1948 in Trier, in: Grass/Heyen (Bearb.), Peter Altmeier: Reden, S. 163 f.

<sup>725</sup> Abschlußrede Altmeiers zur Debatte über die Verabschiedung des Landeshaushalts 1947/48 am 23. 1. 1948; ebenda, S. 90. Auf der Konferenz der Ministerpräsidenten der französischen Zone am 17. 3. 1948 erklärte Altmeier, ein Besatzungsstatut sei nicht nötig, da die Verordnung Nr. 95 als ein solches angesehen werden könne, eine Äußerung, wegen der er gleich anschließend von dem württemberg-hohenzollerischen Staatspräsidenten Bock zur Rede gestellt wurde; vgl. Brommer, Konferenz der Ministerpräsidenten, S. 361.

<sup>726</sup> Zum folgenden vgl. Rothenberger, Hungerjahre, S. 193 ff.

beauftragt, mit Gouverneur Bois Lambert die Lage zu erörtern und auf konkrete Maßnahmen zu dringen. Diese Aktion wurde jedoch als Mißerfolg empfunden, da es nicht gelang, konkrete Zusagen zu erreichen. Kurz darauf kam es über die überhöhte Fleischauflage der Besatzungsmacht zum Eklat. Landwirtschaftsminister Stübinger hatte die Durchführung der Verordnung abgelehnt; in dessen Abwesenheit aber war sein Stellvertreter von dem zuständigen Offizier durch einen Befehl zur Ausführung gezwungen worden. Stübinger kündigte daraufhin für den Fall, daß die Fleischrate für Juni nicht gesenkt werde, seinen Rücktritt an. Ein Briefwechsel zwischen Altmeier und Bois Lambert hatte zum Ergebnis, daß die Besatzungsmacht ihre Ansprüche reduzierte, wenn auch andererseits die Fleischauflage für Berlin erheblich angehoben wurde. Ein grundlegender Wandel, wie ihn Ministerpräsident Schuman und Außenminister Bidault im Frühjahr 1948 gegenüber dem südbadischen Staatspräsidenten Wohleb angekündigt hatten und von dem auch Staatssekretär Schneiter gesprochen hatte, ließ jedoch weiterhin auf sich warten.

Der Landtag war inzwischen in einen Beratungsstreik getreten, weil ihm die Debatte über die Holzeinschläge der Besatzungsmacht untersagt worden war. Nach anfänglicher Zurückhaltung machte sich nun auch Altmeier in der Sitzung des Landtags am 16. Juni die Kritik an der Besatzungsmacht zu eigen und forderte insbesondere die Übertragung der Zuständigkeit für den Außenhandel in deutsche Hände. Er sprach dabei von einem „naturrechtlichen Anspruch“ des deutschen Volkes auf die Sicherung seiner materiellen Existenz. In der überaus gereizten Stimmung kam es zu einem Zwischenfall. Während der liberale Abgeordnete Neubronner mit harten Worten die Ernährungspolitik der Besatzungsmacht angriff und von einem „Zustand des Hungerns“ sprach, „wie ihn kein Konzentrationslager der Welt“ gekannt habe<sup>727</sup>, sprang der der Sitzung beiwohnende französische Oberst Magniez auf und verlangte aufgrund dieser Äußerung in höchster Erregung eine Unterbrechung der Sitzung. Landtag und Landesgouverneur waren bemüht, die Wogen zu glätten, doch hatte die Rede des Liberalen die allgemeine Stimmung wirklichkeitstreu zum Ausdruck gebracht. Eine Resolution von selben Tage ließ kein Zurückweichen des Landtags erkennen, sondern übte kaum verhüllte Kritik an den bestehenden Verhältnissen und forderte die Beendigung jeglicher Entnahmen von Lebensmitteln für die Besatzungsmacht und deren Angehörige sowie die Realisierung der im Marshallplan vorgesehenen Kalorienzuteilung an die Bevölkerung. Die Entschließung endete mit der unmißverständlichen Andeutung, daß der Landtag andernfalls sich gezwungen sehen werde zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Erfüllung seiner verfassungsmäßigen Tätigkeit noch gegeben seien. So schien die Zeit gekommen zu sein, um auch in Rheinland-Pfalz die letzten Mittel schärfsten Protestes zur Anwendung kommen zu lassen. Mit der Durchführung der Währungsreform in der folgenden Woche, einer neuen, überdurchschnittlich guten Ernte und dem Einsetzen von Lebensmittellieferungen im Rahmen der Marshallplanhilfe traten jedoch schon bald erhebliche Besserungen ein, die eine Verwirklichung dieser Ankündigungen obsolet machen sollten.

Als Voraussetzung für eine fundamentale Änderung der Verhältnisse mit dem Ziel einer dem neuen, wenn auch provisorischen, Staatswesen zustehenden weitgehenden politischen Handlungsfreiheit erfüllte der am 1. Juli in Frankfurt vorgelegte Entwurf

<sup>727</sup> Sitzung des Landtags, 16. 6. 1948, Stenograph. Bericht, S. 696.

eines Besatzungsstatutes allerdings keineswegs die Erwartungen. Er war für die rheinland-pfälzische Regierung vielmehr Anlaß, die Gründung eines westdeutschen Staates zurückzustellen, denn als „Voraussetzung für jede irgendwie geartete Schaffung eines Bundesstaats“ mußte man davon ausgehen können, „daß dieser Staat sich in voller Freiheit bilden und unter Wahrung der gesamtdeutschen Einheit eine eigene Souveränität begründen“ werde. Die von den Militärgouverneuren vorgelegten Grundsätze gaben hierfür jedoch keine Gewähr, sondern, so hält das Protokoll das Urteil des Ministerrates fest, „würden hierbei im Gegenteil eine Verewigung der Unfreiheit, wie sie zur Zeit“ bestehe, bedeuten<sup>728</sup>. Die vielfältigen, in diesem Dokument festgehaltenen Reservatrechte der Alliierten, vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet, brächten „eine ewige Versklavung des gesamten deutschen Wirtschaftslebens mit sich“. Allerdings sollte es trotz grundsätzlicher Bedenken nicht bei einer reinen Ablehnung bleiben, sondern vielmehr der Entwurf, wie Altmeier sich in Koblenz ausdrückte, in seinen „Vorschläge[n] einzeln zerpfückt und durch Gegenvorschläge ergänzt werden“<sup>729</sup>.

*Rheinland-Pfalz in den Verhandlungen von  
Koblenz und Rüdesheim*

Als Regierungschef des gastgebenden Landes lud Peter Altmeier, der auf der Konferenz vom 1. Juli 1948 getroffenen Absprache gemäß, die Ministerpräsidenten zu ihrer ersten Konferenz auf den Rittersturz bei Koblenz ein<sup>730</sup>. Dort hatte vom 23. bis 25. April 1947 die Beratende Landesversammlung von Rheinland-Pfalz getagt. Die Wahl des Ortes stand dabei unter dem Zeichen einer vordergründigen Interessenallianz zwischen Altmeier und der französischen Besatzungsmacht: Die Militärregierung hat den von ihr beschlagnahmten Rittersturz bereitwillig als Tagungslokal zur Verfügung gestellt, um damit ein Maximum an Einflußnahme der rheinland-pfälzischen Landesregierung beziehungsweise ihrer Experten Adolf Süsterhenn und Hubert Hermans zu ermöglichen.

In seiner Eigenschaft als Gastgeber eröffnete Altmeier auch den ersten Verhandlungstag. Auf Vorschlag Ehards wurde er anschließend einstimmig zum Vorsitzenden der Konferenz bestellt. Daß die Beratungen in der französisch besetzten Zone stattfanden, interpretierte Altmeier seinerseits als ein Zeichen dafür, daß die Länder dieser Zone nun endlich aus ihrer Isolierung heraustraten. In der Autorisierung nicht nur der Ministerpräsidenten der Bizone, sondern auch derjenigen der französischen

<sup>728</sup> LA Speyer, V 52 (NL Bögler), Nr. 482, Niederschrift über die Sitzung des Ministerrats am 6. 7. 1948. In seiner Sitzung am 2. 7. 1948 hatte der Ministerrat die verkündeten Grundsätze eines Besatzungsstatutes sogar einheitlich als „unannehmbar“ bezeichnet, „weil sie praktisch den deutschen Instanzen kaum Befugnisse zuwies und insbesondere auf außenpolitischem und wirtschaftlichem Gebiet die Fülle der Kompetenzen in den wichtigsten Dingen bei den Militärregierungen“ beließen; vgl. ebenda.

<sup>729</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 82.

<sup>730</sup> Außer ihm nahmen Süsterhenn, Haberer und Hermans sowie die Minister Stübinger und Hoffmann an den Beratungen teil. Unter diesen verdient Hermans als „ein maßgeblicher Architekt der Konferenzplanung“ auf dem Rittersturz hervorgehoben zu werden; vgl. Küppers, Hubert Hermans (1909–1989), S. 523.

Zone zur Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung lag für ihn das entscheidende Ereignis schlechthin. Deshalb setzte er sich in der Diskussion über die Frage der Bildung eines Büros der Konferenz sofort dafür ein, „ein ständiges Gremium der drei Zonen zu schaffen“<sup>731</sup>. Er äußerte den ausdrücklichen Wunsch, „daß diese Konferenz der Ministerpräsidenten ihre Aufgabe nicht [. . .] auf die jetzt durch die Oberbefehlshaber erteilte Ermächtigung“ beschränken, sondern als „Zusammenfassung und Sprachrohr der Länder so lange tätig“ bleiben möge, „bis eine endgültige Gesamtvertretung geschaffen“ sei<sup>732</sup>. Deutlicher noch als Altmeier setzte sich Justizminister Süsterhenn für eine dominierende Rolle der Ministerpräsidenten ein, nicht nur als vorläufiges Exekutivorgan, sondern auch bei der Ausarbeitung einer „Ersatzverfassung“. Bei der hier zutage tretenden Parallelität mit dem bayerischen Ansatz<sup>733</sup> konnte es nicht verwundern, daß Altmeier Ministerpräsident Ehard als ein weiteres Mitglied der Kommission zu Dokument Nr. I vorschlug. Die starke Übereinstimmung mit der bayerischen Politik dürfte im übrigen ein Grund für das erstaunlich geringe Engagement Altmeiers in der Verfassungsfrage gewesen sein, die für ihn die eigentlich ausschlaggebende war, in der er aber Hans Ehard weitestgehend das Feld überlassen hat.

Als Vorsitzender der Konferenz versuchte Altmeier von Anfang an, die Beratungen in eine Richtung zu lenken, die der politischen Position seines Landes entgegenkam: Als erste Quintessenz der allgemeinen Aussprache konstatierte er, daß „niemand der Herren einen Weststaat bzw. eine Verfassungsgebende Nationalversammlung“ wünsche, daß aber Übereinstimmung darin bestehe, „eine wirtschaftliche und verwaltungsmäßige Zusammenfassung der drei Zonen [. . .] durch die Schaffung eines Provisoriums“ herbeizuführen. Er selbst hatte dazu die Bildung eines „Parlamentarischen Rates“ vorgeschlagen, der einen „Vorentwurf“ ausarbeiten sollte. In der Ländergrenzenfrage ging er sogar so weit, festzustellen, daß die Aufgabe einer Überprüfung der Ländergrenzen entfallende, „indem wir eine definitive Staatsbildung ablehnen“ – denn nur unter dieser Voraussetzung sei die Notwendigkeit einer Reform von den Militärbefehlshabern betont worden, eine Interpretation, die freilich schon von seiten der südwestdeutschen Länder nicht unwidersprochen bleiben konnte. Altmeier wandte sich von vornherein gegen die Übernahme der Aufgabe einer Ländergrenzenüberprüfung durch einen von den Ministerpräsidenten einzusetzenden Ausschuß. Dieser könne höchstens „unabhängig davon Vorschläge machen“<sup>734</sup>. In der Ablehnung einer Ländergrenzenreform überhaupt wußte er sich mit Nordrhein-Westfalens Ministerpräsident Arnold einig, mit dem er in der bereits zitierten Vorbesprechung übereingekommen war, hier größte Vorsicht walten zu lassen, vor allem wegen der Pfalzfrage, und lediglich das Problem Baden/Württemberg aufzugreifen. Mit dieser auch im weiteren Verlauf der Verhandlungen fortbestehenden „Interessenallianz“ zwischen beiden Ländern konnte Altmeier die Gefahr einer auf das Land Rheinland-Pfalz gerichteten Offensive in der Ländergrenzenfrage gleich zu Beginn der Beratungen erheblich re-

<sup>731</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 64.

<sup>732</sup> Ebenda, S. 80.

<sup>733</sup> Vgl. dazu das Kapitel zu Bayern, Abschnitte „Föderalismus als Staatsideologie“ und zur Verfassungsfrage.

<sup>734</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 87.

duzieren. Hinsichtlich der von den Militärgouverneuren vorgelegten Grundsätze für ein Besatzungsstatut schließlich, dessen prinzipielle Bedeutung für die Länder der französischen Zone Altmeier ausdrücklich hervorhob, fand er in Koblenz herbe Kritik.

Mit dem Ergebnis der Konferenz konnte Altmeier insgesamt zufrieden sein: 1. Die Vorrangigkeit einer Zusammenführung der Westzonen war anerkannt worden. 2. Die Ministerpräsidenten, die in ihrer Gesamtheit die Rolle als vorläufiges Repräsentativorgan der Westzonen akzeptiert hatten, hatten die politisch-administrative Organisation auf einer nur provisorischen Grundlage beschlossen. 3. Eine generelle Inangriffnahme der Ländergrenzenreform blieb ausgespart. Die Problematik um das Land Rheinland-Pfalz hatte Beachtung und Verständnis gefunden, so daß eine Vorlage von Änderungsvorschlägen faktisch allein auf den südwestdeutschen Raum beschränkt bleiben würde. 4. Ausführlich hatten sich die Ministerpräsidenten auch mit dem Besatzungsstatut befaßt und Gegenvorschläge unter maßgeblicher Beteiligung der Vertreter der französischen Zone ausgearbeitet, „Leitsätze“, die deren volle Zustimmung gefunden hatten.

In Rüdeseheim hat sich Rheinland-Pfalz an der Diskussion über die Verfassungsproblematik überhaupt nicht beteiligt. Anders dagegen schalteten sich Süsterhenn und Altmeier angesichts der drohenden Akzentverschiebung in der Ländergrenzenfrage bei den Ausschußberatungen und im Plenum diesmal sehr aktiv in die Debatte ein. Süsterhenn wollte den Kern der Koblenzer Beschlüsse ausdrücklich aufrechterhalten wissen. Altmeier legte Wert darauf festzustellen, daß die nun neugefaßten Vorschläge und die darin zum Ausdruck kommende Tendenz, die Territorialreform in ihrer Gesamtheit aufgreifen zu wollen, eine wesentliche Abweichung von der Koblenzer Linie bedeuteten, und daß er hingegen an die Erklärung seines Landtages vom 16. Juni gebunden sei, der sich unzweideutig im Sinne der späteren Koblenzer Beschlüsse festgelegt habe. Altmeier wollte deshalb deren weitere Gültigkeit im Protokoll ausdrücklich festgehalten sehen<sup>735</sup>. Ebenso wenig wie dieses gelang ihm die Durchsetzung einer Formulierung, die in der Antwort der Ministerpräsidenten an die Militärgouverneure auf das prinzipielle Fortbestehen der Koblenzer Auffassung hingewiesen hätte. Zur Antwort auf die Frage 2 der Militärgouverneure („Wenn ja, sind die Ministerpräsidenten bereit, Vorschläge zu unterbreiten?“) enthielt er sich daher in der Schlußabstimmung der Stimme<sup>736</sup>.

Altmeier mußte hier zweifellos eine Niederlage hinnehmen, die ihn im eigenen Lande in eine unangenehme Lage brachte. Nun drohte sein Kurs, auch innerhalb der CDU, ins Schwimmen zu geraten. Schon in der Fraktionssitzung am 13. Juli, nach dem Abschluß der Rittersturzkonferenz, hatte es heftige Auseinandersetzungen mit den pfälzischen Fraktionsmitgliedern, insbesondere Landwirtschaftsminister Stübinger, gegeben, und Altmeier hatte sich genötigt gesehen, die Vertrauensfrage zu stellen, um die widerstrebenden Elemente innerhalb der Partei zusammenzuhalten<sup>737</sup>. In dieser Situation erklärten sich die Sozialdemokraten überraschend bereit, durch die Unterstützung der bereits erwähnten Resolution vom 30. Juli 1948 Altmeiers bisherige Politik mitzutragen. Die Zurückstellung einer Länderreform bis zur Gründung der Bun-

<sup>735</sup> Ebenda, S. 255.

<sup>736</sup> Ebenda, S. 260.

<sup>737</sup> Vgl. Küppers, Entstehung und Selbstbehauptung von Rheinland-Pfalz, S. 246.

desrepublik, alleinige deutsche Zuständigkeit, keine Isolierung von Pfalz und Ruhr und eine ausreichende rechtsrheinische Verankerung im Falle einer Neuordnung am Mittelrhein waren die Bedingungen, die sie für die Verabschiedung der Resolution gestellt hatten, Punkte, die der Position Altmeiers ohnehin nicht widersprachen. Die Frage der rechtsrheinischen Verankerung, der Kern, in dem sich die SPD wohl Zugeständnisse erhoffte, würde eine Sache der Auslegung sein. Ob die Sozialdemokraten von den Problemen Altmeiers mit seiner Partei wußten, ist, so schreibt Heinrich Küppers<sup>738</sup>, nicht bekannt. Diese Resolution jedenfalls stellte erneut einen, wenn auch vordergründigen, Konsens her und ermöglichte es Altmeier, weiterhin auf der von ihm angestrebten Basis zu operieren. Allerdings regte sich schon bald erneut Widerstand von seiten der Sozialdemokraten. Er richtete sich gegen den nunmehr faktisch definitiven Verbleib der Pfalz im Lande Rheinland-Pfalz als einem Resultat aus der skizzierten Politik der Landesregierung. Insbesondere die Pfälzer Sozialdemokraten um Franz Bögler<sup>739</sup> starteten im Landtag am 19. August 1948 einen ersten Angriff auf die Regierung und drängten auf eine aktive Neugliederungspolitik<sup>740</sup>.

Mit dem vagen Rüdeshheimer Konsens einhergehend war allerdings auch nicht zu verhindern, daß nachfolgend im Ausschuß zur Überprüfung der Ländergrenzen die Diskussion um die Auslegung der Beschlüsse und damit um die Frage eines generellen Aufgreifens der Territorialreform von neuem entbrannte. Besonders die Bekanntgabe der alliierten Vorbehalte aber hat sowohl in Rheinland-Pfalz selbst als auch im Kreise der Ministerpräsidenten zu einer wesentlich veränderten Einschätzung der Gesamtlage geführt. Der Ausschuß zur Überprüfung der Ländergrenzen sah sich in Kenntnis der alliierten Vorbehalte und Einschränkungen ebenfalls nicht in der Lage, zu einem Ergebnis zu kommen, und überließ es der Entscheidung der Ministerpräsidenten, das Problem Rheinland-Pfalz weiter zu behandeln. Altmeier selbst lehnte auf der Konferenz der Ministerpräsidenten am 31. August noch einmal ausdrücklich jede Sofortlösung für Rheinland-Pfalz ab. Der Weg zu einer Neugliederung müsse über eine gesetzliche Verankerung im Grundgesetz gefunden werden<sup>741</sup>. Abschließend stimmte auch er dafür, die Arbeit des Ausschusses als erledigt zu betrachten<sup>742</sup>. Es war das besondere Verdienst Peter Altmeiers und mit ihm einer kleinen Gruppe von Politikern, die Einheit des Landes Rheinland-Pfalz bewahrt zu haben in einer Zeit, als dieses in noch ungefestigtem Zustand von Kräften aus allen Parteien, aber auch von außen, also von den angrenzenden westdeutschen Ländern, Aufteilungs- oder Anschlußplänen unterworfen war. Der Zeitraum der Diskussion über die „Frankfurter Dokumente“ dürfte der kritischste für den

<sup>738</sup> Ebenda, S. 247.

<sup>739</sup> LA Speyer, V 52 (NL Bögler), Nr. 438, Protokoll einer Besprechung zwischen politischen Persönlichkeiten aus der Rheinpfalz (darunter Franz Bögler und Finanzminister Hoffmann), der rechtsrheinischen Pfalz (Cahn-Garnier, Richard Freudenberg u. a.) und Hessen (Staatsrat Apel als Gast) über den Zusammenschluß Württembergs, Badens und der Pfalz in Mannheim am 16. 8. 1948.

<sup>740</sup> Sitzung des Landtags, 19. 8. 1948, Stenograph. Bericht, S. 916–938; am Tag zuvor hatte Altmeier eine Regierungserklärung zur Ländergrenzen- und zur Demontagefrage abgegeben; vgl. die Sitzung des Landtags am 18. 8. 1948, Stenograph. Bericht, S. 897–901; dazu auch Küppers, Staatsaufbau zwischen Bruch und Tradition, S. 209 f.

<sup>741</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 369 f.; denselben Vorschlag hatte Altmeier schon auf der Niederwalder Konferenz am 22. 7. 1948 gemacht.

<sup>742</sup> Ebenda, S. 377.

Bestand des Landes gewesen sein. Schon 1949/50 war die innere Konsolidierung so weit fortgeschritten, daß alle nachfolgenden Diskussionen und Neugliederungsprojekte seine Fortexistenz nicht mehr ernsthaft in Frage zu stellen vermochten.

## 2. Baden

Wie Württemberg war auch Baden durch die Demarkationslinie zwischen dem französischen und dem amerikanischen Besatzungsgebiet in zwei Teile zerschnitten worden. Südbaden umfaßte gebietsmäßig etwa zwei Drittel des alten Landes, bevölkerungsmäßig hingegen weniger als die Hälfte der ursprünglichen Gesamteinwohnerzahl<sup>743</sup>. Bereits vor der Landesteilung hatte seit Mai 1945 ein von den Franzosen eingesetzter Rat der Direktoren der „Ministerien des Landes Baden“ unter dem Vorsitz des ehemaligen Ministerialrats im badischen Finanzministerium Alfred Bund in Karlsruhe amtiert. Nach dem Umzug der französischen Militärregierung von Karlsruhe nach Freiburg infolge der endgültigen Festlegung der Besatzungsgrenzen Anfang Juli 1945 waren dessen Zuständigkeiten zunächst auch für den nun zur amerikanisch besetzten Zone gehörenden badischen Landesteil erhalten geblieben. Die definitive Teilung Gesamtbadens bedeutete der Beschluß General Clays, Nordbaden und Nordwürttemberg zu einem einheitlichen Wirtschafts- und Verwaltungsgebiet zusammenzuschließen. Damit mußten die von den Franzosen eingesetzten badischen Ministerien ihren Amtssitz ebenfalls nach Freiburg verlegen. Dabei nach und nach erweitert, führten sie nun die Bezeichnung „Badische Landesverwaltung“. Mit der Konstituierung der am 17. November 1946 indirekt gewählten Beratenden Landesversammlung erklärte sie ihren Rücktritt und wurde Anfang Dezember 1946 durch eine von der Militärregierung berufene Provisorische Landesregierung, das „Badische Staatssekretariat“, ersetzt.

Die ersten Landtagswahlen am 18. Mai 1947 brachten eine Mehrheit von 55,9 % für die Christdemokraten (CDU Badens), 22,4 % für die Sozialistische Partei (SP), 14,3 % für die DP und 7,4 % für die Kommunisten. Staatspräsident und zugleich Leiter des Ministeriums für Kultur und Unterricht wurde Leo Wohleb, der schon im Dezember 1946 Alfred Bund in der Führung der Landesverwaltung abgelöst hatte. Am 24. Juni 1947 mit den Stimmen der CDU Badens und der DP gewählt, bildete Wohleb trotz der absoluten Mehrheit der Christdemokraten eine Regierung aus CDU und SP, eine Koalition, die nicht lange Bestand haben sollte: Ständigen Auseinandersetzungen mit der französischen Besatzungsmacht, unter denen Territorialforderungen wie die nach Stadt und Hafen Kehl ein besonderes Problem darstellten<sup>744</sup>, folgten bald auch parteipolitische Konflikte. Über das Agrarreform- und das Betriebsrätegesetz zerbrach die mühsam zustandegekommene Koalition. Am 7. Januar 1948 wurde die CDU Badens zur alleinigen Regierungspartei. Parallel zu einer ähnlich verlaufenden Entwicklung in Württemberg-Hohenzollern führte die auch in Südbaden mit Härte und Konsequenz durchgeführte Besatzungspolitik der Franzosen im Monat nach der Übergabe der „Frankfurter Dokumente“, am 26. August 1948, schließlich zum Rücktritt der Regierung. Ausschlaggebend für diesen Schritt war, neben dem Protest gegen die trotz ge-

<sup>743</sup> Vgl. Laufer, Industrie und Energiewirtschaft, S. 17.

<sup>744</sup> Dazu vgl. weiter unten, S. 269 ff.

genteiliger Zusicherungen weiter durchgeführten Demontagen, die Notwendigkeit, in Anbetracht des fortschreitenden Vertrauensverlustes in der Bevölkerung eine festere Haltung gegenüber der Besatzungsmacht einzunehmen. Unterstützend für ein selbstbewußteres Auftreten der Regierung wirkten dabei die sich ankündigenden politischen Veränderungen.

*Persönlichkeit und Politik  
des Staatspräsidenten Leo Wohleb*

Rolle und Bedeutung Leo Wohlebs sind bislang von einer wissenschaftlich-sachlichen Betrachtungsweise ausgespart geblieben. Der Hauptakzent der Politik des südbadischen Staatspräsidenten lag auf der Auseinandersetzung um die territoriale Neuordnung in Südwestdeutschland. Hier sah er es, öffentlichen Äußerungen zufolge, als seine persönliche Aufgabe an, für die Wiederherstellung des durch die militärische Besetzung in zwei Teile zerschnittenen Landes Baden einzutreten im Sinne der Restauration einer nach seiner Auffassung natürlichen Ordnung, wie sie seit 1806 in dem Nebeneinander des badischen Großherzogtums und des Königreiches Württemberg bestanden hatte. Der Name Wohlebs ist dabei zu einem Synonym für das retardierende Moment in der Entstehungsgeschichte des Südweststaates geworden. Um Verständnis für seine Politik Bemühte fühlen sich heute verpflichtet, eine den Stellenwert und Inhalt der Wohlebschen Konzeption abwertende oder mißverstehende „südwestdeutsche Geschichtslegende“<sup>745</sup> zurechtzurücken, die die Geschichte der südwestdeutschen Länder allein als Vorgeschichte des Südweststaates begreife und in ihrem Kern den Eindruck eines „im parlamentarischen Raum versteinerte[n] und für differenzierte Argumentation unempfindlich gemachte[n] Willensentschluss[es], die Südweststaatslösung durchzusetzen“ hervorrufen wolle<sup>746</sup>.

Leo Wohleb, am 2. September 1888 in Freiburg geboren, war während seiner gesamten beruflichen Laufbahn im Dienste des badischen Staates tätig. Nach dem Studium der Altphilologie und der Patristik arbeitete er von August 1918 bis April 1920 als Hilfsreferent im badischen Ministerium für Kultus und Unterricht, unterrichtete danach bis 1930 am Bertholdsgymnasium in Freiburg, wurde 1931 bis 1934 erneut ins Unterrichtsministerium nach Karlsruhe berufen, dann auf Betreiben des Reichsstatthalters Wagner entlassen. 1934 bis 1945 folgte eine Zeit als Direktor des Gymnasiums Hohenbaden in Baden-Baden und vorübergehender Tätigkeit als Lehrbeauftragter an der Universität Freiburg. Wohlebs politische Laufbahn setzte erst nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges ein. Bisher parteipolitisch ungebunden, aber als Zentrumsanhänger geltend, gehörte er, obgleich ein Neuling in der Politik, zu den Begründern der südbadischen CDU. Als Vorsitzender der zunächst so bezeichneten Badischen Christlich-Sozialen Volkspartei (BCSV, auf dem Landesdelegiertentag in Freiburg vom 18.–20. April 1947 umbenannt in „CDU Badens“) wurde er zum Präsidenten der Beratenden Landesversammlung gewählt und, solchermaßen politisch in Erscheinung getreten, von der französischen Besatzungsmacht am 2. Dezember 1946 zum Präsidenten des Badischen Staatssekretariats und zugleich Staatssekretär des Ministeriums für Erziehung und Kultur ernannt. Vom

<sup>745</sup> So Weinacht, Leo Wohleb und die südwestdeutsche Geschichtslegende.

<sup>746</sup> Ebenda, S. 152, Anm. 12 a.

24. Juni 1947 bis April 1952 stand Wohleb an der Spitze der südbadischen Regierung. Nach der Bildung des Südweststaates wurde er als erster Botschafter der Bundesrepublik nach Lissabon entsandt. Er starb am 12. März 1955 in Frankfurt/M.

Im südbadischen politischen Leben nach 1945 spielte Leo Wohleb nicht nur auf Landes-, sondern auch auf Parteiebene eine führende Rolle. Die Tatsache, daß er gegen die Stimmen von SPD und DP, vor allem aber ohne ein klares Votum der sich in dieser Frage selbst neutralisierenden, weil in steigendem Maße uneinigigen Regierungspartei und damit gleichzeitig ohne die Mehrheit des Parlamentes seine Zielsetzung in der Neuordnungsfrage quasi „außerparlamentarisch“ weiterverfolgt hat, verrät eine starke Stellung in Regierung und Partei, die sich allerdings mehr oder weniger aus Sachzwängen ergab. Sie resultierte nicht zuletzt aus einem Mangel an Führungspersonal in der südbadischen CDU, die die Nominierung eines, was Popularität und Integrationsfähigkeit anbetraf, ebenbürtigen Konkurrenten für Wohleb wenig wahrscheinlich machte<sup>747</sup>. Seit der Gründung der südbadischen CDU stellte Wohleb so etwas wie den „kleinsten gemeinsamen Nenner“<sup>748</sup> dar als der Mann, dessen Politik von allen Kräften der Partei toleriert wurde und dessen Person, wie die Entstehungsgeschichte der Partei zeigt<sup>749</sup>, die einzige schien, auf die sich die verschiedenen Gruppierungen als Kandidaten für das Amt des Staatspräsidenten zu einigen vermocht hatten. Doch blieb seine Position keineswegs unangefochten. Während seiner Amtszeit als Staatspräsident mehrten sich kritische Stimmen. In einer 1951 anonym herausgegebenen Schrift behauptet Theodor Eschenburg, daß auch in der Fraktion die Sympathien für Wohleb nicht allzu groß gewesen seien und man ihm hier, nicht zuletzt wegen seines Verhaltens gegenüber der Besatzungsmacht, mehrfach den Rücktritt nahegelegt habe<sup>750</sup>. Wohlebs Dominanz im Kabinett, dessen Mitglieder er angeblich unter dem Gesichtspunkt der Loyalität und Ergebenheit gegenüber seiner Person auszusuchen pflegte, habe auf einer geschickten Taktik im Umgang beruht, die ihn befähigt habe, das Kabinett immer wieder auf seine Linie zu bringen. Auch die Partei habe er von Anfang an straff in seiner Hand zusammenzufassen gewußt<sup>751</sup>. In jedem Falle aber übten die seit der Alleinherrschaft der südbadischen Christdemokraten von der SPD versuchte Schwächung der Regierungspartei und die Aussicht auf die im November 1948 anstehenden Kommunalwahlen einen gewissen Zwang zum Zusammenhalt und zur Solidarisierung unter der Führung Wohlebs aus<sup>752</sup>. Als die Regierung im August 1948 zurücktrat, sahen nicht wenige in der Demontagefrage den nur vordergründigen Anlaß für einen damit unternommenen taktischen Winkelzug Wohlebs, zum einen, um sich

<sup>747</sup> Konstanzer, Entstehung des Landes Baden-Württemberg, S. 172; vgl. dazu AOFAA, Commissariat pour le Land Bade – Section politique, N<sup>o</sup>. 2109 A, „Déclarations de M. Dichtel du 20. 11. 48“ vom 20. 11. 1948.

<sup>748</sup> Ebenda, N<sup>o</sup>. 2.109 A1, Vermerk „Position des partis politiques badois devant la crise gouvernementale“ vom Oktober 1948; dazu auch Weinacht, BCSV und CDU, S. 107, Anm. 79; ders., Ursprung, S. 38 f.; Müller, Zur Vorgeschichte, S. 128; Maier, Aus der Gründungszeit, S. 121.

<sup>749</sup> Vgl. dazu Weinacht, BCSV und CDU; Müller, Zur Vorgeschichte.

<sup>750</sup> Baden 1945–1951, S. 18 (ähnlich Weinacht, Ursprung, S. 233). Die Verfasserschaft Eschenburgs ist gesichert, da dieser selbst sich später zu seiner Schrift bekannt hat; vgl. Hudemann, Französische Besatzungszone, S. 248.

<sup>751</sup> (Eschenburg), Baden 1945–1951, S. 14 f., 18 ff.

<sup>752</sup> Weinacht, Ursprung, S. 233.

angesichts seines immer enger werdenden Verhandlungsspielraums in der Neugliederungsfrage durch erneute Verzögerungen aus einer akuten Zwangslage zu helfen<sup>753</sup>, zum anderen aber auch, um damit die eigene Partei zu disziplinieren.

Wohlebs aktiver Kampf für die Wiederherstellung Gesamtbadens führte im Laufe der Auseinandersetzungen zu steigender Popularität des Staatspräsidenten im eigenen Lande, brachte ihn jedoch auf der anderen Seite in eine exponierte Stellung, die ihn zur Zielscheibe harter, bis zu persönlicher Verunglimpfung reichender Kritik seiner Gegner und schließlich zur Personifizierung des Widerstandes gegen den Zusammenschluß der südwestdeutschen Länder schlechthin werden ließ. Daß Wohleb zwar eine führende, nicht aber die allein maßgebliche Rolle in der südbadischen Politik spielte, bietet eine Erklärung für seine inhaltende und wenig konstruktive Politik in den Neugliederungsverhandlungen. Als der eigentliche Konstrukteur der südbadischen Territorialpolitik stand Paul Zürcher, der bereits in der badischen Landesverwaltung „kraft seiner Intelligenz, seiner außerordentlichen Wendigkeit und seines Fleißes der eigentliche Kopf“<sup>754</sup> gewesen sein soll, im Hintergrund. Mit ihm und Landtagspräsident Karl Person pflegte Wohleb politische Fragen zu erörtern<sup>755</sup>. Zürcher war und blieb der „heimliche Regent“, während Wohleb lediglich die Funktion eines „Statthalters“ erfüllte<sup>756</sup>. Das Verhältnis zwischen beiden, so beschreibt es Eschenburg, sei trotz geistiger Überlegenheit Zürichers von einer notgedrungenen Zusammenarbeit bei gleichzeitiger Rivalität gekennzeichnet gewesen<sup>757</sup>.

Daß es Wohleb gelang, in den Verhandlungen über die Neugliederung seine sich im Grunde in einer hoffnungslosen Minderheitsposition befindenden Überzeugungen so lange zu verteidigen, mochte nicht zuletzt „virtuose[n] Propagandafähigkeiten“<sup>758</sup> und besonderen persönlichen Eigenschaften und Begabungen zuzuschreiben gewesen sein. Selbst seine Gegner waren bereit, ihm neben überdurchschnittlicher und vielseitiger geistiger Bildung politisches Geschick und staatsmännisches Format zuzugestehen. Leo Wohleb erfreute sich großer Popularität, war ein ausgezeichnete Redner

<sup>753</sup> AOFAA, Commissariat pour le Land Bade – section politique, N<sup>o</sup>. 2109 A1, Aufzeichnung „Déclaration de M. Waeldin du 3 Septembre 1948“ vom 6. 9. 1948; ebenda, N<sup>o</sup>. 2806 b, Vermerk über die Ausführungen des SPD-Fraktionsvorsitzenden Friedrich Maier auf der Tagung der SPD in Rheinfelden am 9./10. 10. 1948 vom 2. 11. 1948.

<sup>754</sup> (Eschenburg), Baden 1945–1951, S. 25; auch Feuchte, Verfassungsgeschichte, S. 131, weist darauf hin, daß die starre, kompromißlose Haltung Zürichers in der Badenfrage Wohleb in seinem Kurs beeinflusst habe; ähnlich Müller, Entstehung des Bundeslandes Baden-Württemberg, S. 247.

<sup>755</sup> Paul Zürcher, geboren am 29. 6. 1893 in Sundhausen, Kreis Donaueschingen, gestorben am 5. 11. 1980 in Freiburg, Jurist, hatte am 1. 9. 1945 von den Franzosen den Auftrag zum Wiederaufbau der Justiz in Südbaden erhalten. Als Leiter der Justizverwaltung gehörte er der Badischen Landesverwaltung an, war Mitbegründer der BCSV und Mitglied der Beratenden Landesversammlung. Er wurde 1948 zum Präsidenten des badischen Oberlandesgerichts und des Staatsgerichtshofes ernannt und war Vertreter seines Landes bei den Verfassungsberatungen auf Herrenchiemsee. 1953, nach der Aufhebung des Oberlandesgerichtshofes, wurde Zürcher in den Wartestand versetzt. 1958 trat er endgültig in den Ruhestand. Zur Vita Zürichers vgl. Weinacht, BCSV und CDU, S. 105, Anm. 44; Knauber, Paul Zürcher.

<sup>756</sup> (Eschenburg), Baden 1945–1951, S. 12; anders dagegen Weinacht, Ursprung, S. 39.

<sup>757</sup> (Eschenburg), Baden 1945–1951, S. 24 f.

<sup>758</sup> StAS, Wü 180, Acc. 24/1966, Nr. 349, „Der Südweststaat“, Vortrag Gebhard Müllers vor dem Presseverband in Baden-Baden am 28. 10. 1949.

und kluger Taktiker, hierin keinem Gegner nachstehend, und verstand es, durch Charme, Witz und Humor politische Sympathien zu gewinnen<sup>759</sup>. Seine Strategie, bei zur Entscheidung anstehenden politischen Fragen, deren Lösung er selbst nicht in seinem Sinne herbeizuführen vermochte, auf den Zeitfaktor zu setzen, pflegten Freund und Feind mit dem ihm selbst durchaus nicht unangenehmen „numme langsam“ zu umschreiben, eine Charakterisierung, die, je nach politischem Standort, als Bedachtsamkeit, Verzögerungstaktik oder Verschleierung persönlicher Unsicherheiten Wohlebs interpretiert wurde. Mit dem Bemühen, Zeit zu gewinnen, verband sich für Wohleb die Hoffnung auf eine Veränderung ungünstiger Konstellationen, sei es durch Einwirkung von außen, etwa in Gestalt von neuen Viererbesprechungen der Siegerstaaten, oder in Form von Zugeständnissen speziell der für Südbaden zuständigen französischen Besatzungsmacht<sup>760</sup>. Auch Gebhard Müller, damals mit dem südbadischen Staatspräsidenten persönlich gut befreundet, hat berichtet, Wohleb im Verhältnis zu Zürcher als den kompromißgeneigteren, weicheren Verhandlungspartner im Gedächtnis zu haben<sup>761</sup>.

Unklar bleibt, welche Ziele Wohleb nun tatsächlich in Abhängigkeit von Zürcher in der Neugliederungsfrage verfolgt hat: War das erklärte Ziel die Wiederherstellung des alten Landes Baden, blieben seine Äußerungen, was eine künftige Gesamtzusammenfassung betraf, weit zurückhaltender. Sprach er in der Öffentlichkeit sehr vage davon, daß ein solcher Zusammenschluß „der weiteren Entwicklung vorbehalten“ bleiben müsse, erklärte er sich gegenüber Vertretern der französischen Militärregierung zum Gegner eines jeglichen Zusammenschlusses mit Württemberg. Andererseits wiederum pflegte er zwischen einem „Nahziel“ – der Vereinigung Nord- und Südbadens – und dem „Fernziel“ – der Fusion Badens und Württembergs – zu unterscheiden<sup>762</sup>. Theodor Eschenburg zog bereits 1951 in Zweifel, daß es Wohleb wirklich um die Wiederherstellung Gesamtbadens gegangen ist. Nach seiner Überzeugung war für Wohleb, im Wissen um die mit den Zonengrenzen verbundene Problematik, Nordbaden, dem er im Grunde mißtraut habe, nur ein „taktisches Mittel in seiner Politik“, indem er die Wiedervereinigung beider getrennter Landesteile bei einer geringen Realisierungschance nur als „Vorwand“ oder „Scheinziel“ nach außen vertrat, um in Wahrheit die Bildung eines Südstaates, bestehend aus Südbaden, Südwürttemberg, Vorarlberg und Tirol, anzustreben. Hierbei haben die bekannt gewordenen Vorstöße in Richtung einer Vereinigung mit Südwürttemberg möglicherweise die erste Stufe der Bildung einer solchen „alpinen Union der französisch besetzten Gebiete Deutschlands und Österreichs“ dargestellt<sup>763</sup>. Nach Meinung Eschenburgs hat Wohleb sogar den gesamtbadischen Raum nicht für dauerhaft existenzfähig gehalten und deshalb nach Erweiterungsmöglichkeiten gesucht, aber nicht durch den Zusammenschluß der drei südwestdeutschen Länder, sondern geleitet von der Zielvorstellung, daß in jedem Falle „in einem neuen Staatsgebilde

<sup>759</sup> Vgl. Maier, Erinnerungen, S. 58, 63.

<sup>760</sup> AOFAA, Commissariat pour le Land Bade – section politique, N<sup>o</sup>. 2802 a, „Note d’information“ vom 16. 8. 1948.

<sup>761</sup> Gespräch mit Gebhard Müller am 17. 5. 1987.

<sup>762</sup> StAS, Wü 2, Nr. 779, Ausführungen Gebhard Müllers vor dem Kabinett von Württemberg-Hohenzollern, Niederschrift über die (außerordentliche) Sitzung des Staatsministeriums am 2. 8. 1948.

<sup>763</sup> (Eschenburg), Baden 1945–1951, S. 14.

Südbaden die Führung“ zustehen müsse, daß dieses den „Hegemonialstaat“ bilden werde<sup>764</sup>. In der Vermutung, daß daher die Erhaltung der Selbständigkeit Südbadens das primäre Ziel gewesen sei, traf er sich damals mit der Einschätzung Reinhold Maiers<sup>765</sup>.

Nach der Interpretation Paul-Ludwig Weinachts dagegen korrespondierte Wohlebs Kampf um die Wiederherstellung des alten Landes Baden mit dessen vom Subsidiaritätsprinzip abgeleiteten Föderalismusverständnis, eine Überzeugung, die ihn mit Männern wie Adolf Süsterhenn aus Rheinland-Pfalz oder bayerischen Föderalisten wie Hans Ehard verband. Seine staatspolitischen Vorstellungen waren, was das Verhältnis der deutschen Länder zueinander anbetraf, am Vorbild des eidgenössischen Föderalismus orientiert<sup>766</sup>, innerstaatlich assoziiert mit dem Gedanken der überschaubaren Demokratie, politischer Stabilität, einer der Selbstverwaltungsidee des Freiherrn vom Stein verpflichteten Vorstellung von kostensparender Bürokratie und Verwaltung kleiner Einheiten, eine Vision, die die Existenzberechtigung auch kleiner Länder in der Gemeinschaft der deutschen Länder reklamierte. In diesem Sinne sah sich Wohleb als „Anwalt demokratischer Rechte der kleinen Länder überhaupt“<sup>767</sup>. Wohlebs Konzept einer an das Heimatgefühl appellierenden und zur Wahrung überkommener historischer Traditionen aufrufenden liberalen „Demokratie in alemannisch-bodenständiger Prägung“<sup>768</sup> bildete, zusammen mit einer volksnahen Regierungsweise, den Kern seiner unbestreitbaren Popularität in Südbaden.

Im letzten nicht klar zu beantworten ist auch die Frage nach dem Einfluß der Besatzungsmacht auf die Politik des Staatspräsidenten. Baden war ein Angelpunkt der deutschlandpolitischen Konzeption der französischen Militärregierung. Leo Wohleb, im Volksmund der „Löwe vom Colombischlößle“ genannt, mochte mit seinem Kurs, der als Ärger- und Hindernis der Südweststaatsanhänger phantasiereich mit „badi-schem Isolationismus“, „Restaurationsromantik“ oder „Kantönligeist“<sup>769</sup> apostrophiert wurde, bis zu einem gewissen Grade für die französischen Vorstellungen zugänglich gewesen sein, gingen doch seine eigenen in hohem Maße mit diesen überein. Aufgrund dieser Interessenverflechtung lag eine eher kooperative Einstellung des Staatspräsidenten ohnehin näher. Auch frankophile Neigungen durften für das zeitgenössische Bild eines Erfüllungs- und Verständigungspolitikers mitverantwortlich gewesen sein, angesichts einer Politik der kleinen Schritte, die Teil- und Anfangserfolge unter Vermeidung einer Konfrontation mit der Besatzungsmacht zu erlangen suchte, eine Taktik, die heftiger Kritik, selbst aus den Reihen der eigenen Partei, ausgesetzt war. Eine beiderseitige Zusammenarbeit konnte allerdings nur vordergründiger Natur sein, wobei jede Seite in der anderen nicht mehr als ein Mittel zum Zweck gesehen haben dürfte. Die Übereinstimmung der Vorstellungen des südbadischen Regierungschefs mit denen der französischen Besatzungsmacht in der Frage der Wiederherstellung des alten Landes Baden und des künftigen föderalistischen Staatsaufbaues in Deutschland fand für Wohleb ihre

<sup>764</sup> Ebenda, S. 33.

<sup>765</sup> Vgl. Maier, Erinnerungen, S. 89; dazu auch Eschenburg, Entstehung Baden-Württembergs, S. 50. Nach dem Urteil Gebhard Müllers hingegen ging es Wohleb tatsächlich um die Wiederherstellung Altbadens; vgl. Müller, Entstehung des Bundeslandes Baden-Württemberg, S. 255.

<sup>766</sup> Weinacht, Leo Wohleb, S. 156.

<sup>767</sup> StAF, A 2, Nr. 5667, T. 1, Schreiben Wohlebs an Fleischmann vom 16. 3. 1949.

<sup>768</sup> Weinacht, Leo Wohleb, S. 157.

<sup>769</sup> Eschenburg, Das Problem der Neugliederung, S. 50, 37.

Grenze in einer Infragestellung der deutschen Einheit, auf französischer Seite in einer Behinderung der besatzungspolitischen Zielsetzungen. Jede Seite versuchte, so scheint es, im Bewußtsein partieller Interessenidentität die andere für ihre Ziele einzuspannen, wobei sich freilich die Besatzungsmacht in der stärkeren Position befand, während Wohleb auf die Unterstützung der Franzosen allenfalls hoffen konnte. Es liegt nahe, in Wohleb auch gegenüber den Franzosen nicht zuletzt den klugen Taktiker zu erkennen, als der er auch innerhalb der Regierung und der „badischen Staatspartei“ seine Position zu halten wußte, und als dem es ihm gelang, in den Neugliederungsverhandlungen über eine lange Strecke hinweg, mit wechselnder Zustimmung aus den eigenen Reihen, seinen Gegnern gegenüber ein Minderheitskonzept zu verfechten, beziehungsweise die ungeliebte Alternative der Bildung eines Südweststaates zu verhindern. Im Unterschied zu seinen territorialen Vorstellungen, die er bis zur Bildung des Südweststaates unbeirrt verfolgte, konnte er seine staatsrechtlich-föderalistische Konzeption selbst gegenüber der eigenen Partei kaum behaupten. Wohlebs eher staatenbündische Vorstellungen prägten die Anfangsjahre der südbadischen CDU. Dies änderte sich jedoch unter der Führung seines pragmatisch orientierten Nachfolgers im Parteivorsitz, Anton Dichtel. Spätere Äußerungen Wohlebs zeigen allerdings, daß er bereit war, auch den neuen Kurs als den der Partei mitzutragen und zu vertreten.

*Probleme und Interessen der Landespolitik  
Länderreform im Südwesten und die Zukunft des Landes Baden*

Die durch Dokument Nr. II ausgelöste Neugliederungsdiskussion in Westdeutschland sollte allein im Südwesten zu einem greifbaren Ergebnis führen. In Baden waren Staatspräsident Wohleb und Oberlandesgerichtspräsident Zürcher die Exponenten einer Richtung, die, wenn überhaupt, nur unter bestimmten Bedingungen bereit war, sich an der Bildung eines alle drei südwestdeutschen Länder umfassenden Gesamtstaates zu beteiligen. Bei der Begründung seines Standpunktes pflegte Wohleb sich auf die Präambel der badischen Verfassung zu berufen, an deren Ausarbeitung er selbst beteiligt gewesen war. Ihr zufolge galt Südbaden als „Treuhand der alten badischen Überlieferung“. Auf der Basis dieses Selbstverständnisses entwickelte die Freiburger Regierung einen Alleinvertretungsanspruch für das gesamte ehemalige Land Baden, begründet in einer Art „translatio imperii“<sup>770</sup>, wonach die vormalige badische „Zentralgewalt“ in Karlsruhe seinerzeit mit der Einrichtung der Besatzungszonen ihren Dienstsitz nach Freiburg verlegt habe. Diese „altbadische Staatsideologie“ stand als quasi höherrangige Legitimation gegen die niemals anerkannte, vor allem von Stuttgart vertretene Position, daß Nordbaden durch das realpolitische Faktum der Teilung des ehemaligen Gesamtlandes und vor allem durch die auch vom nordbadischen Volk anerkannte Verfassung Württemberg-Badens untrennbar mit Nordwürttemberg verbunden sei<sup>771</sup>. Als

<sup>770</sup> Konstanzer, Entstehung des Landes Baden-Württemberg, S. 132; vgl. auch Sauer, Anfänge der Südweststaatsdiskussion, S. 10 f.; Weinacht, Neugliederungsbestrebungen, S. 344.

<sup>771</sup> Nach Art. 54 der südbadischen Verfassung vom 22. 3. 1947 war eine Änderung der Landesgrenzen nur durch ein verfassungsänderndes Gesetz möglich. Dieses wiederum war von einer Zweidrittelmehrheit des Landtags und einer anschließenden Volksabstimmung gemäß Art. 92, Abs. 2 abhängig; vgl. Mußgnug, Baden-Württemberg, S. 381.

Folgerungen ergaben sich hieraus<sup>772</sup>, daß 1. die Wiederherstellung der Grenzen des ehemaligen Landes Baden als Bedingung für jede weitere Zusammenfassung der südwestdeutschen Länder einer solchen vorauszugehen hatte, 2. die Entscheidung über einen über die Wiederherstellung Altbadens hinausgehenden Zusammenschluß von der Gesamtheit des badischen Volkes zu treffen war, und zwar zu einem Zeitpunkt, an dem dieses in voller Freiheit und unter überschaubaren Verhältnissen selbst über die Beendigung seiner eigenstaatlichen Existenz befinden konnte, 3. im Falle einer Gesamtvereinigung dem Land Baden bestimmte Garantien und Reservatrechte vorbehalten bleiben mußten, niederzulegen in einem auf der Basis der Gleichberechtigung ausgehandelten Staatsvertrag, schließlich 4. ein entsprechender Passus auch in die Verfassung des künftigen Gesamtlandes aufzunehmen war, denn Baden sollte, wenn es sich schon für die Vereinigung entschloß, nicht in Württemberg aufgehen, sondern mit diesem zusammen einen neuen Staat bilden.

Die Aufrechterhaltung der „Einheit, Unteilbarkeit und Selbständigkeit des badischen Landes“<sup>773</sup>, Ausgangsposition der „altbadischen“ Richtung, deren Modifikationen im Laufe der Verhandlungen hier nicht nachgezeichnet zu werden brauchen<sup>774</sup>, baute auf zwei Prämissen auf, a.) auf der *These vom Fortbestand des badischen Staates*, mit dem eine 150jährige eigenstaatliche Tradition und ein eigenes badischen Staatsbewußtseins verbunden sei, und b.) auf der *These von der Lebensfähigkeit* dieses in den Grenzen des ehemaligen Großherzogtums Baden von 1806 wiederhergestellten Landes. Zur Stützung der These vom Fortbestand des alten Landes Baden konnte sich Wohleb auf den Passus des Frankfurter Dokumentes Nr. II berufen, wonach eine Neugliederung überlieferten Formen Rechnung tragen sollte. Die These implizierte zugleich aber auch die Unrechtmäßigkeit der Situation nach 1945, in der Nordbaden „durch militärischen Machtanspruch von Südbaden getrennt und ohne Befragung seiner Bevölkerung mit Nordwürttemberg zu einem neuen Staate vereinigt worden“ sei<sup>775</sup>. Die Beseitigung der durch eine willkürliche Grenzziehung geschaffenen Zustände, die an sich erst die Neugliederungsdebatte ausgelöst hatten, durch eine Wiederherstellung des Status quo ante (ein selbständiges Baden) wäre folglich zugleich eine Art „Wiedergutmachung“ seit 1934 erlittenen „nazistischen Unrechts“ gewesen<sup>776</sup>.

Eine von der Staatskanzlei herausgegebene, in Zusammenarbeit mit sämtlichen südbadischen Ministerien erstellte umfangreiche Denkschrift, die auch zur Übergabe an den von den Ministerpräsidenten eingesetzten Ländergrenzenausschuß vorgesehen war, sollte den Nachweis der Lebensfähigkeit des Landes Baden erbringen. Nach dieser Darstel-

<sup>772</sup> Vgl. dazu StAF, A 2, Nr. 883, Manuskript der Rede Fechts auf dem Hohen-Neuffen am 2. 8. 1948, S. 4; Stellungnahme Wohlebs in der Sitzung des Landtags, 5. 8. 1948, Stenograph. Bericht, S. 5.

<sup>773</sup> StAF, A 4, Abl. 1985/22, Nr. 18 (Az 1025), Schreiben Ministerialdirektor Bunds an die Verfassungsgebende Landesversammlung von Württemberg-Baden vom 30. 10. 1946.

<sup>774</sup> Hierzu ausführlich Konstanzer, Entstehung des Landes Baden-Württemberg.

<sup>775</sup> StAF, A 2, Nr. 883, Manuskript der Rede Fechts auf dem Hohen-Neuffen vom 2. 8. 1948, S. 2; ähnlich ebenda, Nr. 5623, Badische Landesregierung (Hrsg.), „Baden und Württemberg oder Südweststaat“; vgl. auch Eschenburg, Entstehung Baden-Württembergs, S. 50.

<sup>776</sup> StAF, A 2, Nr. 5623, „Baden und Württemberg oder Südweststaat“. Wohleb bezog sich hierbei auf das Gesetz über den Neuaufbau des Reiches vom 30. 1. 1934, das die Selbständigkeit der Länder aufgehoben hatte; vgl. auch Konstanzer, Entstehung des Landes Baden-Württemberg, S. 132.

lung bildete das Land Baden nicht nur in historisch-staatsrechtlichem Sinne, sondern, begünstigt durch seine geopolitische Lage, auch wirtschaftlich eine Einheit. Die Entwicklung des badischen Staates in der Vergangenheit war geradezu „beispielhaft für die formende Kraft einer Staatsidee“. Baden war also weit mehr als „das zufällige Produkt willkürlicher dynastischer Hauspolitik“<sup>777</sup>. Der Rhein begünstigte einen regen wirtschaftlichen Austausch mit dem Ausland und eine enge Verbindung mit dem Ruhrgebiet. Anders als Stuttgart besaß Baden allerdings, wiederum aufgrund seiner geopolitischen Struktur, keine „wirtschaftliche Konzentration ausgeprägt zentralistischer Art“<sup>778</sup>. Das wirtschaftliche Gefälle gegenüber Württemberg war auf die Grenzlandsituation nach 1918 und den Verlust traditioneller Absatzgebiete zurückzuführen, eine Entwicklung, aus der auf der anderen Seite der schwäbische Raum Nutzen gezogen hatte und aus der deshalb gewisse „Wiedergutmachungsforderungen“ abgeleitet werden konnten<sup>779</sup>. Die im Grundsatz vorhandene Leistungsfähigkeit Badens bezeugten die bedeutende Steuerkraft des Landes in der Vergangenheit, die Reichhaltigkeit und Vielfältigkeit seiner in Nord und Süd sinnvoll einander ergänzenden Industrien, besonders die bedeutende Kapazität im Bereich der Energiewirtschaft. Eine vorbildliche und erfolgreiche Verwaltung habe den Ruf Badens als „Musterländle“ geprägt. Bekannt und berühmt sei auch der kulturelle Beitrag des Oberrheingebietes in verschiedenen Epochen, in Kunst, Musik und Theater, wie auch seine Leistung auf dem Gebiet des Bildungs- und Schulwesens sowie der Kirchenorganisation. Die Denkschrift versäumte aber auch nicht, gleichzeitig die durch die gegenwärtige Teilung des Landes bedingten Einbußen und die vor allem wirtschaftliche Notwendigkeit einer Wiedervereinigung zu betonen<sup>780</sup>.

Den gleichwohl vorhandenen Mangel an überzeugenden rationalen Argumenten zugunsten der „Traditionslösung“ (Weinacht) auszugleichen versuchte Wohleb mit dem wiederholten Appell an das badische Heimatgefühl, dessen Vorhandensein auch als zusätzliches Indiz für den Fortbestand des badischen Staates angeführt wurde: Die „altbadische Richtung“ warnte vor einem Ausverkauf der Heimat und argumentierte, man solle doch zuerst einmal das Nächstliegende verwirklichen, eben die Wiederherstellung des alten Landes. Von dieser Basis aus könne dann in Ruhe, unberührt von Sachzwängen und Augenblickseinflüssen, ein weiterer Zusammenschluß ins Auge gefaßt werden. Auf historisch Gewordenes und alt Bewährtes solle man nicht ohne zwingenden Grund verzichten<sup>781</sup>. Wirtschaftliche Argumente, wie sie unter anderen von den Befürwortern der Alternativlösung eines südwestdeutschen Gesamtstaates vorgebracht wurden, hat der badische Staatspräsident niemals als gültig anerkannt<sup>782</sup>, vor allem an-

<sup>777</sup> StAF, A 2, Nr. 3469, „Baden. Geschichte, Verwaltung, Kultur, Wirtschaft“. Denkschrift der Badischen Landesregierung von 1948, S. 61.

<sup>778</sup> Vgl. ebenda, Nr. 5667, T.2, „Hie Baden – Hie Südwest“, Manuskript eines Artikels von Wohleb für die Rhein-Zeitung (September 1950).

<sup>779</sup> „Baden als Bundesland“. Denkschrift des Heimatbundes Badenerland an den Sachverständigen-Ausschuß für die Neugliederung des Bundesgebietes. Waldkirch i. Br. (o. D.), S. 27.

<sup>780</sup> StAF, A 2, Nr. 3469, „Baden. Geschichte, Verwaltung, Kultur, Wirtschaft“. Denkschrift der Badischen Landesregierung, S. 12, 16–22, 28–31.

<sup>781</sup> Zu den Argumenten der Altbadener vgl. auch Feuchte, Verfassungsgeschichte, S. 131 f.

<sup>782</sup> Noch 1954 betrachtete Wohleb die Argumente der Anhänger des Südweststaates „alle, aber auch alle als nicht stichhaltig“; vgl. die Rede Wohlebs „Die badische Krankheit“ vom 17.5. 1954, in: Weinacht (Hrsg.), Leo Wohleb – der andere politische Kurs, S. 105.

gesichts des zu erwartenden Anschlusses der französischen Zone an die Bizone, nach dessen Verwirklichung freier Austausch möglich werden und die Bedeutung von Wirtschaftsräumen innerhalb der Westzonen stark relativiert würde. Wegen wirtschaftlicher Not, die ohnehin nur vorübergehender Natur war, gab man nicht seine Heimat auf. Die ökonomischen Vorteile eines Gesamtzusammenschlusses waren in südbadischen Augen zweifelhaft, kaum hingegen die Gefahr, daß das wirtschaftlich stärkere und bevölkerungsreichere Württemberg Baden ausbeuten und auf dessen Kosten sein Übergewicht ausbauen würde. Ohnehin war die Idee eines solchen Zusammenschlusses nicht aus Baden gekommen, sondern „von Württemberg importiert“. In Wahrheit ging es dabei gar nicht um einen „Südweststaat“, sondern um die Bildung eines „Groß-Württembergs“. Baden würde dann durch den Stuttgarter Zentralismus an die Wand gedrückt und nur mehr ein Randdasein führen können. Das eigentliche Ziel der Württemberger war aus badischer Sicht die Schaffung eines rivalisierenden Großschwabens als Gegengewicht zu Bayern. Dabei hätten, so hieß es, die Württemberger es nur auf die Mitgift der „badischen Braut“ abgesehen, wenn auch nach außen hin ständig die angebliche Armut und Anschlußbedürftigkeit Badens propagiert werde.

Badisches föderalistisches Denken gebot demgegenüber, „nicht von machtvollen Gebilden“ auszugehen, sondern „vielmehr gerade von den allerkleinsten“. Ein Föderalist war „der natürliche Feind jeglichen Zentralismus und der geborene Gegner des Gedankens des Großraums und der Macht“<sup>783</sup>. Hier ließ sich mit Berechtigung das Beispiel der Stadtstaaten Hamburg und Bremen anführen<sup>784</sup>; Konsequenterweise hätte man deren Eigenleben in gleicher Weise in Frage stellen müssen. Daß dies jedoch bei beiden – sozialdemokratisch regierten – Ländern keineswegs geschah, sprach nach Wohlebs Überzeugung für sich. Es ließ vermuten, daß hinter dem Drängen auf den Südweststaat ein parteipolitisches Manöver stand, im Zeichen der angeblichen Zielsetzung der Sozialdemokraten, ein zentralisiertes SPD-Deutschland zu schaffen<sup>785</sup>. Im Verhältnis zwischen Größe und Leistungsfähigkeit eines Landes ergab sich für Wohleb eher ein umgekehrter Zusammenhang als für seine politischen Kontrahenten: Erst die „Überschaubarkeit eines Landes“ war für seinen Wohlstand verantwortlich. Die jahrhunderte-alte Geschichte der Schweizer Kantone oder der Einzelstaaten der USA hatte bewiesen, daß diese „mit dem demokratisch-föderalistischen Prinzip Ernst gemacht haben und fertig geworden sind“. Somit zeigte die „unangefochtene Existenz großer und kleiner, auf Kleinstaatenbildung beruhender echter Konföderationen [...] die Berechtigung der Argumente der Südweststaatgegner, daß bündisches Zusammenleben und Zusammenspiel unabhängig von der Größe der einzelnen Bundesglieder möglich“ war, eine Argumentation, die mit „Gefühlsbetonung“ nicht das geringste zu schaffen hatte<sup>786</sup>.

Daß Wohleb, der sich gegen reines Zweckmäßigkeitsdenken wandte, das jede Heimatliebe und landsmannschaftliche Verbundenheit negiere, und der von der Gegenseite einer Art Bauernfängerei und Gefühlsduselei bezichtigt wurde, im Laufe der Neu-

<sup>783</sup> StAF, A 2, Nr.5667, T.2, „Hie Baden – Hie Südwest“, Manuskript eines Artikels von Staatspräsident Wohleb für die Rhein-Zeitung (September 1950).

<sup>784</sup> Ebenda, Manuskript „Zum 24. September“.

<sup>785</sup> AOFAA, Commissariat pour le Land Bade – section politique, N°. 2061 b, „Note d’information“ vom 2.8. 1948.

<sup>786</sup> StAF, A 2, Nr.5667, T.2, Aufzeichnung „Ist der Zusammenschluß Badens und Württembergs zu einem Südweststaat im Interesse des badischen Volkes gelegen?“.

gliederungsdiskussion durch den bewußten Rückgriff auf Werte wie Heimat und Tradition bedeutende Stimmengewinne zu verbuchen vermochte und sich steigender Popularität erfreute, zeigt, daß gefühlsmäßig-irrationale Momente in nicht unerheblichem Maße im Hintergrund badischer Politik standen. Zahlreiche im Freiburger Staatsarchiv erhaltene gebliebene Zuschriften an Wohleb zeigen, daß der offen ausgesprochene Argwohn gegenüber den Württembergern gefühlsmäßigen Aversionen weiter Teile der Bevölkerung Ausdruck verlieh. Auch Anton Dichtel, der Vorsitzende der südbadischen Christdemokraten, hatte die abwartende Haltung der CDU gegenüber einem Zusammenschluß im Landtag damit begründet, „daß wir nicht den Zentralismus Berlins en gros abgelehnt haben und ablehnen müssen, um eines Tages in einem Stuttgarter Zentralismus en detail zu erwachen“<sup>787</sup>.

Hinzu trat das *konfessionelle Element*: Geographisch stimmte die Erzdiözese Freiburg mit den Grenzen des alten Landes Baden überein, so daß sich von daher schon Präferenzen andeuteten. Die Überlegungen von kirchlicher Seite und deren Einfluß auf die Politik der badischen Staatsregierung mußten allerdings eingehender untersucht werden. Der katholische Klerus befürwortete überwiegend die Wiederherstellung des alten Landes Baden<sup>788</sup>, dies allerdings vermutlich weniger aus innerorganisatorischen, mit der Abgrenzung der Kirchenprovinzen zusammenhängenden Gründen. Vielmehr standen in einem neuen Gesamtstaat gravierende Veränderungen auf kulturellem Gebiet, vor allem in der Schulpolitik und dem Verhältnis Staat–Kirche zu befürchten<sup>789</sup>. Von der südbadischen Bevölkerung zählte die weit überwiegende Mehrheit zu den Katholiken, deren Anteil in einem Südweststaat erheblich zurückgehen würde, was „einen empfindlichen Verlust an konfessionellem und politischem Einfluß“ bedeuten würde, ein Verlust, der „gerade soviel Anspruch auf Beachtung wie die wirtschaftlichen Belange“ erheben konnte<sup>790</sup>. Eine Gefahr für den im badischen Konkordat von 1932 bestätigten Bestand und Umfang der Erzdiözese Freiburg und der oberrheinischen Kirchenprovinz war kaum gegeben, jedoch wog die Überlegung, daß mit der Verlegung des Regierungssitzes nach Stuttgart die Möglichkeit direkter kirchlicher Einflußnahme dezimiert werden würde<sup>791</sup>.

Mit kirchlichen standen parteipolitische Überlegungen in engem Zusammenhang: Daß im Falle der Wiederherstellung des alten Landes Baden die hier – ähnlich wie in Bayern – staatstragende CDU (beziehungsweise CSU) ihre Stellung beibehalten, bei einer Fusion hingegen ihre absolute Mehrheit einbüßen und damit andererseits das sozialistische Element gestärkt würde, lag auf der Hand. Die Folge bei der Schaffung eines

<sup>787</sup> Äußerungen Dichtels in der Sitzung des Landtags, 6.7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 10; StAF, A 1, Nr. 13, Sitzung des Vertrauensmänner-Ausschusses am 28.6. 1948, Niederschrift, S. 3.

<sup>788</sup> Vgl. Weinacht, BCSV und CDU in Baden, S. 101.

<sup>789</sup> Feuchte, Verfassungsgeschichte, S. 132f.; AOFAA, Commissariat pour le Land Bade – section politique, N° 2802a, Schreiben des Kapitularvikars der Erzdiözese Freiburg vom 14. 8. 1948.

<sup>790</sup> Ebenda, N° 2808, St. Konradsblatt vom 14. 11. 1948. Nach zahlenmäßigen Überlegungen dieser kirchlichen Zeitung würde im Falle einer Gesamtfusion „der katholische Anteil von 64,7 auf 49 Prozent“ absinken.

<sup>791</sup> Feuchte: Verfassungsgeschichte, S. 132f., und ebenda, Anm. 84. Französischen Beobachtungen zufolge hat sich Staatspräsident Wohleb verschiedentlich mit Vertretern des Klerus getroffen, offenbar in der Absicht, sich über die Kirche der Zustimmung zu seiner Politik zu versichern; vgl. AOFAA, Commissariat pour le Land Bade – section politique, N° 2808.

einzig großen südwestdeutschen Landes war zusätzlich eine Verminderung der CDU-Stimmen in der zweiten Kammer des kommenden deutschen Bundesstaates.

Im besonderen für die mit absoluter Mehrheit regierende südbadische CDU hatte die Neugliederungsfrage weitreichende Bedeutung. Ursprünglich als „Badische Christlich-Soziale Volkspartei“ gegründet, hatte sie ihre Existenz in besonderer Weise mit der des Landes Baden verknüpft<sup>792</sup>. An der Herausbildung eines badischen Heimatgefühls maßgeblich selbst beteiligt, hatte die Partei die Wiederherstellung des alten Landes Baden als einen, ihrem Selbstverständnis als Hüterin der badischen Tradition entsprechenden, wenn nicht sogar zu *dem* zentralen Programmpunkt schlechthin erhoben. Eine Konsequenz dieser Politik war die zwangsläufige Frontstellung gegenüber den einen Südweststaat befürwortenden beiden anderen südwestdeutschen CDU-Landesverbänden, die ihren eklatantesten Ausdruck in der Frage der Volksabstimmung über die württemberg-badische Verfassung gefunden hatte: Hier war es zu dem Kuriosum gekommen, daß die nordbadische CDU der Wählerschaft die Annahme der Verfassung empfahl, die südbadische dagegen dieselben Wähler zur Ablehnung ermunterte.

Unter dem Vorsitz Anton Dichtels wandelte sich der Kurs der Partei. Dichtel, der von vornherein einen sehr viel moderateren Ton als Wohleb anschlug und an sich – so Weinacht – der Neugliederungsdebatte weit weniger Interesse entgegenbrachte, war zunächst noch bereit, die Wiedervereinigung Badens als Nahziel zu unterstützen, verwahrte sich aber schon während der Landtagsdiskussion am 6. Juli 1948 dagegen, seine Partei als „südbadischen Konservator“ abstempeln zu lassen, und wandte sich gegen die „Konservierung eines nicht lebensfähigen Gebietes“<sup>793</sup>. Unter seiner Führung sollte sich die Partei einer sinnvollen Entwicklung nicht länger in den Weg stellen. Doch betonte auch er in Übereinstimmung mit Wohleb den Wunsch der badischen CDU nach einer „absolut souveränen, eigenen deutschen Gestaltung der deutschen Gebietsteile“, nach echter Selbstbestimmung, die weder von außen noch im Innern beeinträchtigt werden dürfe.

Bereits zum Zeitpunkt der Übergabe der „Frankfurter Dokumente“ war bekannt, daß die Haltung zur Neugliederungsfrage innerhalb der südbadischen CDU umstritten war. Nach der Konstanzer Gruppe hatte sich auch die badische Junge Union für die Fusion ausgesprochen<sup>794</sup>. Da weder zu diesem noch zu einem späteren Zeitpunkt eine einheitliche Beschlußfassung zu erreichen war, verzichtete die Partei auf einen nach außen geschlossen vertretenen Standpunkt und unterstellte ihre Haltung der individuellen Überzeugung ihrer Abgeordneten. Die Folge war eine innere Orientierungskrise der südbadischen CDU und in deren Konsequenz der Verlust jeglicher Initiative der Parteiführung, später auch der Fraktion, in der Neugliederungsdiskussion. Ihre Position entfernte sich zunehmend von der des Staatspräsidenten, bis sie endlich, im Dezember 1951, wieder zu einer einheitlichen Linie zusammenfand. Die Neugliederungsfrage wurde so zu einer Zerreißprobe in der Geschichte der südbadischen Christdemokraten und brachte sie mit dem Anwachsen der innerparteilichen Opposition an den Rand der Spaltung.

Auch die Vermutung politischer Einflußnahme durch die Franzosen im Sinne einer Wiederherstellung Badens und Württembergs findet sich in den Colmarer Quellenbe-

<sup>792</sup> Zum folgenden vgl. Weinacht, Neugliederungsbestrebungen, S. 343–353.

<sup>793</sup> Sitzung des Landtags, 6. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 9.

<sup>794</sup> Weinacht, BCSV und CDU, S. 100. Zu den Opponenten Wohlebs in seiner eigener Partei vgl. ders., Leo Wohleb und die südwestdeutsche Geschichtslegende, S. 149, Anm. 4.

ständen bestätigt. Eine Zusammenfassung beider Länder hätte den Einfluß der Besatzungsmacht reduziert. Die im Laufe der Südweststaatsdiskussion von der französischen Regierung abgegebene Neutralitätserklärung hinderte Kräfte innerhalb der Militärregierung in Deutschland nicht daran, weiterhin unbeirrt die Wiederherstellung der alten Länder zu betreiben. Hierzu gehörte nicht nur die Einflußnahme auf klerikale Kreise, sondern auch der diskrete Versuch, auf einen einheitlichen Kurs der südbadischen CDU hinzuwirken, indem auf den zu erwartenden Positionsverlust der Partei hingewiesen wurde<sup>795</sup>. Allerdings war dabei größte Vorsicht geboten. Die Militärregierung war sich durchaus bewußt, daß es über die Neugliederungsfrage zu einer konfessionellen Spaltung innerhalb der CDU kommen konnte, womit zugleich die latent stets vorhandene Gefahr einer Wiederbegründung des Zentrums heraufbeschworen wurde. Eben diese Risiken hinderten die französische Besatzungsmacht auch daran, ihre Unterstützung für den Staatspräsidenten deutlicher in Erscheinung treten zu lassen. Wohleb selbst hat sich wiederholt darüber beklagt. Ihm war die weitgehende Passivität der Militärregierung unverständlich<sup>796</sup>. Weder tat diese etwas, um der massiven Stuttgarter Propaganda entgegenzutreten, die gerne mit dem Stichwort vom „Franzosenschreck“ operierte, noch schien sie bereit, von ihrer harten Linie in der Besatzungspolitik, die dieses Bild nicht eben korrigierte, abzurücken. Die Militärregierung war offenkundig nicht willens, den Preis des mit einer Liberalisierung verbundenen Verlustes an französischer Einflußnahme zu zahlen. Wohleb und Zürcher hatten sie wiederholt vergeblich für die Abgabe einer offiziellen Erklärung zu gewinnen versucht, wonach es nicht zu einer Änderung der Zonengrenzen kommen werde<sup>797</sup>. Ein solches Zugeständnis konnten die Franzosen freilich nicht machen, wollten sie nicht ihre Position in der Südweststaatsfrage gegenüber den USA aufgeben. Die Frage der Zonengrenzen blieb ein über den ganzen Zeitraum der deutsch-alliierten Verhandlungen hinweg bestehender Streitpunkt zwischen Frankreich und den USA. Außer einem Gebietsaustausch hatte Frankreich auch die Möglichkeit eines Kondominiums beider Mächte in Vorschlag gebracht, beides Lösungen, die auf entschiedene Ablehnung insbesondere General Clays stießen. Dabei wäre eine Regelung der Südweststaatsfrage für ihn auch ein Mittel gewesen, um die Zustimmung Frankreichs zur politischen und wirtschaftlichen Neuordnung Westdeutschlands zu erlangen.

### *Kehl*

Territoriale Forderungen Frankreichs an das Land Baden richteten sich auf die am rechten Rheinufer gegenüber der Stadt Straßburg gelegene Stadt Kehl und ihren Hafen<sup>798</sup>. Das Interesse Frankreichs ergab sich aus der engen Verflechtung beider nahe beieinandergelegener Hafenstädte. Kehl war im November 1944 angesichts der vorrück-

<sup>795</sup> AOFAA, Commissariat pour le Land Bade – section politique, N° 2025.

<sup>796</sup> Ebenda, N° 2807, „Renseignements concernant: la fusion Bade-Württemberg“ vom 14. 10. 1948.

<sup>797</sup> Ebenda, N° 2061 a, N° 2802, „Note d’information“ vom 16. 8. 1948.

<sup>798</sup> Dazu ebenda, N° 2112, „Der Hafen Kehl“. Denkschrift der badischen Landesregierung, überreicht anläßlich des Parisbesuches Wohlebs im April 1948. Zu Kehl vgl. auch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 2, S. 347 ff.; Bundesministerium des Innern, Abteilung Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (Hrsg.), Dokumente deutscher Kriegsschäden, Bd. IV/3, S. 525–558; Feuchte, Verfassungsgeschichte, S. 37 ff.

kenden alliierten Truppen durch die deutsche Wehrmacht geräumt und die Bevölkerung in den benachbarten Landkreisen untergebracht worden. Seit dem 15. April 1945 waren Stadt und Hafen Kehl von den Franzosen besetzt, das gesamte Gebiet der Verwaltung des Präfekten des Departements Bas-Rhin in Straßburg unterstellt und mit französischen Familien und Militärangehörigen besiedelt worden.

Frankreich war von Anfang an daran gelegen gewesen, die Problematik um Stadt und Hafen Kehl aus der öffentlichen Diskussion herauszuhalten. Ihre Behandlung ist dem badischen Landtag zeitweilig untersagt worden; Äußerungen der französischen Regierung zu diesem Thema blieben sehr zurückhaltend. Auf der Moskauer Außenministerkonferenz von 1947 hatte Bidault die Forderung nach einer Angliederung des Kehler Hafens an den Straßburger Rheinhafen anklängen lassen, also zugleich den Anschluß an französisches Staatsgebiet. Begründungen hierfür lieferte zum einen die angeblich von Kehl ausgehende Konkurrenzgefahr für Straßburg, zum anderen eine Anordnung des ehemaligen, während des Krieges zuständigen Gauleiters, Kehl auf dem Verwaltungswege nach Straßburg einzugemeinden<sup>799</sup>, so daß Kehl folglich auch weiterhin als ein Teil Straßburgs zu gelten habe, und schließlich die Tatsache, daß Kehl nicht mehr von deutscher Bevölkerung bewohnt, seine Übernahme in französisches Staatsgebiet daher ohne Schwierigkeiten möglich sei.

Bei seinem Besuch in Paris im April 1948 legte der südbadische Staatspräsident die Haltung der Landesregierung dar: Als der „leistungsfähigste deutsche Oberrheinhafen“, so hieß es in einer hierzu überreichten Denkschrift<sup>800</sup>, umfasse Kehls Einzugsgebiet „praktisch das gesamte französische Besatzungsgebiet Badens“. Der Hafen diene in erster Linie „dem Umschlag von Massengütern, deren Beförderung per Achse zu kostspielig sein würde“. Dies galt vor allem für den Transport von Holz, Kohle und Getreide, die aufgrund der badischen Wirtschaftsstruktur eine zentrale Rolle spielten und damit gleichzeitig die besondere Bedeutung des Wasserweges für die Versorgung des Landes vor Augen führten. Da der Rhein südlich von Karlsruhe für die deutsche Schifffahrt gesperrt war, mußten mit dem Fortfall des südbadischen Hauptumschlagplatzes Im- und Export über den Karlsruher Hafen abgewickelt werden, was erhebliche Rückwirkungen auf die Höhe der Transportkosten der ohnehin von den Rohstoff- und Absatzmärkten weit entfernt gelegenen südbadischen Industrie zur Folge hatte<sup>801</sup>. Nicht nur als Handelsplatz, sondern auch als Wirtschaftszentrum hatte Kehl mit seinen 20 Groß- und 104 Mittel- und Kleinbetrieben eine wichtige Funktion insbesondere für die oberbadische Wirtschaft erfüllt. Die offenkundigen Nachteile des bestehenden Zustandes fanden, neben der Mangellage im Transportwesen und über den Ausfall der dort ansässigen Industrie hinaus, durch die fortlaufenden Demontagen in Südbaden weitere negative Ergänzungen. Eine Normalisierung der badischen Wirtschaftslage, so lautete das Fazit der Denkschrift, war abhängig von der Wiedererlangung der Verfügungsgewalt über den billigen und leistungsfähigen Rheinschiffahrtsweg, das hieß einer „Rückgliederung Kehls, seiner Industrie und seines Hafens an das badische Wirtschaftsgebiet“. Ein Verzicht Frank-

<sup>799</sup> Vgl. etwa den Artikel in *Les Dernières Nouvelles d'Alsace* vom 23.11. 1945. Abschrift in STAF, A 3, Nr. 3074.

<sup>800</sup> AOFAA, Commissariat pour le Land Bade – section politique, N°. 2112, „Der Hafen Kehl“, Denkschrift der Badischen Landesregierung.

<sup>801</sup> Laufer, *Industrie und Energiewirtschaft*, S. 170f.

reichs auf „politische Annexionen badischen Gebiets“ würde die beiderseitigen freundschaftlichen Beziehungen festigen. Unbeschadet dessen war die badische Regierung auch bereit, einer Freigabe des Kehler Hafens für die badische Wirtschaft unter Beibehaltung der Betriebsgemeinschaft mit dem Straßburger Hafen als Fortschritt zuzustimmen.

Hatte der französische Staatssekretär Schneiter Wohleb bei dessen Besuch in Paris beruhigende Zusagen gemacht, erweckte die Diskussion des Problems in der Sitzung der französischen Nationalversammlung am 15. Juni 1948 im Zusammenhang mit den „Londoner Empfehlungen“ jedoch den Eindruck, daß von dem Verzicht auf eine Annexion Kehls offenbar doch keine Rede war. Die badische Landesregierung richtete daraufhin an den Obersten Delegierten der französischen Militärregierung für das Land Baden eine Note, die die Äußerungen Schneiters dahingehend auslegte, daß, wenn auch kein Verzicht Frankreichs geleistet worden, damit jedoch noch nicht das letzte Wort gesprochen sei<sup>802</sup>, eine Interpretation, die von seiten der Militärregierung unwidersprochen blieb. Erst das Washingtoner Abkommen vom 8. April 1949 setzte dem staatsrechtlichen Schwebzustand Kehls ein allmähliches Ende. Nach der Verordnung General Koenigs Nr. 219 vom 6. Juli 1949 sollte nach vorausgegangen Verhandlungen zwischen französischen und badischen Dienststellen die Stadt schrittweise, unter gleichzeitiger Rückverlegung der französischen Zoll- und Grenzkontrolle, wieder der deutschen Verwaltung übergeben werden, während für den Hafen eine deutsch-französische Gemeinschaftsverwaltung vorgesehen war. Damit war das Schicksal von Stadt und Hafen Kehl im Prinzip zugunsten Deutschlands entschieden. Eine endgültige Regelung brachte das Abkommen zwischen dem Land Baden und dem Direktor des autonomen Hafens Straßburg vom 19. Oktober 1951. Im Jahre 1971 schließlich kam es, nachdem die Bedingungen des Abkommens nach und nach gelockert und eine weitgehende Liberalisierung eingetreten war, im Zeichen der Wiedererlangung weitgehender bundesdeutscher Souveränität und der deutsch-französischen Aussöhnung zu einer Anpassung der damals getroffenen Absprachen an inzwischen wesentlich veränderte Verhältnisse<sup>803</sup>.

### *Baden und die „Frankfurter Dokumente“*

Die Zwangslage einer ständigen Einwirkungen der Besatzungsmacht ausgesetzten Wirtschaft, die Unfähigkeit einer infolge mangelnder Kompetenzen machtlosen Regierung, der Probleme des Landes Herr zu werden, die Situation eines an der Ausübung elementarer Rechte behinderten Landtages und einer in einzelnen Bereichen bis ins Detail kontrollierten und von direkten Eingriffen betroffenen Verwaltung setzten die Akzente in der Stellungnahme des Landes Baden zu den „Frankfurter Dokumenten“. Die drängenden Probleme des Landes haben dabei allerdings wenig Zeit gelassen, sich mit übergeordneten politischen Fragen zu befassen. Der Berichterstattung Wohlebs über die deutsch-alliierte Zusammenkunft in Frankfurt vom 1. Juli vor dem Landtag war als erster Tagesordnungspunkt eine abschließende Regierungserklärung über das Ergebnis der Verhandlungen mit der Militärregierung über eine Beilegung der durch die Ernährungsdebatte hervorgerufenen Regierungskrise vorangestellt. Mehr noch

<sup>802</sup> StAF, A 3, Nr. 3074, Schreiben von Brentanos (Staatskanzlei) vom 19. 1. 1949.

<sup>803</sup> Vgl. Feuchte, Verfassungsgeschichte, S. 39.

zeigte die Landtagssitzung vom 5. August, daß neben den Fragen der Regierbarkeit und Lebensfähigkeit des Landes vor allem das Problem einer Neugliederung des südwestdeutschen Raumes im Mittelpunkt des eigentlichen Interesses stand<sup>804</sup>.

### *Verfassungsfrage*

Die Darlegungen Wohlebs vor dem Landtag lassen eine klare Stellungnahme zu den „Frankfurter Dokumenten“ vermissen. Die Kabinettsprotokolle zeigen zwar, daß die Dokumente und die mit ihnen verbundenen Verhandlungen auch innerhalb der Landesregierung zur Sprache gekommen sind, sie geben aber keinerlei Auskunft über Positionen, diskutierte Fragestellungen oder Beschlußfassungen. Die Ausführungen des CDU-Vorsitzenden Anton Dichtel im Vertrauensmännerausschuß wie vor dem Landtag lassen erkennen, daß sich unter seiner Führung eine gemäßigt föderalistische Richtung in der Regierungspartei durchgesetzt hatte. Wohlebs extrem föderalistische Einstellung war bekannt. Nach seinem Dafürhalten, so hatte der Staatspräsident Ende Mai 1947 in einem Brief an den bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard geschrieben<sup>805</sup>, sollte die neue Verfassung für die „Gemeinschaft der deutschen Länder“ zustande kommen als „eine Folge von Abkommen der beteiligten Bundesglieder [. . .], nicht aber von einer verfassungsgebenden Versammlung den einzelnen Ländern auferlegt werden“. Artikel 52 der Landesverfassung formulierte bestimmte Auflagen für den Beitritt Badens zu diesem Bund, eine Regelung, die an einen ähnlichen Vorbehalt in der bayerischen Verfassung erinnert: Die Zustimmung zu einer Bundesverfassung sollte eines verfassungsändernden Gesetzes bedürfen. Da dieses wiederum einem Volksentscheid unterlag, waren damit auch die „demokratischen Grundprinzipien vollauf gewahrt“. Wohleb befürwortete die Institution einzig eines „Staatenhauses“, nicht aus allgemeinen Wahlen hervorgegangen, sondern zusammengesetzt aus Vertretern der Landesregierungen, um die Gewähr dafür zu bieten, „daß die gemeinschaftlichen Interessen der Länder gemeinschaftlich geregelt werden können, ohne daß die Sonderinteressen des einzelnen Landes notleiden müßten“<sup>806</sup>. Damals spielte neben der Rücksichtnahme auf politische Empfindlichkeiten der Besatzungsmacht auch das Bestreben eine Rolle, den Neuanfang bewußt zu einer Anknüpfung an eigenstaatliche Traditionen zu nutzen.

Noch Anfang Januar 1948 forderte Wohleb, dieser Überzeugung folgend, den Zusammenschluß der deutschen Länder mit gleichen Rechten zu einer deutschen Föderation, die in die spätere europäische Föderation zu integrieren sein würde<sup>807</sup>. Französischen Akten ist zu entnehmen, daß der Staatspräsident auch zum Zeitpunkt der Übergabe der „Frankfurter Dokumente“ eine solche Lösung favorisierte. Bei seinen Gesprächen in Paris befürwortete er indirekte Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung<sup>808</sup>. Er hätte aber auch eine Bundesversammlung aus direkt und indirekt gewählten

<sup>804</sup> Vgl. Sitzung des Landtags, 5.7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 1–6; Sitzung des Landtags, 5.8. 1948, Stenograph. Bericht, S. 2–21.

<sup>805</sup> StAF, A 2, Nr. 5620, T.1, Schreiben Wohlebs an Ehard vom 31.5. 1947.

<sup>806</sup> Ebenda.

<sup>807</sup> AOFAA, Commissariat pour le Land Bade – section politique, N° 2801, Bericht „La situation politique. Les partis politiques et le problème de la future Allemagne“ vom 3.1. 1948.

<sup>808</sup> Ebenda, N° 2112, „Compte-rendu du voyage à Paris du Président de l'état Badois et du maire de Fribourg“ (Vertraulich).

Mitgliedern akzeptiert<sup>809</sup>. Eine andere französische Quelle zitiert Vorstellungen Wohlebs, wonach er einer Lösung den Vorzug gegeben hätte, derzufolge die deutsche Regierung ihre Vollmachten von den Militärgouverneuren der vereinigten westlichen Besatzungszone erhielt, ähnlich wie das badische Staatssekretariat vor den Wahlen vom Mai 1947 seine Vollmachten von der französischen Militärregierung abgeleitet hatte. Ein Verwaltungsstatut sollte die Kompetenzen dieser Regierung festlegen, während das Verhältnis zu den Besatzungsbehörden in einem Besatzungsstatut zu regeln war<sup>810</sup>.

Die Alternative Staatenbund oder Bundesstaat wurde in der Sitzung des Vertrauensmännerausschusses vom 26. Juni 1948 zugunsten der Bundesstaatslösung mit starker Stellung der Länder entschieden<sup>811</sup>. In der Landtagssitzung am 6. Juli 1948 plädierte Dichtel, der sich vor die Alternative gestellt sah, entweder „konstruktiv und positiv an den augenblicklichen Fragen“ mitzuarbeiten oder „wirtschaftlich und politisch zugrunde“ zu gehen, in aller Klarheit für einen westdeutschen Staat<sup>812</sup>. Ein Zusammenschluß der drei Westzonen ließ, mit dem damit verbundenen Fortfall der Zonengrenzen, wirtschaftliche und verwaltungsmäßige Fortschritte erhoffen: Erst eine Erweiterung des deutschen Wirtschaftsraumes durch den Anschluß der französischen Zone an die Bizone brachte die Gewähr für einen Erfolg der Währungsreform, das Ende der Zwangsbewirtschaftung und freien Warenaustausch<sup>813</sup>. Die Vorrangigkeit einer wirtschaftlichen Vereinigung einer- und das unbedingte Bekenntnis zur deutschen Einheit andererseits bedingten vor dem Hintergrund der Priorität der Existenzhaltung, daß in einer auf Westdeutschland beschränkten Regelung nur ein Provisorium zu sehen sein konnte. Dies war ein Generalnenner, auf dem sich, mit Ausnahme der Kommunisten, auch in Baden alle Parteien des Landtags trafen.

Im Unterschied zu der zitierten klaren Stellungnahme Dichtels vertrat Wohleb während der Ministerpräsidentenkonferenz in Koblenz eine sehr zurückhaltende Position und damit offenbar die Überzeugung der Mehrheit im badischen Landtag. Er sprach davon, daß „eine Verfassung in dem eigentlichen Sinne des Wortes bei der heutigen Situation, bei der wirklichen Lage, so wie es sich darstellt, nicht denkbar“ sei<sup>814</sup>. Statt dessen trug er den Vorschlag vor, „eine Ordnung irgendwelcher Art“ auszuarbeiten, und zwar „mit möglichster Beschleunigung [. . .]; eine Ordnung oder eine Satzung“. In der Ablehnung eines Definitivums für die drei Westzonen hatte sich Wohleb auf der Vorkonferenz der CDU in Koblenz am 7. Juli 1948 französischen Informationen zufolge mit den Vorstellungen Josef Müllers getroffen<sup>815</sup>. Keineswegs auszuschließen ist wiederum die Rücksichtnahme auf die Militärregierung. Auch mochte aufgrund der Erfahrungen mit der französischen Besatzungsmacht, die unter der fortdauernden

<sup>809</sup> Matz, Baden und Württemberg, S. 45 f.

<sup>810</sup> AOFAA, Commissariat pour le Land Bade – section politique, N<sup>o</sup>. 2061 b, „Objet: Récom-mendations de LONDRES et contre-propositions de Coblenz“ vom 21. 7. 1948.

<sup>811</sup> StAF, A 1, Nr. 13, Niederschrift über die Vertrauensmänner-Ausschußsitzung am 28. 6. 1948, S. 3.

<sup>812</sup> Sitzung des Badischen Landtags, 6. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 8 f., 12. Auch die DP war zur Schaffung eines westdeutschen Staates bedingungslos bereit. Die Sozialdemokraten Südbadens vertraten die vom zentralen Parteivorstand festgelegte Linie.

<sup>813</sup> Äußerungen Dichtels in der Sitzung des Landtags, 6. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 11.

<sup>814</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 69.

<sup>815</sup> AOFAA, Commissariat pour le Land Bade – section politique, N<sup>o</sup>. 2061 b, Bericht an General Koening, Baden-Baden, vom 8. 7. 1948.

Geltung der Ordonnanz 95 demokratische Einrichtungen in ihrer Zone geschaffen hatte, ohne damit echte politische Selbstbestimmung des Volkes in ihrer Zone zuzugestehen, die Schaffung einer wirklichen Verfassung verfrüht erscheinen. Bei der Reduktion auf eine „Ordnung“ oder „Satzung“ konnte man sich mit dem in Dokument Nr. I beschriebenen Verfahren einverstanden erklären. Wohleb forderte darüber hinaus eine größere als die dort genannte Anzahl von Abgeordneten. Hinter dem Votum für indirekte Wahlen stand neben grundsätzlichen föderalistischen Erwägungen wohl nicht zuletzt die Befürchtung des Verlustes der absoluten Mehrheit der CDU im badischen Landtag im Falle einer Volkswahl, die in Anbetracht der von außen wie innerparteilich angefochtenen Stellung Wohlebs und im Zusammenhang mit der durch die Neugliederungsdebatte ausgelösten Partei- und Regierungskrise durchaus begründet war.

### *Ländergrenzenreform*

Für die drei südwestdeutschen Länder stellte sich die Problematik der Territorialreform, wie die zeitgenössische Diskussion auch in Südbaden zeigt, ausschließlich aus der Regionalperspektive. In Südbaden wurde eine ganze Reihe von Lösungsmöglichkeiten diskutiert, doch mit höchst unterschiedlichem Realitätsgehalt, Konzeptionen, die teils gerüchteweise die Runde machten, ohne daß sie einem konkreten Urheberkreis zugeordnet werden konnten: 1. Beibehaltung des Status quo einer selbständigen Einheit Südbaden, 2. Wiederherstellung des alten Landes Baden, mit oder ohne eine gleichzeitige oder spätere Einbeziehung der Pfalz, 3. Bildung eines Südstaates durch die Wiederherstellung des alten Landes Baden unter Angliederung Südwürttembergs und der Kreise Hechingen und/oder Sigmaringen, 4. Zusammenschluß des wiedervereinigten Landes Baden mit ganz Württemberg und eventuell der Pfalz, 5. Konzept einer Union Alpine, einer Vereinigung der ehemaligen vorderösterreichischen Gebiete Südbadens und Südwürttembergs mit Bayern und Österreich, und schließlich 6. Bildung eines Schwäbisch-Alemannischen Staates aus dem alemannisch-altbadischen Teil Badens, Württemberg-Badens, Württemberg-Hohenzollerns, dem bayerischen Regierungsbezirk Schwaben sowie Lindau und Vorarlberg (Konzeption Otto Fegers).

Die Lösungen 5 und 6 waren in Südbaden niemals Gegenstand ernsthafter Erörterungen. Solche Pläne in Umlauf zu setzen diente vielmehr, so Weinacht, dem Zweck, in der Südweststaatspropaganda die Befürworter einer Wiederherstellung der alten Länder in die Nähe separatistischer Kreise zu rücken und damit zu diskreditieren<sup>816</sup>. Welchen Stellenwert die einzelnen Konzeptionen in der badischen Politik tatsächlich eingenommen haben, ist im einzelnen kaum zu klären<sup>817</sup>. Überlegungen und Sondierungen in Richtung eines Südstaates mit Rottweil als Hauptstadt haben durchaus eine gewisse Rolle gespielt<sup>818</sup>. Ein solcher Plan, den Wohleb persönlich Lorenz Bock vorge-

<sup>816</sup> Vgl. Weinacht, Neugliederungsbestrebungen, S. 338f.

<sup>817</sup> Im Vertrauensmänner-Ausschuß nannte Wohleb als Alternativen: die Vereinigung Nord- und Südbadens, Südbadens und Südwürttembergs oder die Zusammenfassung eines vereinigten Badens mit einem vereinigten Württemberg; vgl. StAF, A 1, Nr. 13, Niederschrift über die Sitzung des Vertrauensmänner-Ausschusses vom 24.7. 1948.

<sup>818</sup> Vgl. Weinacht, Neugliederungsbestrebungen, S. 339ff. Zur Idee des Südstaates auch Eschenburg, Die Entstehung Baden-Württembergs, S. 48; Maier, Erinnerungen, S. 72. Rein zufällig be-

tragen haben soll<sup>819</sup> – möglicherweise als eine Art „Ersatz“ für die nicht erreichbare Wiederherstellung Gesamtbadens –, mußte bereits an der ablehnenden Haltung des südwürttembergischen Staatspräsidenten scheitern. Schon im Jahre 1946 war Zürcher zu Sondierungen nach Sigmaringen entsandt worden<sup>820</sup>. Umfragen der französischen Militärregierung zeigten indes, daß sich in allen badischen Parteien durchaus Stimmen fanden, die, besonders im Hinblick auf die Problematik der Zonengrenzen, eine solche Lösung einer Aufrechterhaltung des Status quo vorgezogen hätten<sup>821</sup>. Auch von französischer Seite scheint man solchen Überlegungen eine gewisse Aufmerksamkeit geschenkt zu haben, wenn auch vielleicht nur als „taktisches Verwirrspiel“, das Befürchtungen wachrief, Frankreich plane eine Saarlösung für ein vereinigt Südbaden-Südwürttemberg<sup>822</sup>.

Unklar ist auch, welchen Stellenwert die Pfalz in den südbadischen Plänen einnahm. Neben parteipolitischen mochten mehr noch wirtschaftliche Überlegungen oder der Aspekt einer gebietsmäßigen Vergrößerung eines badischen Staates, vor allem, um das württembergische Übergewicht kompensieren zu können, eine Rolle gespielt haben. Das Festhalten Wohlebs an der Pfalz in den Verhandlungen der Ministerpräsidenten in Koblenz und Rüdesheim mag taktischem Kalkül entspringen sein: Die Pfalzfrage in ihrer Umstrittenheit in die Diskussion zu werfen war auch ein Mittel, den Südweststaat zu Fall zu bringen.

In der Forderung, zunächst Baden und Württemberg als unabhängige Länder wiederherzustellen, wurde Wohleb von seiner Partei unterstützt. In ihrer Landtagsentschließung vom 6. Juli 1948 erkannte die südbadische CDU „in einer baldmöglichsten Wiedervereinigung Nord- und Südbadens den ersten und dringlichsten Schritt“ auf dem Weg zur Neugestaltung des südwestdeutschen Raumes. Darüber hinaus sollte aber auch „die Weiterentwicklung zu einem gleichberechtigten Zusammenschluß Gesamtbadens, Gesamtwürttembergs und Hohenzollerns geprüft und der Entscheidung der beteiligten Bevölkerung unterbreitet werden“<sup>823</sup>. Die von Wohleb ständig wiederholte Forderung nach einer Respektierung des Selbstbestimmungsrechtes des badischen Volkes ging dabei von der Überzeugung aus, daß dieses sich für die Selbständigkeit des wiederhergestellten badischen Gesamtstaates entscheiden werde. In dieser Logik trat Wohleb unter dem Anspruch auf, für das gesamte badische Volk zu sprechen, ein Recht, daß ihm vor allem von seiten der Sozialdemokraten energisch bestritten wurde. Für den südbadischen Landesteil sollte sich Wohlebs Annahme tatsächlich bestätigen. Die Nordbadener allerdings waren nicht gewillt, sich aus ihrer Verbindung

---

kannt wurde Anfang 1949, daß Zürcher im Auftrag Wohlebs zu einer vertraulichen Besprechung zwischen Vertretern Süd- und Nordbadens, Hohenzollerns und der Pfalz über die Neugliederungsfrage unter Umgehung der Landesregierung von Württemberg-Hohenzollern für den 8. und 9. 2. 1949 eingeladen hatte (wörtliche Wiedergabe des Schreibens bei Maier, Erinnerungen, S. 102 f.). Zur „Affäre Altwindeck“ vgl. Konstanzer, Entstehung des Landes Baden-Württemberg, S. 155–159.

<sup>819</sup> Eschenburg, Verfassung, Staat, Parteien, S. 97.

<sup>820</sup> Vgl. (Eschenburg), Baden 1945–1951, S. 13.

<sup>821</sup> AOFAA, Commissariat pour le Land Bade – section politique, N<sup>o</sup>. 2801, „Enquête d'opinion“.

<sup>822</sup> So Nüske, Die Rolle Württemberg-Hohenzollerns, S. 397.

<sup>823</sup> Sitzung des Landtags, 6. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 17.

mit Nordwürttemberg zu lösen. Große Enttäuschung und Unverständnis rief insbesondere der Positionswechsel des stellvertretenden württemberg-badischen Ministerpräsidenten Köhler hervor, dessen Übertritt auf die Seite der Befürworter des Südweststaates sich Wohleb nur mit der von Stuttgart ausgehenden antifranzösischen Propaganda erklären konnte<sup>824</sup>.

Auch im eigenen Lande gestalteten sich die Bedingungen für eine Durchsetzung der altbadischen Lösung immer ungünstiger. Fürsprecher der Bildung des Südweststaates waren hier die Sozialdemokraten und, unter bestimmten Vorbehalten, die Liberalen. Beide brachten Argumente vor, denen sich auch die Christdemokraten nicht völlig verschließen konnten. Waren in Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern die Parteien ohnehin zur Vereinigung der südwestdeutschen Länder entschlossen, begann nun – wie dargestellt – selbst in der südbadischen CDU die Unterstützung für den Wohlebschen Kurs zu bröckeln. In Anbetracht des anteilmäßigen Übergewichtes seiner Gegner konnte die Vorgehensweise des südbadischen Staatspräsidenten in den Beratungen von Koblenz und Rudesheim deshalb nur darin bestehen, die Unterstützung seiner Kollegen für eine Vertagung der Ländergrenzenreform, auch im Südwesten, zu gewinnen, bis – gemäß der südbadischen Grundposition – eine souveräne Entscheidung der betroffenen Bevölkerung ohne innere und äußere Zwänge möglich sein würde – ein Prinzip, das für die deutsche Frage überhaupt Geltung besaß. Dies bedeutete faktisch die Beibehaltung des Status quo, die zugleich die Fortsetzung der Selbständigkeit Südbadens beinhaltet hätte. War dieses Ziel nicht zu erreichen, trat an seine Stelle das Bemühen, unerwünschte Entwicklungen mit allen Mitteln der Taktik und Raffinesse, wenn schon nicht zu verhindern, so doch so lange wie möglich hinauszuschieben, bis vielleicht doch noch eine Konstellation eintrat, die der badischen „Traditionslösung“ eine Chance gab.

#### *Besatzungsstatut*

Südbaden war wie kein anderes Land der französischen Zone Einfluß, Kontrolle und Willkür der Besatzungsmacht ausgesetzt, eine Situation, die die Landesregierung vor kaum lösbare Probleme stellte. Die Forderung nach einem Besatzungsstatut hatte die badische Regierung daher bereits 1945 erhoben. Der dringende Wunsch nach einer Trennung von Kontrolle und Verwaltung und Gewährung der in der Verfassung verbrieften rechtmäßigen Zuständigkeiten von Regierung und Landtag war, schriftlich oder in Form mündlicher Vorstellungen, immer wieder<sup>825</sup> zum Ausdruck gebracht worden. Schon die Badische Landesverwaltung war wegen zu großer Schwierigkeiten bei der Amtsführung am 10. Mai 1947 zurückgetreten. Im Unterschied zur Regierung

<sup>824</sup> AOFAA, Commissariat pour le Land Bade – section politique, N<sup>o</sup>. 2802 a, „Note d’information“ vom 18. 8. 1948. Vgl. auch StAF, A 2, Nr. 3472, Äußerungen Wohlebs in der Sitzung der Landesregierung am 12. 8. 1948; Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung, S. 1. Zur Wende Köhlers vgl. das Kapitel zu Württemberg-Baden, S. 105 f.

<sup>825</sup> Zusammenstellung solcher Initiativen der Landesregierung in StAF, A 2, Nr. 1208, T.1, Denkschrift „Zwangsleistungen des Landes Baden auf Anordnung der Besatzungsmacht (Stand 31. März 1948)“, hrsg. vom Badischen Ministerium der Finanzen, Freiburg, Oktober 1948, Anhang 16; vgl. auch die Ausführungen Wohlebs in der Sitzung des Landtags, 5. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 2.

in Württemberg-Hohenzollern hatte sie ihre Funktionen ohne ein Kompetenzen und rechtlichen Status festschreibendes Statut ausüben müssen.

Zu einer ersten Vertagung des Landtags war es gekommen, als die Militärregierung die Behandlung eines in der Sitzung vom 2. Oktober 1947 eingebrachten gemeinsamen Antrages aller Fraktionen zur Ernährungs- und Wirtschaftslage und der damit eng zusammenhängenden Demontagefrage untersagt hatte. Beigelegt wurde damals die Krise dadurch, daß die Militärregierung schließlich am 7. November die Debatte über die Ernährungslage zugestand, während die Demontagefrage erst später, in einer Sitzung unter Ausschluß der Öffentlichkeit, zur Sprache kommen durfte. Einen zweiten Eklat im Landtag verursachte die Reise Staatspräsident Wohlebs nach Frankreich: Gemeinsam mit dem CDU-Fraktionsvorsitzenden und Oberbürgermeister von Freiburg, Wolfgang Hoffmann, und Clemens von Brentano, dem Leiter der Staatskanzlei, war er vom französischen Staatssekretär für deutsche und österreichische Angelegenheiten, Pierre Schneider, für die Zeit vom 25. bis 30. April 1948 nach Paris eingeladen worden. Bei dieser Gelegenheit konnte Wohleb zwar eine Liste der „Wünsche der Badischen Landesregierung in bezug auf die deutsche Politik und die Verwaltung des Landes Baden“ überreichen, doch ohne dabei ein greifbares Resultat zu erzielen. In seiner Resolution vom 12. Mai 1948 sprach der Landtag seine Enttäuschung über die als „völlig unzureichend“ betrachteten Ergebnisse der Paris-Reise aus und beschloß seine Vertagung auf unbestimmte Zeit, das hieß, bis weitere Verhandlungen einen Fortschritt erbrachten, der es ihm ermöglichte, seine „schwere Verantwortung vor dem Badischen Volk weiter zu tragen“<sup>826</sup>.

In der Beschränkung der Handlungsfreiheit von Regierung und Parlament bot das ganze Jahr 1948 kein anderes Bild, so daß sich die Politik der Landesregierung zum großen Teil als ein „Abwehrkampf gegen die Besatzungsmacht“<sup>827</sup> gestaltete. Lange Zeit hatte sie sich loyal hinter die Maßnahmen der Militärregierung gestellt, war aber gerade deshalb zunehmend in die Schußlinie der öffentlichen Kritik geraten. In der Person des Staatspräsidenten kulminierten die Vorwürfe, sich zu willfährig gegenüber der Besatzungsmacht zu verhalten. Wie auch in Berichten französischer Beobachter registriert wurde, verlor die badische Staatsregierung zunehmend an Ansehen in der Bevölkerung. Vor diesem Hintergrund mußten die „Frankfurter Dokumente“ als Chance zu einem grundlegenden Wandel begriffen werden. Der richtige Zeitpunkt für den schon mehrfach erwogenen Rücktritt war für die Regierung deshalb schließlich am 26. August 1948 gekommen, da jetzt die Hoffnung bestand, entscheidende Zugeständnisse bei der Militärregierung erringen zu können.

In einem Rundschreiben an sämtliche Ministerien vom 31. Juli 1948 hatte Wohleb um eine „Darstellung des bisherigen rechtlichen und tatsächlichen Zustandes, des Umfangs der Kontrolle und der Einschaltung der Besatzungsorgane in die einzelnen Verwaltungsakte“ gebeten, um ihn „in die Lage [zu] versetzen, später eine eingehende und stichhaltig begründete Vorstellung bei der Militärregierung erheben zu können, zu dem Zweck, eine völlig klare, dem Interesse des Landes entsprechende Trennung von Kontrolle und Verwaltung zu erreichen“. Das Ergebnis dieses Auftrages sollte zusätzlich

<sup>826</sup> StAF, A 1, Nr. 441, Resolution des Landtags vom 12. 5. 1948; vgl. auch ebenda, Nr. 13, Niederschrift über die Sitzung des Vertrauensmänner-Ausschusses am 12. 5. 1948.

<sup>827</sup> Weinacht, BCSV und CDU, S. 84.

als Unterlage für die Konferenz der Ministerpräsidenten zur Verfügung stehen<sup>828</sup>. Dem gleichen Zweck diene auch die umfangreiche Bestandsaufnahme „Zwangsleistungen des Landes Baden auf Grund von Anordnungen der Besatzungsmacht (Stand 31. März 1948)“ vom Badischen Ministerium der Finanzen<sup>829</sup>, ausgearbeitet in Anlehnung an eine bereits erstellte Bilanz aus Württemberg-Hohenzollern, das hier eine Vorreiterrolle übernommen hatte<sup>830</sup>.

Auch auf wirtschaftlichem Gebiet war Baden über das in der französischen Zone ohnehin im Vergleich zur Bizone weit höhere Maß an Belastung hinaus in Mitleidenschaft gezogen: Durch die Eigenschaft Baden-Badens als Hauptstadt der französischen Zone und somit Sitz der meisten Besatzungsorgane war das Land überdurchschnittlich mit Besatzungspersonal und dessen Angehörigen belegt<sup>831</sup>. Da die Franzosen ihren Unterhalt durch Entnahmen und Anforderungen aus dem besetzten Lande zu bestreiten pflegten, bedeutete dies außer einer entsprechend höheren finanziellen Belastung zusätzliche Auswirkungen auf die Ernährungs- und Wohnlage der Bevölkerung. Die Herabsetzung der Entnahmen durch die Besatzungsmacht, eine Verringerung der Zahl der in Baden lebenden Besatzungsangehörigen und damit eine spürbare Reduzierung der Besatzungskosten waren in einem finanzschwachen Land von besonderer Wichtigkeit. Beides, die geringe Steuerkraft einerseits und eine, durch zusammen mit sonstigen vom Land Baden zu tragenden Kosten verursachte hohe Staatsverschuldung andererseits, werteten die Befürworter des Südweststaates in der Neugliederungsdiskussion im Sinne der von ihnen propagierten Lösung aus, so daß, so Weinacht, (. . .) durch Fusion mit einem besonders leistungsstarken Großbetrieb saniert werden“ müsse<sup>832</sup>. Eine durchgreifende Änderung der Besatzungspolitik war deshalb nicht nur im Hinblick auf die wirtschaftliche Lebensfähigkeit des Landes und die Handlungsfähigkeit seiner Staatsorgane entscheidend. Hier gab es auch einen sinnfälligen Zusammenhang mit der Badenfrage: War die Entscheidung für den Südweststaat – auch oder gerade in der Bevölkerung – ganz wesentlich von dem Wunsch getragen, sich der französischen Besatzung zu entziehen, so mußte die Alternativlösung einer Wiederherstellung der alten Länder Baden und Württemberg in dem Maße an Attraktivität gewinnen, in dem ein Wandel der Besatzungspraxis eine Annäherung an die Verhältnisse in der Bizone brachte und das Stichwort vom „Franzosenschreck“ seiner Grundlage beraubte.

### *Baden in den Verhandlungen von Koblenz und Rüdesheim*

Baden ist in den Verhandlungen von Koblenz und Rüdesheim, in denen es im übrigen, abgesehen von Berlin, als einziges der beteiligten Länder mit nur einer Stimme, der des Staatspräsidenten, vertreten war, bis auf das Engagement in der Neugliederungsproblematik kaum nennenswert in Erscheinung getreten. In der Verfassungsfrage drängte Wohleb, auch im Wissen um die von den Franzosen betriebene Verzögerungstaktik,

<sup>828</sup> StAF, A 7, ZR Nr. 117, Schreiben Wohlebs vom 31. 7. 1948.

<sup>829</sup> StAF, A 2, Nr. 1208, T.2.

<sup>830</sup> Vgl. dazu das Kapitel zu Württemberg-Hohenzollern, Abschnitt „Besatzungsstatut“.

<sup>831</sup> Vgl. Laufer, Industrie und Energiewirtschaft, S. 242; Bosch, Der Neubeginn, S. 132 ff.

<sup>832</sup> Weinacht, Land Baden (Südbaden), S. 226.

auf ein Vorgehen „mit größtmöglicher Beschleunigung“, ungeachtet der terminologischen Problematik. Allerdings war damit den deutschen Interessen nicht eher gedient, als bis das Besatzungsstatut vorlag. Auch Wohleb wollte das Junktim zwischen Besatzungsstatut und Verfassung gelöst wissen – und zwar um der Fertigstellung des Besatzungsstatutes willen: Denn konnte über dieses keine Übereinkunft erzielt werden, „so nützt uns ein Eingehen auf das Dokument I nichts“<sup>833</sup>. Aus der Sicht des Landes Baden ging es um eine Verbesserung der materiellen Situation durch den Anschluß der französischen Zone an die Bizone, die Reglementierung der Besatzungsherrschaft und eine Erweiterung der deutschen Kompetenzen. Darum war nicht das Grundgesetz, sondern das Besatzungsstatut die eigentliche Verfassung.

Wohleb stimmte im übrigen weitgehend mit der Auffassung Hans Ehards überein, der den unbedingten Vorrang der Bildung der Trizone betonte und davor warnte, das Problem der Ländergrenzen allzusehr in den Vordergrund zu rücken. Insofern besaß Baden in der Person des bayerischen Regierungschefs, der eine Reform, auch nur im südwestdeutschen Raum, ebenfalls lieber aufgeschoben hätte, einen engagierten Verfechter einer gemeinsamen Linie. Allerdings wußte Bayern eine Parteinahme im eigenen Interesse zu vermeiden<sup>834</sup>. So wurde der südbadische Staatspräsident im Grunde nur durch das heftige Drängen Reinhold Maiers dazu veranlaßt, zur Neugliederungsproblematik Stellung zu nehmen. Er selbst hätte die Frage von sich aus nicht aufgegriffen; Wohleb konnte kein Interesse an einer Reform haben, weder auf globaler noch auf regionaler Ebene. Deshalb mußte ihm daran gelegen sein, die vorgegebene Verbindung zwischen Verfassungsfrage und Ländergrenzenreform aufzulösen, nach welcher eine Neugliederung bis zur Konstituierung des Parlamentarischen Rates beziehungsweise spätestens zum Zeitpunkt der Abstimmung über das Grundgesetz erfolgt sein mußte. Die für das Zusammentreten des Parlamentarischen Rates gesetzte Frist einzuhalten, hielt Wohleb für realisierbar, nicht aber, innerhalb dieser Zeit eine Reform, auch nur im Südwesten, durchzuführen. Nach seiner Auffassung konnte deshalb die staatsrechtliche Frage unabhängig von einer Ländergrenzenreform geregelt werden.

Vermochte er in Koblenz nicht zu erreichen, daß die Neugliederung von der Tagesordnung abgesetzt wurde, mußte es sein Ziel auch in Rüdeshcim bleiben, das Junktim zwischen Dokument Nr. I und II zu lösen, um durch die damit möglich werdende Verlangsamung des Entscheidungsprozesses die Gefahr einer entschlossenen Durchführung der Reform, die unter den gegebenen, für die badische Position denkbar ungünstigen Bedingungen nur zur Bildung des ungeliebten Südweststaates führen konnte, zumindest vorläufig auszuschalten. Schon in Koblenz hatte Wohleb deshalb gleich zu Beginn der Einzelaussprache zu Dokument Nr. II seine Überzeugung geäußert, daß die Bereinigung der Verhältnisse zwischen Baden und Württemberg „nicht von heute auf morgen“ möglich sein würde, und lehnte es ab, in dieser Frage eine Entscheidung zu treffen<sup>835</sup>. Nachdem die Beratungen zu keinem konkreten Ergebnis gekommen waren,

<sup>833</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 85.

<sup>834</sup> Ausschlaggebend war das Interesse Bayerns an der Pfalz. Das Bestreben, die Pfalzfrage möglichst überhaupt auszuklammern und deshalb auf einen Status quo hinzuwirken, machte Ehard zu einem natürlichen Verbündeten Wohlebs, der in dem bayerischen Ministerpräsidenten deshalb auch am liebsten den „neutralen Vorsitzenden“ des Untersuchungsausschusses zur Ländergrenzenfrage gesehen hätte; vgl. ebenda, S. 372.

<sup>835</sup> Ebenda, S. 86 f.

legte die Kommission zu Dokument Nr. II einen Kompromißvorschlag vor, der die Zweckmäßigkeit einer Reform generell, zugleich aber auch die Notwendigkeit einer sorgfältigen Prüfung betonte, und in bezug auf eine Regelung im Südwesten die Ausarbeitung von Vorschlägen dem Parlamentarischen Rat überlassen wollte. Eine solche Entscheidung hätte die Zustimmung Wohlebs finden können, da auf diese Art eine konkrete Lösung ebenfalls auf unabsehbare Zeit verschoben worden wäre, denn es war zu erwarten, daß dieses Gremium nicht minder Probleme bei der Beratung von Lösungsmöglichkeiten haben würde<sup>836</sup>. Der württemberg-badische Ministerpräsident und sein Innenminister setzten sich deshalb für die Annahme eines Passus ein, der es den betroffenen Ländern freistellte, innerhalb ihrer landesverfassungsrechtlich gegebenen Möglichkeiten selbständig eine Regelung zu finden. Dies scheiterte jedoch zunächst am energischen Widerspruch Wohlebs, der immerhin eine „entschärfte“ Fassung durchsetzen konnte<sup>837</sup>. Eine Regelung aufgrund der Verfassungen hätte die Wiedervereinigung Nord- und Südbadens unmöglich gemacht und einer Entscheidung für den Südweststaat praktisch keine Alternative gelassen<sup>838</sup>. Wohleb verstand es mit dem Fortschreiten der Beratungen nicht nur, mit einleuchtenden Argumenten eine ganze Reihe seiner Kollegen auf seine Seite zu ziehen, sondern auch durch das Spielen auf Zeit die zunehmende Ermüdung der Konferenzteilnehmer für sich zu nutzen.

Hatte Wohleb in Koblenz eine Sonderbehandlung des südwestdeutschen Raumes mit der Begründung abgelehnt, dies sei keine so dringliche Frage, daß sie innerhalb der nächsten Wochen gelöst werden müsse, argumentierte er in Rüdeshcim, es handle sich hier nicht um ein Problem, das „isoliert betrachtet [. . .], wahrscheinlich auch nicht einmal eine Angelegenheit, die lokalisiert werden“ könne<sup>839</sup>. Im Laufe der Diskussion gab er erneut zu bedenken, daß es unmöglich sein werde, die Länderreform bis zu dem vorgesehenen Zeitpunkt abzuschließen, oder aber es werde zu einer Verzögerung bei der Ratifizierung der Verfassung kommen. Unterstützend für Wohlebs Position wirkte die verstärkt in den Vordergrund getretene Problematik der Zonengrenzen, die eine Lage geschaffen hatte, in der von einer wirklich freien Abstimmung im Sinne der altbadischen Lösung keine Rede sein konnte. Diese auch unter den Westalliierten selbst noch ungeklärte Frage erhöhte gleichzeitig die Skepsis derjenigen Länder, die wegen der Gefahr einer Ausdehnung der französischen Zone auf dem linken Rheinufer der Durchführung einer Reform ebenfalls ablehnend gegenüberstanden. Dennoch ging Wohlebs Konzeption, aufs Ganze gesehen, nicht auf, obwohl er in Teilbereichen seiner Politik Schützenhilfe aus Bayern bekommen hatte: Die Arbeiten an der westdeutschen Verfassung sollten im Vordergrund stehen, nicht das Besatzungsstatut; zu einer allgemeinen Ländergrenzenreform kam es zwar nicht, wohl aber zur Neugliederung in Südwestdeutschland – und dies nicht nach seinen Wünschen.

<sup>836</sup> Vgl. auch Konstanzer, Entstehung des Landes Baden-Württemberg, S. 101.

<sup>837</sup> Vgl. Parl. Rat, Bd. 1, S. 131 ff.

<sup>838</sup> Vgl. dazu insbesondere das Kapitel zu Württemberg-Baden, S. 107 f.

<sup>839</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 206 f.

### 3. Württemberg-Hohenzollern

In Württemberg-Hohenzollern mochte man am schmerzlichsten die Zerstörung der alten Länderordnung in Südwestdeutschland nach 1945 empfunden haben. Anfängliche Bemühungen, mittels eines Delegationssystems die Verwaltungseinheit mit Nordwürttemberg aufrechtzuerhalten, scheiterten an der ablehnenden Haltung der Amerikaner und schließlich auch der eigenen Besatzungsmacht, die diese Bestrebungen zwar zunächst unterstützt hatte, dann aber, nach zuerst unentschlossenem politischen Kurs, als Reaktion auf die US-Politik (Zusammenfassung Nordbadens und Nordwürttembergs), in dem ihr unerwünscht zugefallenen Südwürttemberg zur Konsolidierung schritt<sup>840</sup>. So kam es, nachdem den einer Absprache zwischen beiden Besatzungsmächten und deutschen Vertretern gemäß eingesetzten, von Stuttgart aus auch für den französisch besetzten Teil Württembergs zuständigen Landesdelegierten nach und nach der Boden für die Ausübung ihrer Tätigkeit entzogen worden war, am 16. Oktober 1945 unter der Führung Carlo Schmid, den die Franzosen mit dem Aufbau der Landesverwaltung Württemberg-Hohenzollerns betraut hatten, zur Errichtung eines „Staatssekretariats für das französisch besetzte Gebiet Württembergs und Hohenzollerns“. Es bestand aus fünf „Landesdirektoren“, die ohne formelle Amtseinsetzung ihre Tätigkeit aufnahmen. Durch diese Art der Amtsausübung im „juristischen Niemandsland“<sup>841</sup> sollte trotz der nun faktisch vollzogenen Teilung Württembergs – mit Zustimmung beziehungsweise Unterstützung durch die Franzosen – weiterhin formal an der Einheit des Landes festgehalten werden.

Auch wenn das von Carlo Schmid verfaßte Statut des Landessekretariats den Übergangscharakter des damaligen staatsrechtlichen Zustandes festzuschreiben versuchte, änderte dies nichts daran, daß sich die beiden Landeshälften Württembergs in der Folgezeit unabhängig voneinander und unterschiedlich entwickelten. Am 18. Mai 1947, gleichzeitig mit der Abstimmung über die von der Beratenden Landesversammlung ausgearbeitete Verfassung, wurde der erste und einzige Landtag von Württemberg-Hohenzollern gewählt. Hier errang die CDU 32 von 60 Sitzen. Die Koalitionsverhandlungen führten – trotz der absoluten Mehrheit der Christdemokraten – zur Bildung einer Regierung aus CDU, SPD und DVP. Württemberg-Hohenzollern war und blieb das einzige Land in den Westzonen, in dem von Anfang an keine Kommunisten an der Regierung beteiligt waren. Mit 43 Stimmen bei 17 Enthaltungen wurde der Rechtsanwalt Lorenz Bock am 8. Juli zum Staatspräsidenten gewählt. Damit war aus dem im wesentlichen aus den 17 Landkreisen südlich der Autobahn Karlsruhe-Stuttgart-Ulm bestehenden Teilgebiet ein eigenständiges Land geworden.

Schwierige wirtschaftliche Verhältnisse und eine restriktive Politik der Militärregierung bestimmten das Programm der Regierung Bock. Das langwierige Ringen um Rechte und Kompetenzen von Regierung und Parlament, das zugleich, wie in Baden,

<sup>840</sup> Zur französischen Besatzungs- und Territorialpolitik vgl. Nüske, Württemberg-Hohenzollern, Teil 1 (1982), S. 228 ff.; Wolfrum, Französische und deutsche Neugliederungspläne; ders., Französische Besatzungspolitik, S. 169 ff.; zum Streit zwischen Frankreich und den USA um die Einteilung der Besatzungszonen vgl. ebenda, S. 184–228.

<sup>841</sup> Konstanzer, Entstehung des Landes Baden-Württemberg, S. 30.

ein Abwehrkampf gegen die französische Besatzungspraxis war, absorbierte die politischen Kräfte des Landes. Am 6. August 1948 erklärte die Regierung in Übereinstimmung mit den Fraktionen des Landtags ihren Rücktritt. Auslösendes Moment war die Demontageproblematik<sup>842</sup>, die zuvor bereits wiederholt Anlaß starker Spannungen zwischen Landtag und Regierung auf der einen und der Besatzungsmacht auf der anderen Seite gewesen war. Der Rücktritt war schon des längeren erwogen worden, doch hatte im Hinblick auf die Beschäftigung mit den „Frankfurter Dokumenten“ zunächst die Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit im Vordergrund gestanden.

Am 4. August starb Staatspräsident Bock. Unter Berufung auf Art. 47 der Verfassung<sup>843</sup> nahm sein Nachfolger, Gebhard Müller, als Chef der nur mehr geschäftsführend weiteramtierenden Regierung gegen den Willen Gouverneur Widmers an den Verhandlungen und Beratungen der Ministerpräsidenten teil. Der neue Staatspräsident vertrat einen harten und kompromißlosen Kurs gegenüber der Militärregierung. Gouverneur Widmer vermochte sich mit seinem wiederholten Drängen auf eine Regierungsbildung nicht durchzusetzen. Eine neue Regierung konstituierte sich erst im Juni 1949, nachdem ihr am 21. April 1949 eine revidierte Demontageliste für Württemberg-Hohenzollern zugegangen war. Neben den Auseinandersetzungen mit der Besatzungsmacht stand in Württemberg-Hohenzollern das Engagement für eine territoriale Neuordnung im Vordergrund. Doch erst nachdem Regierung und Parlament das notwendige Maß an Handlungsfreiheit durchgesetzt hatten, war der Weg frei, um unter der Führung Gebhard Müllers der Bildung des Südweststaates die volle Aufmerksamkeit zu widmen.

*Von Lorenz Bock zu Gebhard Müller: Die politische Führung des Landes  
Württemberg-Hohenzollern*

Eine bedeutsame Konsequenz aus der Teilung des ehemaligen Gesamtlandes war für Württemberg-Hohenzollern, ähnlich wie für Südbaden, der Verlust eines Großteils seines vornehmlich im Norden des Landes konzentrierten politischen Führungspersonals. Im Unterschied zum Nachbarland aber, in welchem diese Konstellation eine ausgesprochen selbstbewußte Regierungsweise seines Staatspräsidenten ermöglichte, hatte im südlichen Teil Württembergs ein Dreiparteienkabinett die Leitung des Landes übernommen, welchem gleichwohl starke Führungspersönlichkeiten aus CDU und SPD das Gepräge gaben und dessen Funktionsfähigkeit von vornherein auf kollegiales Zusammenwirken angewiesen war.

Im Kräfterdreieck Lorenz Bock (CDU), Gebhard Müller (CDU) und Carlo Schmid (SPD) hat sich das politische Wirken des ersteren am unauffälligsten manifestiert. Über Person und Politik von Lorenz Bock ist wenig bekannt. Bock wurde am 12. August 1883 in Nordstetten, Kreis Horb, geboren. In Tübingen und München studierte er Rechtswissenschaften (1902–1907) und arbeitete seit 1910 als Rechtsanwalt in Rottweil. 1919 bis 1933 war er als Abgeordneter, seit 1924 als Fraktionsvorsitzender

<sup>842</sup> Dazu Wolfrum, Französische Besatzungspolitik, S. 244 ff.

<sup>843</sup> Nach Art. 47 der Verfassung von Württemberg-Hohenzollern war der Staatspräsident des Landes berechtigt, dieses nach außen zu vertreten; vgl. Konstanzer, Entstehung des Landes Baden-Württemberg, S. 78.

des Zentrums im württembergischen Landtag aktiv. 1928 wurde er Mitglied des Staatsgerichtshofes. Während der Zeit des Nationalsozialismus widmete er sich ausschließlich seinem Beruf als Rechtsanwalt. Im Zusammenhang mit dem Attentat auf Hitler wurde er zeitweilig verhaftet. Bock zählte zu den Mitbegründern der CDU im Kreis Rottweil, wo er nach 1945 Mitglied des Gemeinderates und des Kreistages war. 1946 wurde er Vorsitzender der Rechtsanwaltskammer Tübingen. Nachdem er sich bereits als Mitglied der Beratenden Landesversammlung hervorgetan hatte und im Februar 1947 zum stellvertretenden CDU-Fraktionsvorsitzenden aufgestiegen war, wurde er am 8. Juli 1947 zum Staatspräsidenten des Landes Württemberg-Hohenzollern gewählt<sup>844</sup>. Zusätzlich übernahm er das Amt des Finanzministers.

Die Sozialdemokraten hätten die Wahl Carlo Schmid's als die angemessenste Lösung betrachtet, der sich auch Teile der CDU im Wissen um die Leistungen und das Ansehen dieses Mannes nicht verschlossen hätten: Auf Schmid's „zielstrebig geführte politische Regie“ in der Anfangsphase des Landes war das Selbstverständnis Württemberg-Hohenzollerns als „transitorisches Staatsgebilde“ zurückzuführen<sup>845</sup>. Carlo Schmid hatte sich bedeutende Verdienste um die Entstehung des Landes erworben, zuerst als von den Franzosen eingesetzter Landesdirektor für Kultus, Unterricht und Kunst während des französischen „Interims“ in Stuttgart, dann als Chef des „Landessekretariats“ in Tübingen (eine Bezeichnung, die Schmid selbst erfunden hatte, um auf diese Weise das Provisorische dieser Regelung und die enge Verbindung zu Stuttgart zum Ausdruck zu bringen), sodann als Landesdirektor für Justiz. Besaß er durch den während seiner Amtszeit in der Praxis sich herausbildenden Alleinzugang zur Militärregierung bereits Routine im Umgang mit der Besatzungsmacht, sprachen vor allem auch seine perfekten Französischkenntnisse, sein hohes Ansehen bei und souveräner Umgang mit der Besatzungsmacht<sup>846</sup> dafür, ihn weiterhin an der Spitze des Landes zu belassen. Schmid gehörte nach der Wahl von Lorenz Bock als stellvertretender Ministerpräsident und Justizminister weiterhin dem Kabinett an und war mit der Vertretung Württemberg-Hohenzollerns nach außen, das heißt der Führung politischer Verhandlungen mit den anderen westdeutschen Ländern und den Besatzungsbehörden, beauftragt. So wußte er sich, zusätzlich unterstützt durch seine Funktion als Staatsrat in Stuttgart, die ihn berechnete, auch weiterhin an den Sitzungen des dortigen Kabinetts teilzunehmen<sup>847</sup>, durch seine Reisetätigkeit, insbesondere den Besuch der bizonalen Organe,

<sup>844</sup> Zur Regierungsbildung auch Henke, Politische Säuberung, S. 152 ff.

<sup>845</sup> Konstanzer, Entstehung des Landes Baden-Württemberg, S. 84 f.

<sup>846</sup> Zur Rolle Schmid's in Württemberg-Hohenzollern vgl. auch Wolfrum, Französische Besatzungspolitik, S. 110 ff., 175 ff., 292 ff.; Eschenburg, Aus den Anfängen des Landes Württemberg-Hohenzollern, S. 269 f.; eine ausschlaggebende Rolle spielte Schmid's vielschichtige persönliche Beziehung zu Frankreich, vor allem seine dortige Tätigkeit bei der deutschen Besatzungsverwaltung; vgl. Auerbach, Die politischen Anfänge Carlo Schmid's, S. 598 ff., 633–636; nach Wolfrum, Französische Besatzungspolitik, S. 292 ff., sollte über Schmid, dessen föderalistische Grundeinstellung bekannt war, das föderalistische Element in den Reihen der Sozialdemokraten gefördert werden; vgl. auch ders., Französische und deutsche Neugliederungspläne, S. 438 und ebenda, Anm. 29.

<sup>847</sup> Schmid war am 19. 9. 1945 von Reinhold Maier zum Staatsrat im Stuttgarter Staatsministerium ernannt worden, um auf diese Weise die Verbindung zwischen den beiden württembergischen Landesteilen aufrechtzuerhalten. Die Rolle Schmid's als Verbindungsmann zwischen dem Norden und dem Süden wurde auch späterhin beibehalten; vgl. Konstanzer, Entstehung des Landes Baden-Württemberg, S. 27, 57.

weit über das eigene Land und die französische Zone hinausreichende, auch für seine Regierung nützliche Einblicke und Informationen zu verschaffen. Als der „maßgebliche Theoretiker“<sup>848</sup> und Landesvorsitzende der SPD in Württemberg-Hohenzollern, die er selbst mit aufgebaut hatte, zählte er zum zentralen Parteivorstand in Hannover und war Mitglied mehrerer seiner Ausschüsse. Ab etwa Mitte 1947 trat für Schmid die Landespolitik zunehmend in den Hintergrund<sup>849</sup>. Seine Interessen wurden jetzt von seiner Eigenschaft als führendes Parteimitglied der SPD und durch die staats- und verfassungsrechtlichen Fragen des künftigen Deutschlands bestimmt. Die Protokolle der Sitzungen des Tübinger Kabinetts lassen jedoch erkennen, daß zu diesen Themen das politische Gewicht seines Wortes auch auf Landesebene erhalten geblieben ist.

Der ständig schwelende Konflikt zwischen der Landesregierung und der Besatzungsmacht stellte, ähnlich wie die Debatte um die Neugliederung in Südwestdeutschland, eine Konstante dar, die für Kontinuität in der Landespolitik auch unter dem neuen Staatspräsidenten, Gebhard Müller, sorgte. Allerdings bedeutete die Amtszeit Müllers eine Neuakzentuierung der Politik des Landes in der Neugliederungsdiskussion und, wie bereits angedeutet, eine weit energischere Auseinandersetzung mit der Militärregierung. Diese hatte die Wahl Müllers am 13. August 1948, nach dem überraschenden Tode Bocks, nur ungern gesehen<sup>850</sup>. Unter dessen Regie hatte der Landtag gegenüber einer zurückhaltenden Regierung die Initiative zur Erzwingung einschneidender Kurskorrekturen in der französischen Besatzungspolitik übernommen. Auch der Rücktritt der Regierung im August 1948 war auf starken Druck Müllers zurückzuführen, der mit einem gemeinsamen Mißtrauensvotum aller Fraktionen gedroht hatte. Als Landes- und Fraktionsvorsitzender besaß Müller im Vergleich zu Bock eine wesentlich breitere Basis innerhalb der CDU, und sein Kurs gegenüber der Besatzungsmacht fand die geschlossene Unterstützung nicht nur der eigenen Partei.

Der ehemalige Zentrumspolitiker Gebhard Müller, ebenfalls Jurist, wurde am 17. April 1900 als Lehrerssohn in Füramoos, Kreis Biberach, geboren. Nach der Teilnahme am 1. Weltkrieg studierte er zunächst Geschichte und Theologie, später Rechts- und Wirtschaftswissenschaften in Tübingen und Berlin. Nach seiner Promotion war er von 1929 bis 1933 als Referent für Steuer- und Verwaltungsfragen beim Diözesanverwaltungsrat in Rottenburg am Neckar tätig, anschließend als Amts- und Landgerichtsrat an verschiedenen württembergischen Gerichten, zuletzt in Stuttgart, wo er 1945 von den Franzosen als Oberstaatsanwalt eingesetzt wurde. Ab Herbst 1945 wurde Müller mit dem Aufbau der Justizverwaltung von Württemberg-Hohenzollern beauftragt, die er dann unter Regierungschef und Landesdirektor Carlo Schmid erst als Ministerialrat, dann Ministerialdirektor nahezu selbständig übernehmen sollte. Auch nach der Konstituierung des Landtags und der Übernahme parteipolitischer Funktionen behielt er seine Position als Stellvertreter des Justizministers bei bis zu seiner Wahl zum Staatspräsidenten<sup>851</sup>.

Die konstruktive Zusammenarbeit einer solchermaßen aus starken Persönlichkeiten unterschiedlicher Parteizugehörigkeit bestehenden Regierung wurde ermöglicht durch

<sup>848</sup> Adam, Parteien und Wahlen, S. 136.

<sup>849</sup> Hirscher, Carlo Schmid, S. 101 ff.

<sup>850</sup> Vgl. Maier, Erinnerungen, S. 78; Adam, CDU in Württemberg-Hohenzollern, S. 183.

<sup>851</sup> Wie Lorenz Bock übernahm auch Gebhard Müller mit dem Amt des Staatspräsidenten das des Finanzministers.

einen nicht zuletzt von den landespolitischen Verhältnissen diktierten breiten Grundkonsens, der allein in der Verfassungsfrage – diesmal aber nicht eindeutig parteipolitisch zuzuordnende – Gegensätze hervortreten ließ, eine Konstellation, die aus der Zeit der „Provisorischen Regierung“ unter Carlo Schmid ihre Fortsetzung fand<sup>852</sup>, sowie durch ein kollegial-freundschaftliches Verhältnis der Regierungsmitglieder untereinander, das sich im Laufe der Entstehungsgeschichte des Landes und durch die wechselnden Formen politischer Zusammenarbeit über die Parteigrenzen hinweg entwickelt hatte<sup>853</sup>.

*Probleme und Interessen der Landespolitik  
Territoriale Neuordnung Südwestdeutschlands*

Das mit Hohenzollern zu einem Land zusammengefügte Südwürttemberg war von Anfang an auf die Wiedervereinigung mit seinem nördlichen Landesteil ausgerichtet. Die politische Führung hatte das Land stets nur als ein Provisorium und Teil des ehemaligen Gesamtlandes betrachtet. Davon zeugte insbesondere das Selbstverständnis der Regierung als eines „Abwesenheitspflegers“, wie es in das Statut vom 30. Oktober 1945 aufgenommen worden war<sup>854</sup>. Der Versuch, das Ziel der Zusammenführung in der – ebenfalls nur als vorläufig angesehenen – Verfassung festzuschreiben, war am Einspruch der Militärregierung gescheitert. Denkschriften brachten wiederholt den Wunsch und die Notwendigkeit einer Wiederherstellung des Gesamtlandes zum Ausdruck: Südwürttemberg, überwiegend kleinstädtisch-agrarisch strukturiert, war als selbständige politische Einheit, so hieß es, zu klein, wirtschaftlich zu wenig leistungs- und daher auf die Dauer nicht lebens- und entwicklungsfähig. Die willkürlich gezogenen Zonengrenzen hatten die „enge Verbundenheit und intensive wirtschaftliche Verflechtung der beiden Landeshälften“<sup>855</sup> Württembergs zerstört. Nordwürttemberg würde auf Grund seines höheren Industrialisierungsgrades notfalls selbständig weiterexistieren können. Nicht so der Süden, dessen Wirtschaft, Handel und Verkehr von jeher auf Stuttgart als Zentrum ausgerichtet gewesen waren.

Erste Weichen in Richtung Südweststaat – eine Lösung, für die in Württemberg-Hohenzollern anfänglich wenig Sympathien vorhanden waren – stellte die Einführung des Artikels 107 in die württemberg-badische Verfassung: Dieser machte die Wiederherstellung des alten Landes von einer verfassungsändernden Zweidrittelmehrheit abhängig, die, wie sich später zeigen sollte, kaum mehr zu erreichen war. Im Gegensatz zu den Verfechtern einer Wiederherstellung der alten Länder in Südbaden waren diejenigen in Württemberg-Hohenzollern zur Anerkennung der mit Artikel 107 und durch das freiwillige Votum auch der Nordbadener<sup>856</sup> geschaffenen Tatsache der faktischen Unauflöslichkeit des Landes Württemberg-Baden als „eine[r] politische[n] Gegebenheit, mit der

<sup>852</sup> Vgl. Adam, CDU in Württemberg-Hohenzollern, S. 178; Hirscher, Carlo Schmid, S. 41 f.

<sup>853</sup> Vgl. auch Schmid, Erinnerungen, S. 259; Gebhard Müller bestätigte selbst im Gespräch am 17. 5. 1987, daß das Verhältnis zwischen SPD und CDU „ausgezeichnet“ gewesen sei.

<sup>854</sup> Konstanzer, Entstehung des Landes Baden-Württemberg, S. 85; Eschenburg, Entstehung Baden-Württembergs, S. 45.

<sup>855</sup> StAS, Wü 2, Nr. 1696, Denkschrift „Die Zonengrenze in Württemberg“, S. 4.

<sup>856</sup> Hierzu vgl. das Kapitel zu Württemberg-Baden, Abschnitt „Verhältnis Nordwürttemberg/Nordbaden“.

man rechnen muß<sup>857</sup>, und zum Einschwenken auf das Konzept des Südweststaates – wenngleich damit das Ziel der Wiedervereinigung keineswegs aufgegeben wurde –, um so leichter bereit, als das Land, wie bereits erwähnt, ohnehin schon immer auf das Aufgehen in einer größeren territorialen Einheit festgelegt gewesen war<sup>858</sup>.

Den Südweststaatsgedanken vertraten in Württemberg-Hohenzollern zunächst vor allem CDU-Kreise in Oberschwaben und Hohenzollern. Schon Anfang 1948 gab es hierzu konkrete Vorstellungen, auch über den staatlichen und verwaltungsmäßigen Aufbau eines solchen Gebildes<sup>859</sup>. Wenn sich das Land dennoch zunächst nicht der von Stuttgart initiierten Südweststaatspolitik anschloß, lag dies in erster Linie an der Politik der französischen Militärregierung, die die Diskussion solcher Fragen damals nicht zuließ. Zudem waren anfangs die Meinungen noch recht geteilt. Zur öffentlichen Erörterung des Problems der Neugliederung kam es in Württemberg-Hohenzollern erst zum Zeitpunkt der Tagung der Londoner Sechsmächtekonferenz. Aber auch später noch gestaltete sich die Südweststaatspolitik überaus schwierig: Indem mit Gebhard Müller ein christdemokratischer Staatspräsident und Landesvorsitzender seiner Partei hier die Führung übernahm, waren einer aktiven Propagandatätigkeit, vor allem in Südbaden, von wo die größten Widerstände gegen eine solche Lösung ausgingen, parteipolitisch enge Grenzen gesetzt. Eine Agitation der südwürttembergischen CDU gegen die eigenen Parteifreunde in Südbaden verbot sich von selbst. Daneben bestand dort die Gefahr, daß die offene Entscheidung von SPD und DVP für den neuen Gesamtstaat Befürworter aus den Reihen der CDU aus parteipolitischen Gründen in das Lager der Südweststaatsgegner trieb.

Vor diesem Hintergrund fiel Württemberg-Hohenzollern bei der Entstehung des Südweststaates eine besondere Aufgabe zu: Wollte Müller der CDU eine führende Position in diesem neuen Gesamtstaat verschaffen, erforderte dies eine Integrationspolitik im Hinblick auf die „in allen Nuancen schillernden Meinungen der CDU von Tauberbischofsheim über Mannheim, Karlsruhe, Offenburg bis Konstanz“<sup>860</sup>, eine Position der Mitte, die sich ebenso deutlich für die Stuttgarter Sache engagieren, wie sie auf skeptische bis ablehnende Stimmen, besonders aus Südbaden, Rücksicht nehmen mußte. Nüchterner, fairer politischer Stil und Verhandlungsgeschick kamen Müller dabei in der Rolle des ehrlichen Maklers zugute. Hierbei dürfte sich ferner dessen frühere Tätigkeit als Justitiar beim Bistum Rottenburg ausgezahlt haben: Anders als der Protestant Reinhold Maier konnte er es sich leisten, gegen eine offensichtliche Inanspruchnahme der kirchlichen Autorität zu Diensten der altbadischen Bewegung Protest zu erheben, um dadurch auch bei den protestantischen Bevölkerungsteilen Sympathien zu genießen<sup>861</sup>.

<sup>857</sup> StAS, Wü 180, Acc.24/1966, Nr. 349, „Der Südweststaat“, Vortrag Müllers vor dem Presseverband in Baden-Baden am 28.10. 1949; ähnlich Bock in der Sitzung des Landtags, 29.7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 491.

<sup>858</sup> Die Verfassung vom 20. 5. 1947 sah in Art. 125 den Zusammenschluß mit einem oder mehreren deutschen Ländern vor, allerdings unter Wahrung der eigenstaatlichen Existenz. Für eine solche Lösung war keine Verfassungsänderung nötig, wohl aber im Falle einer vollständigen Eingliederung in ein anderes, bereits bestehendes oder neu zu bildendes Land; vgl. Mußnug, Anfänge Baden-Württemberg, S. 381.

<sup>859</sup> Vgl. Konstanzer, Entstehung des Landes Baden-Württemberg, S. 106.

<sup>860</sup> Maier, Erinnerungen, S. 91 f.

<sup>861</sup> Auch Carlo Schmid hebt in seinen Erinnerungen, S. 259, Müllers besondere Befähigung zum konfessionellen Ausgleich hervor; dazu vgl. auch Konstanzer, Entstehung des Landes Baden-Württemberg, S. 138.

Württemberg-Hohenzollern sollte im Verlauf der Diskussion eine entscheidende Rolle bei der Entstehung des Südweststaates zufallen. Durch die Interessenlage des Landes und die persönlichen Qualitäten und Zielsetzungen seines Regierungschefs erwuchs ihm in der Neugliederungsfrage die Funktion eines Vermittlers zwischen den Fronten: Im Unterschied zu Südbaden hatte es auf die Ausbildung eines eigenen Traditionsbewußtseins verzichtet. Aber auch die Unmöglichkeit einer Wiedererrichtung der alten Länder als Konsequenz aus der Entschlossenheit Nordwürttembergs, an der Vereinigung mit Nordbaden festzuhalten, gehörte zu den Prämissen der südwürttembergischen Position. Besaß Württemberg-Hohenzollern insofern also eine wesentlich andere Einstellung als sein Nachbarland, stand es Südbaden wiederum durch gleichgelagerte wirtschaftliche und besatzungspolitische Probleme, eine ähnliche Wirtschaftsstruktur und konfessionelle Gliederung sowie eine verwandte föderalistische Grundauffassung, die den „Stuttgarter Zentralismus“ ebenfalls ablehnte, in der Aufstellung bestimmter Vorbehalte im Falle einer Gesamtfusion nahe<sup>862</sup>. Wie Südbaden unterstützte es die Forderung, daß es sich nicht etwa um einen Anschluß, sondern nur um einen Zusammenschluß auf dem Wege der vollständigen Neubildung eines Landes unter gleichberechtigter Mitwirkung aller Beteiligten handeln könne. Ein Verkauf Württemberg-Hohenzollerns „mit Haut und Haar“ kam nicht in Frage. Die „beiderseitigen Interessen“ sollten „genau und gerecht gegeneinander abgewogen“ werden<sup>863</sup>. Württemberg-Hohenzollern ging mit Südbaden ebenfalls überein in der Ablehnung einer zentralisierten Organisationsform für den neuen südwestdeutschen Gesamtstaat. Die Befürwortung einer Wahrung berechtigter Lebensinteressen, Traditionen und Eigenarten der beteiligten Länder bedeutete jedoch keineswegs die Unterstützung extrem föderalistischer Vorstellungen, wie sie in Südbaden durchaus vorhanden waren. Trotz einer im Prinzip ähnlichen Grundhaltung konnten föderalistische Argumente, die aus südbadischer Interessenlage für kleinstaatliche Lösungen sprachen, genausogut im gegenteiligen Sinne verwandt werden: Ein „föderalistisches Auswiegen der Teile“<sup>864</sup> sollte eine gesunde, ausgeglichene Struktur des deutschen Gesamtstaates und innerhalb desselben durch die Bildung eines großen südwestdeutschen Landes einen Ausgleich zwischen Bayern und Norddeutschland, zwischen den Gegensätzen von Nord und Süd, schaffen. Hinter derartigen politischen Vorstellungen stand zugleich die Idee, daß der deutsche Südwesten „mit seiner ausgeprägten liberalen und demokratischen Tradition [. . .] im inneren Gefüge der neuen Republik die ihm zukommende Bedeutung erlangen“ müsse<sup>865</sup>. Ein solches Föderalismusverständnis berücksichtigte mit seiner Absage an jegliche Form von Kleinstaaterei auch die besatzungspolitische Perspektive, „sich in einem grö-

---

<sup>862</sup> Dabei ging es vor allem darum, bestimmte Reservatrechte wie etwa die Einrichtung der Bekenntnisschule, welche die CDU in Württemberg-Hohenzollern durchgesetzt hatte, im neuen Gesamtstaat zu sichern; vgl. Eschenburg, Entstehung Baden-Württembergs, S. 49; Feuchte, Verfassungsgeschichte, S. 8.

<sup>863</sup> Bock in der Sitzung des Landtags, 29. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 491.

<sup>864</sup> Rede des Fraktionsvorsitzenden der DVP, Leuze, in der Sitzung des Landtags, 13. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 417.

<sup>865</sup> Müller, Entstehung des Bundeslandes Baden-Württemberg, S. 252. In diesem Zusammenhang sind auch die gemeinsamen Bemühungen Müllers, Schmidts, des Stuttgarter Oberbürgermeisters Arnulf Klett und des württemberg-badischen CDU-Abgeordneten Felix Walter zu sehen, Stuttgart zum Sitz der künftigen Bundesregierung zu machen; vgl. ebenda.

ßeren Verbände dem französischen Zugriff besser entziehen“ zu können<sup>866</sup>. Für die Bildung des Südweststaates sprach in diesem Zusammenhang die Sorge, „zumindest Südbaden, wenn nicht gar das ganze Randgebiet von Basel bis Trier könnte auf lange Sicht in Abhängigkeit von Frankreich bleiben, wie es das Saarland schon war“<sup>867</sup>.

Mit Württemberg-Baden andererseits stimmte Südwürttemberg in seiner betont rationalen Argumentation überein. Nach Tübinger Überlegungen waren von einem Zusammenschluß mit Nordwürttemberg finanzielle Vorteile und eine Stärkung der Wirtschaftskraft zu erwarten<sup>868</sup>. Württemberg-Hohenzollern hatte bisher einen, seinem territorialen Anteil am ursprünglichen Gesamtland entsprechenden Kostenanteil tragen müssen, der allerdings in keinem Verhältnis zu selbstverursachten Kosten und Steueraufkommen stand. Das hieß, Südwürttemberg hatte „im Vergleich zu Gesamt-Württemberg ein Gebiet von annähernd 50 % der Fläche und damit auch z. B. knapp 50 % der Straßenlast und etwa 40 % der Schullast, im übrigen aber nur 1/3 der Bevölkerung, damit auch 1/3 der übrigen Verwaltungskosten, jedoch nur 1/4 der gesamten Steuerkraft Württembergs“<sup>869</sup>. Die strukturbedingt unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung beider Landesteile hatte zu wesentlich höheren Steuereinnahmen des amerikanischen besetzten Nordwürttembergs geführt. Während Stuttgart somit über einen ausgeglichenen Haushalt verfügte, war Südwürttemberg, zusätzlich belastet durch die harte Besatzungspolitik der Franzosen, zur Aufnahme von Krediten und Anleihen gezwungen. Die südliche Industrie war „aufs stärkste“ auf die Zusammenarbeit mit der Industrie des Nordens angewiesen, wofür eine wirtschaftliche Ergänzung aus der übrigen französischen Zone nur einen schlechten Ersatz geboten hätte. Ein Zusammengehen mit Nordwürttemberg, in welcher Form auch immer, ließ demzufolge eine erhebliche Stärkung der Wirtschaftskraft erwarten.

Hinzu traten jedoch noch andere Gesichtspunkte. Im Wissen um den Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes und seinem politischen Gewicht konnte von der gehobenen Wirtschaftskraft eines größeren Landes die Chance erhöhter politischer Einflußnahme auf die westdeutsche Gesamtpolitik abgeleitet werden. Nur wirtschaftlich leistungsfähige und von fremder Hilfe unabhängige Länder würden sich außerdem gegenüber Nordrhein-Westfalen und Bayern behaupten können<sup>870</sup>. Gerade im Hinblick auf diese beiden Länder war die gegenwärtige Disproportionalität bedenklich. Wenn die großen Länder nicht bereit waren, sich zu verkleinern, blieb den kleineren keine andere Wahl als eine entsprechende Anpassung. Geltung und Durchsetzungskraft eines Landes wurden nun einmal entscheidend von seiner Größe bestimmt. Politische Relevanz besaß ferner freilich auch das Personalproblem, die Frage nach Qualität und Fähigkeiten politischer Spitzenkräfte, für die die Auswahlmöglichkeiten in einem kleinen Land naturgemäß weit begrenzter waren. Die Tatsache, daß das politische Gewicht eines Landes schließlich auch von seiner Be-

<sup>866</sup> StAS, Wü 2, Nr. 246, Äußerungen Wirtschaftsminister Wildermuths im Zehnerausschuß, Protokoll der Sitzung des Zehnerausschusses vom 10.8. 1948 in Karlsruhe, S. 51.

<sup>867</sup> Eschenburg, Entstehung Baden-Württembergs, S. 51.

<sup>868</sup> StAS, Wü 2, Nr. 1696, „Denkschrift über die Notwendigkeit einer Wiedervereinigung der beiden Teile Württembergs“ (o. D.).

<sup>869</sup> StAS, Wü 120, Acc.2/1974, Nr.255, Schreiben des Direktoriums der Finanzen an das Staatssekretariat vom 4.7. 1947 „Betr. Denkschrift über die allgemeine Lage“.

<sup>870</sup> Eschenburg, Entstehung Baden-Württembergs, S. 51.

völkerungs- und damit Stimmenzahl abhängig war, prägte Gebhard Müllers Einstellung gegenüber der Problematik des zukünftigen Bundesrates<sup>871</sup>. Das Argument Leo Wohlebs, der Stimmenverlust durch die Bildung eines einzigen großen Landes würde die Stellung Südwestdeutschlands schwächen, besaß eine gewisse Berechtigung, doch war keineswegs gewährleistet, daß bei der Weiterexistenz dreier unabhängiger Länder deren Stimmen immer einheitlich abgegeben würden. Im Südweststaat aber repräsentierten vier einheitlich gelenkte Stimmen mit den dahinterstehenden sechs Millionen Einwohnern künftig das viertgrößte Land Westdeutschlands.

### *Hohenzollernfrage*

Der ehemalige Regierungsbezirk Sigmaringen, die Hohenzollerischen Lande, die von ihren beiden Fürsten im Vertrag vom 7. Dezember 1849 an Preußen abgetreten und nach ihrer Übernahme der Rheinprovinz angegliedert worden waren<sup>872</sup>, war mit der Bildung des Staatssekretariats für den französisch besetzten Teil Württembergs mit diesem zu einem einheitlichen Gebiet zusammengefaßt worden. An die Stelle des einstigen preußischen Regierungspräsidenten setzte die französische Besatzungsmacht einen „Präsidenten von Hohenzollern“ in der Person von Clemens Moser<sup>873</sup>. Durch eine Rechtsanordnung der Besatzungsmacht vom 15. März 1946 gingen die Funktionen des Präsidenten von Hohenzollern auf das Staatssekretariat von Württemberg-Hohenzollern über, so daß Moser nur noch in seiner Eigenschaft als Landesdirektor beziehungsweise später als Staatssekretär die Belange der Hohenzollerischen Lande vertreten konnte. Ihm war es zu verdanken, daß der hohenzollerische Landeskommunalverband, dessen Leitung er als Landeshauptmann selbst übernommen hatte, erhalten blieb.

Die Franzosen legten im übrigen, was mit ihrer deutschlandpolitischen Konzeption in Zusammenhang stand, keinen Wert auf eine feste Eingliederung Hohenzollerns in den südwürttembergischen Staatsverband, ja nicht einmal auf den Verbleib Württemberg-Hohenzollerns in ihrer Zone. Sie hatten es deshalb vorgezogen, den Status Hohenzollerns vorerst in der Schwebe zu halten. Auch bei den Verfassungsberatungen war das Problem der staatsrechtlichen Stellung Hohenzollerns nicht gelöst worden. Es blieb lediglich dabei, daß den hohenzollerischen Kreisen die Selbstverwaltung in dem Umfang garantiert wurde, wie diese seit dem 1. Januar 1933 bestanden hatte. Das Nähere sollte ein Gesetz regeln, dessen Ausarbeitung jedoch auf sich warten ließ. Ging es bei der Hohenzollernfrage also im Kern um die Beibehaltung der Sonderstellung der ehemaligen Hohenzollerischen Lande, das heißt um die Erhaltung der Aufgaben- und Kompetenzbereiche ihres Kommunalverbandes und der hohenzollerischen Sondereinrichtungen, sind darüber hinausreichende Selbständigkeitsbestrebungen un-

<sup>871</sup> StAS, Wü 180, Acc.24/1966, Nr. 349, „Der Südweststaat“, Vortrag Müllers vor dem Presseverband in Baden-Baden am 28.10. 1949.

<sup>872</sup> Zum folgenden Nüske, Die Hohenzollernfrage.

<sup>873</sup> Clemens Moser (1885–1956) war 1922–1933 Mitglied des hohenzollerischen Kommunallandtages und 1930–33 Vertreter der Hohenzollerischen Lande im Preußischen Staatsrat; im Mai 1945 wurde er von den Franzosen zunächst zum Landrat in Hechingen ernannt. Moser gehörte zu den Mitbegründern der CDU in Hohenzollern. Er war von Oktober 1945 bis Mai 1947 Landesdirektor, dann Staatssekretär für Arbeit in der Tübinger Landesregierung; vgl. Bradler, Aspekte des südwestdeutschen Regionalismus, S. 12.

mittelbar nach 1945 kaum nachweisbar. Eine gewisse Bedeutung scheint immerhin die Idee einer Republik Hohenzollern in Kreisen der Sigmaringer CDU erlangt zu haben.

Größere Relevanz erlangte die Hohenzollernfrage im Zusammenhang mit der Neugliederungsdiskussion. Akut wurde sie allerdings erst Anfang 1949 durch verdeckte Aktivitäten des südbadischen Staatspräsidenten Leo Wohleb, der, die ungeklärte Lage aufgrund des noch ausstehenden Gesetzes zur Hohenzollerischen Selbstverwaltung ausnutzend, in die inneren Angelegenheiten seines Nachbarlandes einzugreifen versuchte<sup>874</sup>: Ein für den 8. Februar 1949 geplantes, dann am 18. Februar 1949 auch tatsächlich durchgeführtes geheimes Treffen südbadischer Politiker mit Vertretern Hohenzollerns unter Umgehung der Landesregierung von Württemberg-Hohenzollern wurde durch Zufall bekannt und sorgte für starke Verstimmung zwischen Tübingen und Freiburg. Der Versuch Wohlebs, Hohenzollern zum Auftreten als selbständige Einheit in den Südweststaatsverhandlungen zu ermutigen – und es damit, so Eschenburg, als eine „Fünfte Kolonne für die Altbadener Idee“ zu gewinnen<sup>875</sup> –, korrespondierte mit einem dort zweifellos vorhandenen eigenen Staatsbewußtsein. Eine Denkschrift aus dem Jahre 1946<sup>876</sup> vertrat die Auffassung, daß die Staatsgewalt Hohenzollerns keineswegs auf das Tübinger Staatssekretariat, die spätere Landesregierung, übergegangen sei, sondern daß sie, ebenso wie die württembergische, gegenwärtig ruhe, eine staatsbegründende Übertragung auf Tübingen also nicht stattgefunden habe. So wurde die Forderung nach einem Selbstbestimmungsrecht auch für Hohenzollern im Falle der Bildung des Südweststaates laut. Auch wenn dieser nicht zustande kommen sollte, sei der Bevölkerung nach vorheriger Wiederherstellung des Zustandes vor dem Einzug der Besatzungsmacht die Möglichkeit zu geben, in freier Abstimmung über ihre Landeszugehörigkeit zu entscheiden.

Schon Staatspräsident Bock hatte an Reinhold Maier die Bitte herangetragen, auch den stellvertretenden Landeshauptmann und Bürgermeister von Sigmaringen an den Südweststaatsverhandlungen teilhaben zu lassen<sup>877</sup>. Die Tübinger Regierung war folglich bereit, Hohenzollern ein Mitspracherecht einzuräumen. Eine staatsrechtliche Eigenständigkeit aber stand völlig außer Diskussion. Auch Gebhard Müller ließ keine Zweifel an der Tatsache aufkommen, daß Hohenzollern stets nur eine preußische Provinz mit gewissen Kommunalrechten gewesen war. Für ihn stand fest, daß Hohenzollern unweigerlich ein Teil Württembergs war, zumal es die südwürttembergische Verfassung anerkannt hatte. Innerhalb des Gesamtlandes sollten ihm die kommunalen Sonderrechte garantiert bleiben, doch von mehr als dem Zugeständnis einer beratenden Stimme bei den Verhandlungen konnte nicht die Rede sein. Ein eigenes Mitbestimmungsrecht in Form einer Volksbefragung über die staatliche Zukunft Hohenzollerns war kein Thema<sup>878</sup>.

Gerade im Hinblick auf die Diskussion um eine Territorialreform drängte die unge löste Hohenzollernfrage, die sich in diesem Zusammenhang also verschiedentlich zur

<sup>874</sup> Zur „Affäre Altwindeck“ vgl. Konstanzer, Entstehung des Landes Baden-Württemberg, S. 155–159.

<sup>875</sup> (Eschenburg), Baden 1945–1951, S. 32.

<sup>876</sup> Dazu Nüske, Die Hohenzollernfrage, S. 176.

<sup>877</sup> Vgl. die Äußerungen Bocks in der Sitzung des Landtags, 13.7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 410.

<sup>878</sup> StAS, Wü 140, Nr.1 (Az 1002), Protokoll der Konferenz der drei Regierungschefs der südwestdeutschen Länder in Bebenhausen am 28.9. 1948.

Forderung nach eigenem Mitsprache- und Selbstbestimmungsrecht auszuwachsen begann, nach einer Regelung. Eine solche kam schließlich zustande mit dem schon in der Verfassung vorgesehenen „Gesetz über die Selbstverwaltung der Hohenzollerischen Lande“ vom 7. September 1950. Damit wurde der Landeskommunalverband rechtlich wiederhergestellt. Dieses beiderseitig zufriedenstellende Ergebnis führte nach der Verwirklichung des Südweststaates sogar zur vollständigen Integration und letztendlich zum Fortfall der hohenzollerischen Sonderrechte im Zuge der Gebietsreform von 1973.

### *Lindau*

Mit der Generalverwaltungsverfügung Nr. 10 vom 26. September 1945 war der bayerische Kreis Lindau an das spätere Land Württemberg-Hohenzollern angegliedert worden<sup>879</sup>, um auf diese Weise eine Landverbindung zu dem ebenfalls französisch besetzten Vorarlberg und Tirol zu schaffen. Von Württemberg-Hohenzollern aus mitverwaltet, besaß der Kreis jedoch faktisch den Status einer autonomen Einheit. Bis zum 19. Dezember 1950 gehörten dem Bebenhausener Landtag seit den Landtagswahlen vom 18. Mai 1947 zwei (vorher, ab dem 17. November 1946, drei) Vertreter Lindaus mit beratender Stimme (in Angelegenheiten, die den Kreis selbst betrafen, mit vollem Stimmrecht) an. Die verwaltungs-, staats- und verfassungsrechtliche Sonderstellung Lindaus endete erst mit dem bayerischen Überleitungsgesetz von 1956, durch das der Kreis innerhalb eines bis zum 31. März 1956 befristeten Zeitraumes wieder vollständig an das Land Bayern zurückzugeben war.

Eine endgültige Einbeziehung Lindaus in den württemberg-hohenzollerischen Staatsverband ist nie ernsthaft erwogen worden, obgleich es Gründe gab, die dafür sprachen<sup>880</sup>. Die Ausübung von Hoheitsbefugnissen in Lindau war stets als eine Treuhänderfunktion verstanden worden. Von Lindau selbst hingegen gingen durchaus Bestrebungen aus, sich Württemberg-Hohenzollern anzuschließen, Tendenzen, die von französischer Seite vorsichtig gefördert wurden<sup>881</sup>. Doch war die südwürttembergische Landesregierung nicht bereit, wegen Lindaus ein gespanntes Verhältnis zum Nachbarland Bayern in Kauf zu nehmen. Im Gegenteil, Staatspräsident Müller hatte in Anbetracht der Südweststaatsdiskussion ein Interesse daran, den bayerischen Kreis möglichst bald wieder seiner ursprünglichen Heimat zuzuführen.

<sup>879</sup> Dazu Bradler, Aspekte des südwestdeutschen Regionalismus, S. 9 ff.

<sup>880</sup> Vgl. StAS, Wü 40, Acc.38/1981, Nr. 78, Aktennotiz „Betr.: Verhältnis der Verwaltungsbehörde Tübingen-Lindau“, vom 22. 8.1946.

<sup>881</sup> Am 4. 4. 1948 wurde auf Initiative der Besatzungsmacht ein Beratender Ausschuß für die staatlichen Angelegenheiten Lindaus beim Kreispräsidenten gewählt. Seine Aufgabe bestand unter anderem darin, die besondere Stellung des Kreises in der französischen Zone zu betonen und das daraus resultierende Maß an Selbständigkeit zu gewährleisten; vgl. StAS, Wü 2, Nr. 77, „Die Selbständigkeit des Kreises Lindau“. Abschrift eines Artikels der Badischen Zeitung vom 6. 4. 1948. Rückblickend berichtet auch Gebhard Müller, von den Franzosen mit dem Vorschlag angegangen worden zu sein, Lindau und Weiler mit Württemberg-Hohenzollern zu vereinen. Er habe jedoch „mit Rücksicht auf Bayern“ abgelehnt; vgl. Müller, Entstehung des Bundeslandes Baden-Württemberg, S. 242.

*Württemberg-Hohenzollern und die „Frankfurter Dokumente“*

Entgegen den französischen Bemühungen, die Frankfurter Konferenz vom 1. Juli 1948 in ihrer Bedeutung herunterzuspielen, beauftragte das Tübinger Kabinett in seiner Sitzung am 30. Juni 1948 Lorenz Bock und Carlo Schmid mit der für unerlässlich erachteten Teilnahme<sup>882</sup>. Landesgouverneur Widmer hatte am selben Tag versucht, Staatspräsident Bock von einer Teilnahme an der Konferenz abzuhalten, indem er deren tatsächliche Relevanz verschleierte und empfahl, lediglich einen Beobachter zu entsenden. Er hatte außerdem betont, daß keine Notwendigkeit bestehe, die Dokumente anzunehmen<sup>883</sup>.

Die „Frankfurter Dokumente“ wurden von allen an der Regierung beteiligten Parteien trotz schwerwiegender Bedenken, die sich in erster Linie auf den Inhalt des Dokumentes Nr. III bezogen, als grundsätzlicher Fortschritt begrüßt. Mit der Konferenz der Ministerpräsidenten war nun erstmals ein deutsches Organ vorhanden, das für die Gesamtheit zu sprechen und an der „administrativen und ökonomischen Zusammenfassung der drei Westzonen“ mitzuwirken berechtigt war. Für die Länder der französischen Zone bedeutete dies zugleich den „Anfang der Aufhebung der administrativen Isolierung“<sup>884</sup>. In diesem Sinne hatte Staatspräsident Bock gleich im Anschluß an die Übergabe der Dokumente im Kreise der Ministerpräsidenten den Vorschlag eingebracht, die geplante Konferenz der Regierungschefs in der französischen Zone stattfinden zu lassen.

*Verfassungsfrage*

Bei den Beratungen des Staatsministeriums am 5. Juli 1948 zeigten sich, soweit es das Protokoll erkennen läßt, interessante politische Konstellationen<sup>885</sup>, die erneut die überparteiliche Willensbildung in Württemberg-Hohenzollern belegen: Staatspräsident Bock (CDU) stand der Auffassung Carlo Schmidts (SPD) in manchem näher als Gebhard Müller (CDU), der zusammen mit Viktor Renner (SPD) grundsätzliche Bedenken gegen die von Carlo Schmid (SPD) vorgetragenen Gedanken erhob. Die nach ausführlichen Beratungen aufgestellten Richtlinien für Koblenz waren recht allgemein gehalten. Auf Beschluß des Staatsministeriums sollte 1. der Versuch unternom-

<sup>882</sup> StAS, Wü 2, Nr. 778, Niederschrift über die Sitzung des Staatsministeriums, 30. 6. 1948; vgl. auch Konstanzer, Entstehung des Landes Baden-Württemberg, S. 97 und ebenda, Anm. 50. Die Konferenz der Ministerpräsidenten am 15. Juli begann aufgrund französischen Einwirkens auf die Vertreter Württemberg-Hohenzollerns, das fast deren Fernbleiben erreicht hätte, mit Verspätung.

<sup>883</sup> Ähnlich notiert ein Aktenvermerk über die Besprechung Bocks mit Widmer am 6. 7. 1948, daß Widmer „den dringenden Rat [. . .], nichts zu überstürzen“ gegeben und zur Ausarbeitung deutscher Gegenvorschläge ermuntert habe; vgl. StAS, Wü 2, Nr. 5. Noch deutlicher hatte Widmer Gebhard Müller am 4. 3. 1949, anläßlich des alliierten Memorandums zum Grundgesetz, zu verstehen gegeben, die „deutschen Stellen stünden im übrigen keineswegs unter dem Druck der Alliierten, sondern hätten frei zu entscheiden [. . .]. Er [Widmer] habe dies auch früher [. . .] zum Ausdruck gebracht, daß es sich bei den Londoner Dokumenten um Empfehlungen handle, die von den Deutschen sowohl befolgt wie auch verworfen werden könnten“; ebenda, Nr. 4, Aktennotiz über die Zusammenkunft Müllers mit Widmer vom 4. 3. 1949.

<sup>884</sup> StAS, Wü 2, Nr. 114, Carlo Schmid, „Ein Anfang“, Schwäbisches Tagblatt vom 6. 7. 1948.

<sup>885</sup> Ebenda, Nr. 779, Niederschrift über die Sitzung des Staatsministeriums am 5. 7. 1948.

men werden, auch die Deutschen in der sowjetisch besetzten Zone am Prozeß der Verfassungsgebung zu beteiligen, unter der Voraussetzung einer Zulassung aller Parteien auch dort und einer Kontrolle der Abstimmung durch gemischte alliierte oder neutrale Organe. 2. Sollte eine solche gesamtdeutsche Lösung nicht erreichbar sein, war eine „von deutschen Stellen einheitlich verwaltete und bewirtschaftete überzonale Einheit der drei Westzonen“ anzustreben unter Umgehung der Bildung eines westdeutschen Staates. 3. Zu schaffenden Ausschüssen oblag die Aufgabe, unter Heranziehung von Sachverständigen Entwürfe für ein Organisations- und ein Besatzungsstatut auszuarbeiten, wobei „die Richtlinien des Dokumentes Nr.3 bzw. 1 berücksichtigt, jedoch den deutscherseits als notwendig erkannten Grundsätzen Rechnung“ getragen werden sollte.

Auch die Regierung von Württemberg-Hohenzollern war also entschlossen, den Inhalt der Dokumente nach deutschen Gesichtspunkten zu modifizieren, auch wenn deren bindender Charakter als „unmittelbare Ausführung der erst nach langwierigen Verhandlungen getroffenen Regierungsabsprachen in London“ durchaus erkannt worden ist<sup>886</sup>. Dabei ist es interessant festzustellen, daß die Beratungen des Staatsministeriums im Grunde die Konstellationen von Koblenz vorwegnahmen: Die Palette der politischen Meinungen reichte von der Extremposition Carlo Schmid's bis zur grundsätzlichen Befürwortung eines Weststaates von seiten des Landesvorsitzenden der CDU, Gebhard Müller; durchgesetzt hat sich die mittlere Linie. Die Furcht vor der gleichzeitigen Entstehung eines Oststaates, also gesamtdeutsche Erwägungen und das Zögern, die Verantwortung für die Teilung zu übernehmen, sowie andererseits der Wille, die Situation offenzuhalten durch die Vermeidung unwiderruflicher Entscheidungen, wiesen den Weg über eine vorerst provisorische Verfassung für die drei Westzonen. Aus diesem Grund war das Staatsministerium bereit, die Terminologie Carlo Schmid's zu übernehmen, nicht aber dessen Gesamtkonzeption<sup>887</sup>. Selbst bei den eigenen Parteifreunden vermochte er nicht durchzudringen. Zustimmung fand Schmid allerdings bei Staatspräsident Bock in der Ablehnung der Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung und einer Verfassung, in der Überzeugung vom Vorrang des Besatzungsstatutes und der Zurückweisung der in den Dokumenten enthaltenen Verbindung von Verfassung und Besatzungsstatut im Wege einer Volksabstimmung. In der „Schwäbischen Zeitung“ vom 18. Juni 1948<sup>888</sup> hatte Bock indirekte Wahlen zu einer konstituierenden Versammlung befürwortet, ähnlich wie auch die Beratende Landesversammlung für Württemberg-Hohenzollern nicht aus allgemeinen Wahlen hervorgegangen sei. Da das Ergebnis eventuell durchgeführter direkter Wahlen „parteipolitisch ohnehin nicht

<sup>886</sup> Ebenda, Nr. 113, „Bemerkungen für die Ministerpräsidentenkonferenz in Koblenz am 8./9. Juli 1948“, S. 2.

<sup>887</sup> Zur Konzeption Carlo Schmid's vgl. Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik, S. 574–88, besonders S. 584 ff.; auch in der Besprechung der Ministerpräsidenten im Anschluß an die Übergabe der Dokumente am 1. Juli hatte Schmid seine Bedenken gegen eine Verbindung der Volksabstimmung über die Verfassung mit dem Besatzungsstatut geäußert und gleichzeitig zur Diskussion gestellt, ob „nicht ein grundsätzlich anderes Verfahren eingeschlagen werden müßte“. Schmid hatte als einziger die Frage aufgeworfen, „ob diese Vorschläge [die Dokumente] überhaupt annehmbar wären“; vgl. Parl. Rat, Bd. 1, S. 29.

<sup>888</sup> „Die Londoner Empfehlungen“, Schwäbische Zeitung, Ausgabe Tübingen, Nr. 49, vom 18. 6. 1948.

zweifelhaft sein“ könne, müsse man „ernstlich den billigen, ruhigen und einfachen Weg in Erwägung ziehen“. Zu der gleichen Überlegung, die Bock schließlich auch in Koblenz vertrat, war nach sorgfältiger Abwägung eine Analyse des Dokumentes Nr. I gekommen<sup>889</sup>: Für direkte Wahlen sprachen die größere Autorität einer auf diese Weise gebildeten Versammlung und eine von daher günstigere psychologische Basis für eine Abstimmung über den Verfassungsentwurf. Dagegen sprach die Möglichkeit eines negativen Ausgangs der Volksabstimmung angesichts der „labile[n] Haltung weiter Kreise“ und der „stimmungsmäßigen Rückwirkungen der allgemeinen Lage, die gegenwärtigen raschen, tiefgehenden und unberechenbaren Veränderungen unterworfen ist“. Indirekte Wahlen schienen aus verschiedenen praktischen Erwägungen (Zeitfaktor, Kosten) und aus politischen Gründen vorteilhaft: es war wünschenswert, „gerade jetzt die politische Beunruhigung durch Wahlkämpfe zu vermeiden“; eine Häufung von Wahlen führte zu „Wahlmüdigkeit und Verärgerung, die sich neben Fernbleiben von der Wahl auch in einer Radikalisierung äußern“ konnte.

Auch in Württemberg-Hohenzollern suchte sich die Besatzungsmacht die stark föderalistischen Strömungen<sup>890</sup> zunutze zu machen: General Koenig hatte Ende 1947 die eigenen föderalistischen Zielsetzungen der französischen Militärregierung in Deutschland mit dem Wunsch Württemberg-Hohenzollerns nach einer Wiedervereinigung mit seinem nördlichen Landesteil in Verbindung gebracht und angedeutet, daß „man französischerseits vielleicht manche Dinge wohlwollender ansehen könne, wenn man wirklich sicher gehen könnte, daß dieser Staat auch wirklich ein Staat im vollen Sinn des Wortes bleiben werde“. Gleichzeitig hatte er ein Junktim zwischen der territorialen, der staatsrechtlichen und der Demontagefrage hergestellt, indem er von dem selbständigen Fortbestehen eines Staates Württemberg eine Milderung der Demontage abhängig machte<sup>891</sup>. Noch am Tag vor der Übergabe der „Frankfurter Dokumente“ hatte Landesgouverneur Widmer von der Bildung eines westdeutschen Staates abgeraten, um keine Kriegsgefahr heraufzubeschwören. Auch späterhin betonte er als seine persönliche Meinung, man solle ein Provisorium schaffen und die Tür für eine gesamtdeutsche Lösung offenhalten, da die künftige Entwicklung nicht mit Sicherheit vorhersehbar sei<sup>892</sup>.

<sup>889</sup> StAS, Wü 2, Nr. 113, „Bemerkungen für die Ministerpräsidentenkonferenz in Koblenz am 8./9. Juli 1948“, S. 4 ff.

<sup>890</sup> Die CDU Württemberg-Hohenzollerns stand auch dem späteren Grundgesetz sehr distanziert gegenüber: Der Landtag nahm die Verfassung am 21. 5. 1949 mit 34 gegen 18 Stimmen an, wobei die Gegenstimmen von CDU und KPD kamen. Hier zeigen sich gewisse Parallelen zur bayerischen Entwicklung; vgl. auch Adam, Parteien und Wahlen, S. 155, Anm. 70.

<sup>891</sup> StAS, Wü 2, Nr. 4, Niederschrift über die Besprechung bei der Militärregierung am 2. 12. 1947. Staatspräsident Bock hatte nicht verfehlt, bei der gleichen Gelegenheit darauf hinzuweisen, daß die Demontage den föderalistischen Zielen nicht gerade förderlich sein würde. Ähnlich war auch die Argumentation Müllers gegenüber Gouverneur Widmer; vgl. ebenda, Nr. 1577, Aufzeichnung über den Empfang der Fraktionsvorsitzenden der Landtagsparteien bei Gouverneur Widmer am 13. 11. 1947.

<sup>892</sup> Gleichzeitig hatte Widmer noch einmal ausdrücklich die Haltung Frankreichs gegenüber der politischen Organisation Westdeutschlands dahingehend definiert, daß es „von Anfang an keine Unklarheit darüber gelassen habe, daß die Entscheidung ausschließlich und in völliger Unabhängigkeit auf deutscher Seite getroffen werden solle“. StAS, Wü 2, Nr. 4, Aktenvermerk über die Besprechung bei Gouverneur Widmer am 13. 8. 1948.

Schon in der Sitzung des Staatsministeriums am 30. Juni 1948 hatte sich infolgedessen gezeigt<sup>893</sup>, daß die Bildung eines Weststaates nicht im Vordergrund des Interesses stand, daß aber die durch die „Londoner Empfehlungen“ eröffneten Möglichkeiten für den wirtschaftlichen Wiederaufbau „voll ausgeschöpft“ werden sollten. Vordringliche Aufgaben waren „die Schaffung eines Organisationsstatuts sowie eines Besatzungstatuts und ein möglichst enger wirtschaftlicher Anschluß an die Bizone“. Aus früheren handschriftlichen Entwürfen Bocks für eine Stellungnahme zu den Londoner Ergebnissen geht hervor, daß aus südwürttembergischer Sicht vor allem die wirtschaftlichen Abmachungen von Interesse waren (Einbeziehung Westdeutschlands in den Marshallplan, Maßnahmen zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Zonen). Nach deren Verwirklichung hatte „die Frage der Bildung der Trizone ihr akutes Interesse verloren“<sup>894</sup>. Daß vor allem wirtschaftliche Probleme zur Eile drängten, stellte Bock auch in seinen Beiträgen in Koblenz und Rudesheim in den Vordergrund.

Skeptische Stimmen kamen jetzt jedoch von Innenminister Renner und Gebhard Müller. Renner machte im Kreise des Staatsministeriums, wie später in Koblenz, seine Bedenken geltend hinsichtlich „der Gefahren [. . .], welche darin bestünden, daß die bisher im Staatsministerium dargelegte Linie“ – er bezog sich hierbei vorrangig auf die von Carlo Schmid vorgetragene Konzeption – „den durch die Londoner Empfehlungen eingeräumten Möglichkeiten“ zuwiderliefe. Nach seinem Dafürhalten war es taktisch günstiger, doch zuerst das Organisationsstatut auszuarbeiten, da das Besatzungsstatut den deutschen Befugnissen von vornherein Grenzen setze. Sein Vorschlag, sich deshalb in der Reihenfolge zwischen Organisations- und Besatzungsstatut noch nicht endgültig festzulegen, fand die Zustimmung seiner Kollegen und wurde in das Beschlußprotokoll aufgenommen.

Der Gedanke, noch ein letztes Mal einen gesamtdeutschen Ansatz zu versuchen, stammte von Gebhard Müller, der im übrigen Zweifel anmeldete, „ob sich über den Weg eines Organisationsstatuts überhaupt die für die französische Zone besonders dringende Trizone schaffen lasse“<sup>895</sup>. Müller bekannte sich acht Tage später im Landtag zu den Befürwortern einer echten Verfassung, da sie nach seiner Überzeugung „zweifellos [. . .] das wirksamste und grundlegendste Instrument“ darstellte, „um das staatliche Leben zu ordnen“, die „jetzigen turbulenten verfassungsmäßigen Verhältnisse in Deutschland“ zu beenden und damit gleichzeitig „den überaus unglücklichen Gebilden in Frankfurt ein Ende“ zu bereiten<sup>896</sup>. Lag bei Carlo Schmid der gesamtdeutsche Akzent im Provisoriumskonzept, fand er sich bei Gebhard Müller in einem letzten Versuch auf Vierzonenbasis. Jedoch auf die Ausarbeitung einer Verfassung zu verzichten, um damit die Bildung eines Oststaates abzuwenden, lehnte er ab. Ob ein solcher entstand oder nicht, so argumentierte er, werde auf einer ganz anderen Ebene entschieden. Letztlich handele es sich hier um eine „machtmäßige Auseinandersetzung der Alliierten unter sich, wobei die Schaffung einer Westverfassung höchstens als Anlaß, Propagandamittel, Fassade und Begründung für etwas angeführt werden könnte, was man

<sup>893</sup> Ebenda, Nr. 778, Niederschrift über die Sitzung des Staatsministeriums, 30.6. 1948.

<sup>894</sup> Ebenda, Nr. 4 a, handschriftlicher, undatiertes Entwurf; ein weiterer Entwurf befindet sich ebenda, Nr. 110.

<sup>895</sup> Ebenda, Nr. 779, Niederschrift über die Sitzung des Staatsministeriums am 5.7. 1948, S. 3.

<sup>896</sup> Äußerungen Müllers in der Sitzung des Landtags, 13.7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 412.

sowieso anstrebt<sup>897</sup>. Im Grunde recht unterschiedliche Positionen wurden somit in dem Beschluß des Staatsministeriums vom 5. Juli 1948 unter einem Globalnenner zusammengefaßt, so daß Staatspräsident Bock am Tage nach der Sitzung Landesgouverneur Widmer mitteilen konnte, daß über den in Koblenz zu vertretenden politischen Kurs „im großen Ganzen“ Einverständnis erzielt worden sei<sup>898</sup>.

### *Ländergrenzenreform*

Württemberg-Hohenzollern gehörte zu den Ländern, die eine generelle Überprüfung der Ländergrenzen befürworteten. Die Frage, ob eine Reform überhaupt durchgeführt werden sollte, solange sie nicht ausschließlich nach deutschen Gesichtspunkten realisierbar war, konnte angesichts der Lebensunfähigkeit bestimmter Länder – vor allem des eigenen – nur positiv beantwortet werden. Doch sollte der Vorbehalt des unter diesen Bedingungen notwendigerweise Provisorischen einer jeden Maßnahme klar zum Ausdruck kommen. Wie aller Wahrscheinlichkeit nach von Eschenburg stammende Aufzeichnungen<sup>899</sup> zeigen, war man sich der mit einer allgemeinen Reform verbundenen vielschichtigen Problematik durchaus bewußt. Sie ließ im Grunde – abgesehen von den vielen offengebliebenen, zum Teil technischen Einzelfragen, die bereits eine Durchführung innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens in Frage stellten – eher das Scheitern eines solchen Unternehmens erwarten. Die Bejahung einer Reform entsprang deshalb dem Kalkül, daß bei einer zumindest versuchsweisen Inangriffnahme sich immerhin eine Bereinigung der Verhältnisse in Südwestdeutschland ergeben würde. Zugleich gingen konkrete Reformvorstellungen bewußt nicht über den eigenen Wirkungskreis hinaus in der Hoffnung, sich auf diese Weise einer Art Nichteinmischungspolitik von seiten der nicht unmittelbar betroffenen Länder zu versichern.

Staatspräsident Bock nannte vor dem Landtag drei Möglichkeiten einer Neuordnung<sup>900</sup>: 1. Wiederherstellung der alten Länder Baden und Württemberg, 2. Zusammenschluß der wiederhergestellten Länder Baden, Württemberg und Hohenzollern zu einem Gesamtstaat und 3. Zusammenfassung von Württemberg-Hohenzollern und Südbaden mit den bereits vereinigten Teilen Nordbaden und Nordwürttemberg. Daran, daß Württemberg-Hohenzollern auf den wirtschaftlichen und politischen Zusammenschluß mit dem Norden angewiesen war, bestand kein Zweifel. War der primär angestrebte Weg zur Wiederherstellung des alten Gesamtlandes versperrt, so mußte die Verbindung mit dem Norden in einer größeren territorialen Einheit gesucht werden<sup>901</sup>.

Nachdem mit dem Frankfurter Dokument Nr. II der entscheidende Anstoß gegeben war, vertrat die Landesregierung, unterstützt durch das einheitliche Votum der Parteien, die sich auf ihren Landesparteitagen im Mai und Juni des Jahres ebenfalls zu dieser

<sup>897</sup> Ebenda.

<sup>898</sup> StAS, Wü 2, Nr. 5, Aktenvermerk über die Besprechung bei der Militärregierung am 6. 7. 1948.

<sup>899</sup> Ebenda, Nr. 219, Ausarbeitung Eschenburgs „Die Änderung der Ländergrenzen im Raum Württemberg und Baden. Übersicht“; ähnlich ebenda, Nr. 113, „Überlegungen zu Dokument Nr. 2“.

<sup>900</sup> Sitzung des Landtags, 13. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 410.

<sup>901</sup> Auch die bereits zitierte Sitzung des Staatsministeriums vom 5. 7. 1948 macht deutlich, daß die Entscheidung für den Südweststaat primär von der Zielsetzung einer Wiederezusammenführung der beiden Landesteile, die unter „allen Umständen“ ermöglicht werden sollte, determiniert war.

Lösung bekannt hatten<sup>902</sup>, das Ziel der Bildung des Südweststaates unter Einbeziehung auch der Pfalz<sup>903</sup>. Andere Möglichkeiten standen nicht mehr zur Diskussion. Staatspräsident Bock selbst hatte bereits 1919 zu den Protagonisten einer Gesamtfusion gehört. Jetzt sprach er von einer „historische[n] Mission“ der drei südwestdeutschen Regierungen, diesen Gesamtstaat zu schaffen<sup>904</sup>. Im Unterschied zu ihm hat sich Gebhard Müller nur zögernd mit dieser Idee anfreunden können. Bis Mitte 1948 galt weithin die Überwindung der Trennung beider württembergischer Landesteile als Hauptanliegen. Erst ab diesem Zeitpunkt etwa bezeichnete auch Müller einen „Zusammenschluß auf möglichst breiter Basis“ als erstrebenswert<sup>905</sup>. War unter Staatspräsident Bock mit Viktor Renner und Theodor Eschenburg in erster Linie das Tübinger Innenministerium mit der Neugliederungsproblematik befaßt, übernahm Gebhard Müller als Regierungschef seit der Tagung der Ministerpräsidenten auf Jagdschloß Niederwald am 31. August 1948 selbst – und mit ihm das Staatsministerium – die Federführung in der württemberg-hohenzollernschen Südweststaatspolitik. Theodor Eschenburg wurde in seiner Eigenschaft als Vertreter des Innenministeriums der Hauptreferent des Staatspräsidenten in der Fusionsfrage. Die Entscheidung für den Südweststaat war eine verstandesmäßige. Der auf Kompromiß und Ausgleich bedachten Politik Gebhard Müllers als Staatspräsident von Württemberg-Hohenzollern ist es zuzuschreiben, daß der Südweststaat nach jahrelangem Ringen schließlich doch zustande gekommen ist und die Verhältnisse in Südwestdeutschland nicht etwa auf unbestimmte Zeit ein ungelöstes Problem geblieben sind.

#### *Besatzungsstatut*

Die Forderung nach einem Besatzungsstatut unterschied sich in Württemberg-Hohenzollern inhaltlich nicht von derjenigen anderer Länder, wohl aber in ihrer Dringlichkeit. Ein solches Statut, das eine „grundlegende Änderung der französischen Politik in Deutschland“<sup>906</sup> erbringen sollte, war, ähnlich wie für Südbaden, von existentieller Bedeutung für das Land. Darüber hinaus gab es noch einen weiteren Aspekt: Das Besatzungsstatut sollte die Gleichbehandlung der in verschiedenen Zonen liegenden Teile eines künftigen südwestdeutschen Gesamtlandes gewährleisten und deshalb die Besatzungsverhältnisse einheitlich definieren.

<sup>902</sup> Vgl. auch Sauer, Die Anfänge der Südweststaatsdiskussion, S. 13; zur Haltung der südwestdeutschen Sozialdemokraten in der Ländergrenzenfrage Wolfrum, Französische Besatzungspolitik, S. 319 ff.

<sup>903</sup> Die Frage der Pfalz wurde späterhin bewußt offengelassen. Der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Altmeier hatte Bock schon in einem Schreiben vom 24. 6. 1948 ausdrücklich auf die Gefahr einer Isolierung der Pfalz hingewiesen und darum gebeten, die Pfalzfrage möglichst aus der Erörterung über die Neugliederung herauszuhalten; vgl. StAS, Wü 2, Nr. 110.

<sup>904</sup> Bock in der Sitzung des Landtags, 29. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 491.

<sup>905</sup> Vgl. Müller, Entstehung des Bundeslandes Baden-Württemberg, S. 241; Müller in der Sitzung des Landtags, 13. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 412.

<sup>906</sup> StAS, Wü 2, Nr. 904, 2. Entwurf einer „Denkschrift“ (o. D.), S. 7. Vgl. auch Konstanzer, Entstehung des Landes Baden-Württemberg, S. 60 ff.; Landesgouverneur Widmer hatte Staatspräsident Bock zu verstehen gegeben, General Koenig sei der Meinung, daß das Besatzungsstatut nicht unbedingt mit der Abstimmung über die Verfassung verknüpft zu werden brauche; vgl. StAS, Wü 2, Nr. 5, Aktenvermerk über die Besprechung bei der Militärregierung am 6. 7. 1948.

Der erste Staatspräsident des Landes, Lorenz Bock, hatte sich unentwegt bemüht, Erleichterungen und Zugeständnisse zu erreichen. Sein Nachfolger Gebhard Müller zog die Konsequenzen aus der aufreibenden, wenig erfolgreichen Art des Umgangs seines Vorgängers mit der Besatzungsmacht. Er war ihr ein weit unbequemerer Partner. Schon Mitte 1947 hatte er anlässlich der bevorstehenden Regierungsbildung in seiner Eigenschaft als CDU-Vorsitzender eine Beteiligung seiner Partei an den Koalitionsverhandlungen von einer klaren Festlegung der Zuständigkeiten der deutschen Regierung und dem Aufgeben des von der Besatzungsmacht praktizierten Systems der indirekten Regierung abhängig gemacht. Damals wie später waren immer wieder Schritte in diese Richtung in Aussicht gestellt worden. Im Aufwind der mit den „Frankfurter Dokumenten“ eingeleiteten Entwicklung ließ Müller es nun auf eine Kraftprobe mit der Militärregierung ankommen. Mit seinem harten und kompromißlosen Kurs vermochte er ihr grundlegende Rechte für Landtag und Regierung abzutrotzen und so nach und nach die Voraussetzungen für die Regierbarkeit und eine freierlichere Entwicklung seines Landes herbeizuführen: Bereits Ende 1947 war es zu einer Kraftprobe zwischen Regierung und Besatzungsmacht gekommen<sup>907</sup>. Die sich etwa zur gleichen Zeit anbahnende Entwicklung in der Deutschlandfrage, die in absehbarer Zeit auch die französische Regierung in Zugzwang bringen mußte, bestärkte den Landtag darin, schließlich im April 1948 in der Auseinandersetzung mit der Besatzungsmacht die Entscheidung zu suchen. Vermittlungsversuche Gouverneur Widmers und Staatspräsident Bocks bei vorsichtiger Unterstützung auch durch Carlo Schmid vermochten die einmütige Entschlossenheit der Landtagsfraktionen von CDU, SPD und DVP nicht zu beeinträchtigen. Am 29. April 1948 vertagte sich der Landtag nach vorausgegangenen Beratungen laut einstimmigem Beschluß der drei Fraktionen auf unbestimmte Zeit. Als die Militärregierung, sicherlich mitbewogen durch die Bekanntgabe der „Londoner Empfehlungen“, ihre Bereitschaft zum Einlenken erkennen ließ, bestand nun auch die Regierung in einer Note auf die Revision der bis dahin maßgeblichen Ordonnanz 95. Nachdem Gouverneur Widmer auf das Drängen des Landtags hin seine in Aussicht gestellten Zugeständnisse (betreffend die Rechte des Landtags, Verbesserung der Ernährungslage, Verringerung der Besatzungspräsenz im Lande, Beschränkung der Militärregierung auf die Kontrolle der deutschen Verwaltung, Verzicht auf die Genehmigung von Beamtenernennungen sowie eine Vereinfachung des Genehmigungsverfahrens bei Verlautbarungen der deutschen Regierung) mit Schreiben vom 10. Juni 1948 auch schriftlich zugesichert hatte, nahm der Landtag einen Tag später seine Tätigkeit wieder auf. Im Ergebnis durfte der Landtag von Württemberg-Hohenzollern als erster der französischen Zone frei über die der Militärregierung vorbehaltenen Zuständigkeiten debattieren. Ungefähr zum Zeitpunkt der Diskussion der „Frankfurter Dokumente“ allerdings kam es, wie bereits erwähnt, zu einer neuerlichen Auseinandersetzung, ausgelöst durch die Übergabe der Demontageliste am 30. Juli. Hatte ein offener Konflikt im vorausgegangenen Jahr noch verhindert werden können, kam es darüber am 8. August 1948 zum Rücktritt der Regierung. Müllers feste Haltung gegenüber der Besatzungsmacht basierte auch diesmal auf dem Bewußtsein einer gestärkten Position der deutschen Länderchefs

<sup>907</sup> Zum folgenden Konstanzer, Entstehung des Landes Baden-Württemberg, S. 65–73.

und der Überzeugung, daß Frankreich durch die mit den „Frankfurter Dokumenten“ eingeleitete Entwicklung über kurz oder lang zu einer grundlegenden Revision seiner Besatzungspolitik gezwungen sein werde.

Der hohen Bedeutung der mit der Besetzung verbundenen Probleme hat die Landesregierung von Württemberg-Hohenzollern durch die Schaffung einer speziellen Institution Rechnung getragen, die ab Anfang 1949 als das „Institut für Besatzungsfragen“ unter der Leitung von Gustav von Schmoller über das eigene Land hinaus Bedeutung erlangte<sup>908</sup>. Es ging hervor aus dem Referat für Verfassungs- und Besatzungsfragen, das im Oktober 1947 bei der Staatskanzlei eingerichtet worden war. Der Initiator und Auftraggeber zur Bildung dieses Referates, Carlo Schmid, war seit 1946 öffentlich für den Erlaß eines Besatzungsstatutes eingetreten und hatte diese Forderung mit besonderem Nachdruck auf der Konstanzer Juristentagung Anfang 1947 und der Münchner Ministerpräsidentenkonferenz im Juni des gleichen Jahres vertreten<sup>909</sup>. Als erstes Ergebnis der Tätigkeit des Referates lag im Frühjahr 1948 eine in Kooperation mit sämtlichen Ministerien erstellte ausführliche Denkschrift über die „Zwangsleistungen des Landes Württemberg-Hohenzollern auf Grund von Anordnungen der Besatzungsmacht. Stand: 31. März 1948“, vor<sup>910</sup>. Verhandlungen und Kontakte mit anderen Ländern der Zone, die während der Zeit der Ausarbeitung zustande gekommen waren, führten dazu, daß diese sich ebenfalls zur Aufstellung einer solchen Gesamtübersicht in Anlehnung an das südwürttembergische Vorbild entschlossen, so daß damit erstmals ein Gesamtüberblick über die Lage der Länder der französisch besetzten Zone gegeben war.

### *Württemberg-Hohenzollern in den Verhandlungen von Koblenz und Rüdeshcim*

Das kleine Land Württemberg-Hohenzollern war mit drei Stimmen aktiv an den Verhandlungen von Koblenz und Rüdeshcim beteiligt<sup>911</sup>. In Koblenz machte sich bemerkbar, daß mit der Verhandlungslinie, die das Staatsministerium festgelegt hatte, Detailfragen ausgespart geblieben waren. Auch fanden die Meinungsströmungen, die sich bei den Kabinettsberatungen gezeigt hatten, fanden in Koblenz ihre Fortsetzung. In den Fragen des Dokumentes Nr. II argumentierten Bock, Schmid und Renner in die gleiche Richtung. Die Thematik des Besatzungsstatutes bildete überwiegend das Aktionsfeld Carlo Schmid. Der von der Kommission zu Dokument Nr. III vorgelegte Entwurf, die, einem Vorschlag Schmidts folgend, später sogenannten „Leitsätze für ein Besatzungsstatut“, gingen inhaltlich weitestgehend auf ihn selbst zurück. Das gleiche gilt für die Formulierung der Mantelnote zur Koblenzer Stellungnahme.

<sup>908</sup> Vgl. dazu von Schmoller, Das Institut für Besatzungsfragen, hier besonders S. 447 ff.

<sup>909</sup> Carlo Schmid selbst hat verschiedene Entwürfe für ein Besatzungsstatut ausgearbeitet. Ein Entwurf Schmidts hat der Londoner Konferenz vorgelegen; vgl. BA, Z 35, Nr. 151, Schreiben Eberhards (Deutsches Büro für Friedensfragen) an Reinhold Maier vom 25. 6. 1948; zu Schmidts Einsatz für ein Besatzungsstatut vgl. auch Auerbach, Die politischen Anfänge Carlo Schmidts, S. 641 f. Entwürfe für ein Besatzungsstatut befinden sich in StAS, Wü 2, Nr. 10.

<sup>910</sup> Ebenda, Nr. 1593.

<sup>911</sup> Außer Bock, Schmid und Renner waren auch Donndorf von der Staatskanzlei und von Schmoller in Koblenz anwesend.

Eine provisorische Lösung, die die Wirtschafts- und Verwaltungseinheit der drei Westzonen herstellte, zu schaffen durch eine aus indirekten Wahlen hervorgegangene Versammlung, kennzeichnete die württemberg-hohenzollernschen Vorstellungen im allgemeinen. Für die weiteren Verfahrensweisen aber präsentierten Schmid, Bock und Renner jeweils unterschiedliche Konzeptionen: Schmid schlug eine Konstruktion vor, die erkennen lassen sollte, daß die „Schaffung eines Zweckverbandes administrativer Qualität“ letztlich „der Tatsache der Besetzung seine Entstehung verdankt“. Demnach sollte „eine auf indirekte Weise gebildete Körperschaft einen Ausschuß von 50 bis 60 Personen“ bestimmen zur Ausarbeitung eines Organisationsstatutes und eines Wahlgesetzes für eine „Gesetzgebende Versammlung“. Das Wahlgesetz wie auch die Arbeit dieser Versammlung sollten auf die Entscheidung der Besetzungsmächte zurückzuführen sein. Nach dem Erlaß des Wahlgesetzes würde die Wahl zur „Gebietsversammlung“ stattfinden, die dann die Arbeit am „Verwaltungsstatut“ übernahm. Was die Frage der Ratifizierung anbetraf, so sollte das Wahlgesetz gleichzeitig vorsehen, „daß das Resultat dieser Gebietsversammlung nach Beschluß und Genehmigung durch die Besetzungsmächte in Rechtskraft“ erwachse. Ein solches Vorgehen führe, so Schmid, zur Entstehung eines einheitlichen Verwaltungs- und Wirtschaftsgebietes, beinhalte ein demokratisches Verfahren zur Herstellung seiner Grundlagen und vermeide die Gefahren der Schaffung eines Weststaates<sup>912</sup>.

Nach Meinung Staatspräsident Bocks sollte man den Besetzungsmächten gegenüber auf Verfassung, Wahltermin und Wahlverfahrensbestimmungen verzichten und statt dessen lediglich eine „Zonenvertretung“ oder „Zonenversammlung“ auf indirekte Weise durch die Landtage wählen, gleichzeitig ausgestattet mit dem Gesetzgebungsrecht. Das Vorbild dazu war für ihn die ähnlich entstandene und funktionierende Beratende Landesversammlung von Württemberg-Hohenzollern. Diese „Zonenversammlung“ könne dann „von sich aus in ihrer Wahl die Exekutive bestellen“. Das sei ein einfaches und schnelles Verfahren, und auf Schnelligkeit komme es an. Aus wirtschaftlichen und verwaltungsmäßigen Gründen dränge die Zeit. Würde man das, was diese provisorische Einrichtung ausgearbeitet habe, einem Volksentscheid unterwerfen, „dann würde es noch länger als ein Jahr dauern, dann kann unsere Währung kaputt gegangen sein und das Ergebnis des ganzen Planes kaputt gegangen sein, dann können wir in Württemberg-Hohenzollern vor die Hunde gehen, statt endlich in die wirtschaftliche und verwaltungsmäßige weitere deutsche Ebene vorzustoßen“<sup>913</sup>.

Innenminister Renner wiederum zeigte sich skeptisch gegenüber solchen Vorschlägen. Er meldete sofort Zweifel an, ob eine so wesentliche Abweichung von Dokument Nr. I Aussicht auf Erfolg haben würde. Renner plädierte für die Einhaltung des vorgesehenen Verfahrens, mit gewissen Modifikationen in Einzelpunkten: 1. Der „Dreizonenausschuß“ sollte von den Landtagen nach einheitlichen Grundsätzen gewählt werden. 2. Auch für die Ratifizierung schlug er die Anwendung eines einheitlichen Verfahrens vor. 3. wies er auf die theoretisch gegebene Möglichkeit hin, daß eine Mehrheit von Ländern, die aber nur eine Minderheit der Bevölkerung repräsentierten, die Verfassung verwerfen könne. Daher solle ein Passus vorgesehen werden, wonach eine Ablehnung nur dann möglich war, wenn die betreffenden Länder mindestens die Hälfte

<sup>912</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 90.

<sup>913</sup> Ebenda, S. 92.

der Abstimmenden repräsentierten<sup>914</sup>. Carlo Schmid sprach als Parteipolitiker, Viktor Renner suchte unter Beachtung auch der außenpolitischen Komponente nach einer realistischen Verhandlungsposition. Die Beiträge von Lorenz Bock zeigten die Sorge um das Schicksal seines Landes.

Hatte sich das Kabinett für eine Inangriffnahme der Ländergrenzenreform entschieden, so galt dies unter der Prämisse, daß ein echtes Staatswesen zustande kam, um mit der Neuabgrenzung der Länder die Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit einer neuen föderativen Ordnung zu schaffen. Kam es hingegen nur zu einer provisorischen Lösung, war auch eine Territorialreform weniger vordringlich. Das Zustandekommen der Trizone besaß Vorrang vor der Durchführung einer Reform. Ein Streit über die Ländergrenzen konnte das Ganze gefährden. Allerdings sollte für die durch Besatzungszonen willkürlich zerschnittenen Gebiete Badens und Württembergs eine „Teillösung“ möglich sein. Im weiteren Verlauf der Beratungen ging es nun darum, die zu einer generellen Zurückstellung der Neugliederung neigenden Kollegen von der Notwendigkeit dieser aus wirtschaftlichen und verwaltungsmäßigen Gründen drängenden lokalen Grenzvereinigung zu überzeugen, aus der Sicht Württemberg-Hohenzollerns eine Angelegenheit, die nichts weiter als eine Korrektur „offenkundige[r] Fehlentscheidungen“<sup>915</sup> bedeutete, deshalb isoliert lösbar war und keinen Einfluß auf die Bildung der Trizone haben würde. Unter den südwestdeutschen Ländern selbst standen Bock und der württemberg-badische Ministerpräsident Maier der ablehnenden Haltung des Staatspräsidenten Wohleb gegenüber, gegen dessen Veto trotz des wiederholten Zusammentritts der Kommission zu Dokument Nr. II nur schwer eine Einigung zu erreichen war. Den beiden vorwärtsdrängenden Ländern gelang es immerhin, in einer auch für Wohleb tolerablen Formulierung eine Klausel durchzusetzen, nach der es den betroffenen Ländern unabhängig von den Aktivitäten des Parlamentarischen Rates, an den die Reformfrage überwiesen werden sollte, überlassen blieb, von sich aus eine Neuregelung zu finden. Damit sollte die Suche nach einer Lösung vorangetrieben und eine Verschleppung des Problems verhindert werden.

Auch in Rüdeshheim ging es darum, plausibel zu machen, daß es möglich sein würde, das Problem Württemberg-Baden zu regeln, unabhängig von einer Totalreform und ohne die neuralgischen Punkte oder gesamtdeutsche Interessen zu berühren. Der Landtag hatte inzwischen die Regierung beauftragt, „mit den Regierungen von Württemberg-Baden und Baden unverzüglich in Verhandlungen einzutreten“ mit dem Ziel „der möglichst raschen und vollständigen Zusammenfassung der Bevölkerung Südwestdeutschlands in einem Lande.“<sup>916</sup> Die Initiative zu diesem Entschließungsantrag war von der Staatsregierung selbst ausgegangen auf eine Anregung Renners hin<sup>917</sup>. Damit nun konnte Carlo Schmid in der Rüdeshheimer Konferenz darauf verweisen, daß

<sup>914</sup> Ebenda, S. 93 f.

<sup>915</sup> Renner, ebenda, S. 120. Die Analyse Renners kam zu der Feststellung, daß die Einhaltung des gesetzten Termins für den Zusammentritt der Verfassungsgebenden Versammlung nicht möglich sein würde, falls die Koppelung mit der Neugliederung aufrechterhalten bleiben sollte; vgl. StAS, Wü 2, Nr. 113, „Bemerkungen für die Ministerpräsidentenkonferenz in Koblenz am 8./9. Juli 1948“.

<sup>916</sup> Vgl. die Sitzung des Landtags, 13. 7. 1948, Stenograph. Bericht, S. 410 f.

<sup>917</sup> StAS, Wü 2, Nr. 779, Niederschrift über die (außerordentliche) Sitzung des Staatsministeriums am 12. 7. 1948.

die Regierung seines Landes durch den Auftrag des Landtags und die Einigkeit aller Parteien „bis auf den letzten Mann“ in der Vereinigungsfrage gebunden sei<sup>918</sup>. Auch Lorenz Bock wies erneut auf die unhaltbare Lage Südwürttembergs hin. Weder die Frage der Pfalz<sup>919</sup> noch die Problematik der Zonengrenzen konnten wirkliche Hinderungsgründe sein, die Vereinigung in Angriff zu nehmen. Bock bat, in diesem Sinne an den Koblenzer Beschlüssen festzuhalten.

Da es genau der ursprünglichen Einstellung der Landesregierung entsprach, wenn die Konferenz jetzt eine Ländergrenzenreform im ganzen grundsätzlich bejahte, konnte der Staatspräsident hierin auch kein Abweichen von der Koblenzer Linie erkennen. Formal der Aufforderung der Besatzungsmächte zu entsprechen, konnte nur eine Stärkung der deutschen Position zur Folge haben. Es sei nicht weiter erheblich, argumentierte er wiederholt und offen, wenn die Ministerpräsidenten bei der Inangriffnahme der Reform in dem einen oder anderen Falle zu keinem Resultat kämen. Die prinzipielle Bereitschaft, Vorschläge auszuarbeiten, bedeute ja nicht, daß diese auch unbedingt zu einem Ergebnis führen müsse. Es sei „also gar nicht notwendig, dieses Problem in seiner Gesamtwirkung für die gesamtdeutschen Verhältnisse zu lösen, sondern wir lösen, was wir lösen können“<sup>920</sup>. Unter Umständen kam eben nur eine Lösung für Südwürttemberg, das Hauptziel württemberg-hohenzollernscher Politik, heraus. Aber auch sich sonst noch ergebende Lösungen sollten geprüft werden, und die Regierungschefs brauchten sich dann nicht „den Vorwurf machen zu lassen, daß wir gegenüber dem Dokument II eine hinterhältige Politik betrieben hätten“<sup>921</sup>. Jetzt, wo die Ministerpräsidenten bereit waren, einen Schritt weiter in Richtung Weststaat zu tun, erinnerte Bock an den Zusammenhang zwischen Reform und Verfassungsfrage: Für die Ratifizierung der Verfassung war das Feststehen der Grenzen der Länder als Grundlage der neuen föderativen Ordnung Voraussetzung. Damit schloß sich der Kreis südwürttembergischer Argumentation, deren Ziel immer dasselbe geblieben war.

<sup>918</sup> Parl. Rat, Bd. 1, S. 199.

<sup>919</sup> Bock betonte, er habe bewußt vermieden, die Pfalz in die Diskussion hineinzuziehen, und wer dies dennoch versuche, von dem müsse wohl angenommen werden, „daß er das Problem Württemberg-Baden, das ganz einfach liegt, auf diese Weise sabotieren will“; vgl. ebenda, S. 207. Bocks Verärgerung über die Haltung Südbadens ist an dieser Stelle deutlich zu spüren.

<sup>920</sup> Ebenda, S. 246, 249, 260f.

<sup>921</sup> Ebenda, S. 242.