

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Siegmar Rothstein

Gab es eine Alternative?

Zur Vorgeschichte der Gründung
der Bundesrepublik Deutschland

B 20/69

17. Mai 1969

Siegmar Rothstein, Dr. iur., Assessor
im Rheinischen Notariat, geb. am 30. Juli 1937
in Haan; Studium der Rechts- und Politikwis-
senschaft in Freiburg, Köln, Berlin, Paris und
London.

Herausgegeben von der Bundeszentrale für
politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner
Freiheit 7.

Redaktion: Dr. Enno Bartels

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung
DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänse-
markt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und
Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung
DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum
Preis von DM 9,— vierteljährlich (einschließ-
lich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustel-
lung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Bei-
lage zum Preis von DM 5,29 zuzüglich Ver-
packungskosten, Portokosten und Mehrwert-
steuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus
Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Mei-
nungsäußerung des Herausgebers dar; sie
dienen lediglich der Unterrichtung und Urteils-
bildung.

Gab es eine Alternative?

Zur Vorgeschichte der Gründung der Bundesrepublik Deutschland

Einleitung

Am 24. Mai 1949 trat das Bonner Grundgesetz in Kraft und am 20. September 1949 wurde die Konstituierung der Bundesrepublik abgeschlossen. Diese historischen Vorgänge jähren sich 1969 zum zwanzigsten Male — sicher ein Grund, sich gerade in diesem Jahre die Ereignisse im Zusammenhang in Erinnerung zu rufen und im Hinblick auf das zweigeteilte Deutschland darüber nachzudenken, ob der 1948/49 eingeschlagene Weg — zumindest für die Deutschen — der einzig mögliche war oder ob es eine Alternative gab, der man, nachträglich betrachtet, den Vorzug hätte geben sollen.

In der vorliegenden Arbeit wird besonderes Gewicht gelegt auf die Darstellung der Londoner Sechsmächtekonferenz 1948, auf der die drei Westmächte zusammen mit den Beneluxstaaten zum ersten Male nach dem Scheitern der Viermächteverhandlungen eine gemeinsame Deutschlandpolitik festgelegt haben. Diese Konferenz hat bisher weder wissenschaftlich noch publizistisch die ihr an sich zukommende Beachtung erfahren, obwohl ihr entscheidende Bedeutung für die Gründung der Bundesrepublik Deutschland zukommt. Soweit ich sehe, gibt es zu dieser Konferenz noch keine größere Darstellung, allein Lucius D. Clay hat in seinem Buch „Decision in Germany“ ein Kapitel dieser Konferenz gewidmet. Im übrigen beschränkt man sich darauf, die Ergebnisse dieser Konferenz, die sogenannten Londoner Empfehlungen, zu zitieren. Außerdem habe ich die Besprechungen der deutschen Ministerpräsidenten der drei westlichen Besatzungszonen untereinander und mit den Militärgouverneuren zur Frage, ob die Londoner Empfehlungen angenommen werden sollten oder nicht, ausführlich erörtert. Erst durch die Zustimmung der Deutschen wurde ja der Weg zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland frei. Durch einen Beschluß der Konferenz der Ministerpräsidenten war es mir möglich, Einsicht zu nehmen in die allgemein nicht zu-

gänglichen Besprechungsprotokolle, um sie bei dieser Darstellung mit zu verwerten. Das Schlußkapitel dieser Arbeit ist der Frage gewidmet, ob es für die Deutschen eine reale Alternative zur Annahme der Londoner Empfehlungen gab.

Gegen diese Art der Darstellung wird man einwenden können, daß wesentliche Komplexe nicht die gebührende Berücksichtigung gefunden haben, deren Kenntnis ebenfalls wichtig für das Verständnis der Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland ist: Hierzu gehören vornehmlich die Erörterungen der Siegermächte über die Lösung des Deutschlandproblems, insbesondere im Rat der Außenminister und im Kontrollrat, und der erkennbar gewordene Auffassungswandel der vier Großmächte etwa von der Jalta-Konferenz bis zum Abbruch der Londoner Sitzung des Rates der Außenminister im November/Dezember 1947. Außerdem gehören hierher die unterschiedlichen Entwicklungen in den vier Besatzungszonen zwischen 1945 und 1948 und schließlich der Gang der Ereignisse vom Zusammentritt des Parlamentarischen Rates am 1. September 1948 bis zur Genehmigung des Grundgesetzes durch die Militärgouverneure am 12. Mai 1949. Hierauf bin ich nur soweit eingegangen, wie es mir zum Verständnis der Gesamt ereignisse notwendig erschien.

Auf eine breiter angelegte Darstellung mußte verzichtet werden, um die Arbeit nicht ungewöhnlich umfangreich werden zu lassen. Der Verzicht fiel mir um so leichter, als es zu diesen Fragen ausreichende Literatur gibt. An Werken neueren Datums darf in diesem Zusammenhang verwiesen werden auf Hans-Peter Schwarz: „Vom Reich zur Bundesrepublik“ und Tilman Pünder: „Das bizonale Interregnum“; wesentlich ist auch Peter H. Merkl: „Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland“. Hier finden Interessierte weitere Literaturhinweise.

Einleitung

I. Verhandlungen der westlichen Militärgouverneure mit den deutschen Ministerpräsidenten 1948

1. Übergabe der Frankfurter Dokumente (Londoner Empfehlungen)
2. Beratungen auf dem Rittersturz bei Koblenz
3. Weitere Verhandlungen und Annahme der Dokumente

II. Verwirklichung der Londoner Empfehlungen in Deutschland

1. Vom Dokument I zum Grundgesetz
2. Vom Dokument II zum Protokoll über eine Volksabstimmung in Baden-Württemberg
3. Vom Dokument III zum Besatzungsstatut

III. Westliche Deutschlandbesprechungen (Sechsmächtekonferenz) als Konsequenz des Scheitern der Viermächtepolitik

1. Uneinigkeit der vier Großmächte
2. Ost-West Gegensatz
3. Aktivierung des angelsächsisch-französischen Gesprächs
4. Reform der Bizonenverfassung und vorbereitende Expertenkonsultationen
5. Londoner Sechsmächtekonferenz

IV. Grundlegende Auffassungen der Delegationen

1. Angelsächsisch-französischer Gegensatz
2. Ansichten der Beneluxstaaten
3. Der Sechsmächtekonferenz vorangegangene Dreimächtebesprechungen

V. Gestaltung und Entwicklung der politischen Organisation Deutschlands

1. Herausbildung der Haltung der drei Westmächte vor der Sechsmächtekonferenz
2. Haltung der Delegationen während der ersten Hälfte der Sechsmächtekonferenz
3. Diskussionspunkte während der zweiten Hälfte der Konferenz
4. Erzielte Vereinbarungen
5. Stellungnahmen

VI. Maßnahmen zur Harmonisierung der Wirtschaftspolitik in den drei Westzonen

1. Aufnahme der drei Westzonen in den Marshallplan

2. Währungsreform

3. Beitritt der französischen Zone zur Außenhandelsorganisation der Bizone

VII. Ruhrproblem

1. Herausbildung der Haltung der drei Westmächte vor der Sechsmächtekonferenz
2. Besprechungen auf der Sechsmächtekonferenz
3. Einigung über die Bildung einer internationalen Ruhrbehörde
4. Stellungnahme und weitere Entwicklung

VIII. Sicherheitsproblem

1. Die alliierte Nachkriegspolitik der vollständigen Entmilitarisierung Deutschlands
2. Brüsseler Fünfmächtepakt vom 17. März 1948
3. Beratungen auf der Sechsmächtekonferenz
4. Ergebnis
5. Stellungnahme und weitere Entwicklung

IX. Wirtschaftliche Aspekte des Sicherheitsproblems

1. Verbote und Beschränkungen für die deutsche Industrie
2. Reparationen

X. Änderungen der deutschen Westgrenze

1. Grenzberichtigungen zugunsten der Beneluxstaaten
2. Keine Abtrennung des Rheinlandes, wirtschaftliche Angliederung des Saargebietes an Frankreich

XI. Reaktion auf die Londoner Empfehlungen

XII. Würdigung der Londoner Sechsmächtekonferenz

XIII. Gab es für die Deutschen eine reale Alternative zur Annahme der Frankfurter Dokumente (Londoner Empfehlungen)?

1. Ablehnung oder Annahme — keine Möglichkeit der Verhandlung
2. Hätte eine Ablehnung gesamtdeutschen Interesses gedient?
3. Zusammenfassung

XIV. Anhang

Quellennachweis

I. Verhandlungen der westlichen Militärgouverneure mit den deutschen Ministerpräsidenten im Juli 1948

1. Übergabe der Frankfurter Dokumente (Londoner Empfehlungen) am 1. Juli 1948

a) Am 1. Juli 1948 übergaben die Militärgouverneure der westlichen Besatzungszonen den elf Ministerpräsidenten und Bürgermeistern dieser Zonen in Frankfurt drei Dokumente. Sie gehören zu den wichtigsten Dokumenten zum Verständnis der Gründung der Bundesrepublik Deutschland und sind später unter dem Namen „Frankfurter Dokumente“ bekanntgeworden¹⁾.

Hierin wurden die Ministerpräsidenten der Länder der westlichen Besatzungszonen autorisiert, eine „verfassungsgebende Versammlung“ einzuberufen, die spätestens am 1. September 1948 zusammentreten und eine demokratische Verfassung „föderalistischen Typs“ ausarbeiten sollte. Außerdem wurden die Ministerpräsidenten ersucht, die Grenzen der einzelnen Länder auf eventuelle Änderungen zu überprüfen. Schließlich kündigten die Militärgouverneure an, gleichzeitig mit der Verkündung der neuen Verfassung ein Besatzungsstatut zu veröffentlichen, in dem sie die Beziehungen zwischen der neuen deutschen Regierung und den alliierten Behörden sorgfältig definieren wollten.

Die „Frankfurter Dokumente“ beruhten auf Beschlüssen in Form von Empfehlungen, auf die sich Vertreter der drei Westmächte und der drei Beneluxstaaten auf einer Konferenz in London von Ende Februar bis Anfang Juni 1948 einigen konnten. Auf dieser Sechsmächtekonferenz war zum ersten Male nach dem Scheitern der Viermächteverhandlungen die westliche Deutschlandpolitik in Einzelheiten festgelegt worden, und die „Londoner Empfehlungen“ sahen neben der Ausarbeitung einer Verfassung für die drei westlichen Besatzungszonen vor: Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den drei Westzonen, volle Teilnahme dieser Zonen am Wiederaufbauprogramm (Marshallplan), Schaffung einer Sicherheitsbehörde, Errichtung einer internationalen Ruhrbehörde und kleinere Grenzberichtigun-

gen zugunsten der Beneluxstaaten und Frankreichs²⁾.

Die Ministerpräsidenten wurden von den Militärgouverneuren für berufen angesehen, die Londoner Beschlüsse auf deutscher Seite durchzuführen. Ihnen und nicht etwa den Parteiführern diese Aufgabe anzuvertrauen, war in Anbetracht der damaligen deutschen Situation wohl auch das einzig richtige³⁾.

Sie waren als Chefs ihrer aufgrund demokratischer Wahl zustande gekommenen Regierungen die alleinigen politischen Repräsentanten und betrachteten sich als vorläufige Treuhänder des deutschen Volkes⁴⁾. An den Londoner Beratungen der sechs Mächte waren Deutsche weder beteiligt, noch wurden sie über den Verlauf unterrichtet⁵⁾. Die Ministerpräsidenten waren nach Frankfurt gereist, ohne überhaupt zu wissen, daß ihnen dort Dokumente übergeben werden sollten⁶⁾. Sie nahmen daher nicht sofort Stellung, sondern erbaten sich Zeit, um sie zunächst mit ihren Kabinetten und Landtagen zu beraten⁷⁾.

b) Die Reaktion auf das am 7. Juni 1948 veröffentlichte Kommuniqué über die Londoner Sechsmächtekonferenz war in Deutschland einheitlich, wenn auch überwiegend kritisch gewesen:

Kompromißlose Ablehnung erfuhren sie durch die Kommunisten. „Neues Deutschland“ bezeichnete sie als „Empfehlungen zum nationalen Selbstmord Deutschlands“⁸⁾, die Bevölkerung Westdeutschlands werde endgültig zu einer „rechtlosen Masse von Kolonialsklaven oder Landsknechten herabsinken“⁹⁾. Das

²⁾ Wortlaut des Kommuniqués über die Londoner Sechsmächtekonferenz in: *Germany 1947—1949*, S. 78; deutsch in: Deuerlein, a. a. O., S. 459—461.

³⁾ Leusser, *Ministerpräsidentenkonferenzen seit 1945*, S. 63.

⁴⁾ Rundfunkansprache Ehards vom 14. Mai 1947 (*Die deutsche Ministerpräsidentenkonferenz*, S. 10 bis 14 [12]).

⁵⁾ Mitteilung des ehemaligen Ministerpräsidenten Dr. Reinhold Maier in einer Unterredung am 24. März 1966 in Stuttgart.

⁶⁾ Ebenda.

⁷⁾ Protokoll der Konferenz zwischen den Militärgouverneuren und deutschen Ministerpräsidenten am 1. Juli 1948. Wortlaut: Archivakten der hessischen Staatskanzlei 1a08.

⁸⁾ *Neues Deutschland* 9. 6. 1948.

⁹⁾ *Neues Deutschland* 10. 6. 1948.

¹⁾ Wortlaut der Dokumente: *Documents on the Creation of the German Federal Constitution*, S. 43—45; deutsch in: Deuerlein, *Die Einheit Deutschlands*, S. 468—470.

Präsidium des deutschen Volksrates legte nach einer Sitzung am 7. Juni 1948 gegen die Empfehlung „feierliche Verwahrung“ ein und bezeichnete sie als „Vergewaltigung des natürlichsten Grundrechtes des deutschen Volkes auf Selbstbestimmung“¹⁰⁾.

Auch die Christlich-Demokratische Union äußerte sich eher ablehnend als zustimmend: Die Vorsitzenden der west- und süddeutschen Landesverbände bezeichneten die Londoner Empfehlungen als die „moderne Form einer Annexion, die dem Sieger die totale wirtschaftliche Macht ausliefert, ohne ihm gleichzeitig die mit einer territorialen Annexion zwangsläufig zusammenhängende politische Verantwortung sichtbar zu übertragen“¹¹⁾. Der Vorsitzende der CDU der britischen Zone, Konrad Adenauer, äußerte, die Empfehlungen überstiegen die „schlimmsten Befürchtungen“, und übte an dem in London „beschlossenen System der Ausbeutung Deutschlands“ scharfe Kritik¹²⁾. Mit „Sicherheit“ sah er den Zeitpunkt herankommen, „an dem den Deutschen nichts anderes übrigbleibt, als durch Verweigerung der Mitarbeit wenigstens ihre Ehre vor der Nachwelt zu retten“, sofern nicht entschlossen mit dem „bisherigen System“ gebrochen werde¹³⁾.

Die Stellungnahme der Sozialdemokraten war gemäßigt: Ihr zweiter Vorsitzender, Erich Ollenhauer, der den erkrankten Kurt Schumacher vertrat, bezeichnete es immerhin als einen Fortschritt, daß eine Vereinbarung zustande gekommen wäre, trotz aller berechtigten Kritik an Einzelregelungen¹⁴⁾.

Nach einer Sitzung des Parteivorstandes und des Parteiausschusses der SPD am 29. und 30. Juni 1948 in Hamburg wurde die „Erweiterung und Zusammenfassung der deutschen Befugnisse auf der jeweils höchsten erreichbaren territorialen Stufe“ als Notwendigkeit bezeichnet¹⁵⁾.

¹⁰⁾ Wortlaut: Neues Deutschland 8. 6. 1948.

¹¹⁾ NZZ 13. 6. 1948.

¹²⁾ Stellungnahme in Die Welt 10. 6. 1948.

¹³⁾ Vorübergehend soll die CDU entschlossen gewesen sein, aus Protest gegen die Londoner Empfehlungen alle Minister ihrer Partei aus den Länderregierungen und aus den Positionen des Wirtschaftsrates zurückzuziehen (Rede Erich Ollenhauers vom 29. 6. 1948 vor dem Parteivorstand und Parteiausschuß der SPD — Stenografische Reinschrift, Parteiarchiv der SPD, Bonn, S. 15).

¹⁴⁾ Stellungnahme in Die Welt, 12. 6. 1948.

¹⁵⁾ Jahrbuch der SPD, 1948, S. 134.

Der Vorsitzende der Freien Demokratischen Partei der britischen Zone, Franz Blücher, sah als hervorstechendstes Merkmal der Londoner Empfehlungen den „Mangel an Gleichklang zwischen Worten und tatsächlichen Inhalten“. Nach seinem Eindruck waren die deutschen Interessen „aufs schärfste gefährdet“¹⁶⁾. Führende Vertreter seiner Partei aus Württemberg, Baden, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Hamburg sprachen sich nach einer Sitzung am 28. Juni 1948 in Frankfurt mit „Rücksicht auf die politisch-psychologische Wirkung auf den Osten“ dafür aus, dem geplanten Werk nicht den Charakter einer deutschen Verfassung zu geben. Dennoch müßte „bei aller Betonung des Provisorischen die innere Festigkeit so stark sein, um einer kommenden deutschen Regierung auch für die Auseinandersetzung mit den Westmächten ein genügendes Maß demokratisch fundamentierter und rechtlich gebundener Autorität zu verleihen“¹⁷⁾.

Nach Auffassung der FDP war zu überlegen, in welchem Maße Vertreter der Ostzone als Berater wenigstens für die Ausschusssitzungen herangezogen werden könnten; es sollte außerdem angestrebt werden, die Westsektoren von Berlin in die Regelung miteinzubeziehen¹⁸⁾.

Der Vorsitzende der deutschen Zentrumspartei, Johannes Brockmann, bezeichnete die Empfehlungen als „einen Schritt vorwärts“, forderte aber die Wahl einer gesamtdeutschen Nationalversammlung¹⁹⁾.

Eine Anregung Adenauers, die CDU und SPD sollten eine gemeinsame Protesterklärung gegen das Londoner Abkommen unterzeichnen, wurde von den Sozialdemokraten abgelehnt²⁰⁾. In einer gemeinsamen Besprechung am 17. Juni 1948 hatte Adenauer die Ansicht vertreten, man müßte in nationalen Fragen den gemeinsamen Willen der Deutschen erkennen lassen, man dürfte die Auslieferung des Ruhrgebietes an den amerikanischen Kapitalismus nicht zulassen, da damit jede Aussicht auf Sozialisierung im Ruhrgebiet zerstört werde²¹⁾.

¹⁶⁾ Stellungnahme in Die Welt 15. 6. 1948.

¹⁷⁾ Protokoll der Sitzung im Rundschreiben der Freien Demokratischen Partei Deutschlands vom 5. 7. 1948, Stuttgart, Parteiarchiv der FDP Bonn.

¹⁸⁾ Ebenda.

¹⁹⁾ Stellungnahme in Die Welt 17. 6. 1948.

²⁰⁾ Erich Ollenhauer, Die Londoner Empfehlungen, a. a. O., S. 14—16.

²¹⁾ Ebenda.

2. Beratungen auf dem Rittersturz bei Koblenz am 8./9. 7. 1948

Als die Ministerpräsidenten der drei Westzonen und die als Gast erschienene Regierende Bürgermeisterin Berlins, Frau Luise Schröder, sich erneut am 8. und 9. Juli 1948 auf dem Rittersturz bei Koblenz trafen, um eine gemeinsame Stellungnahme zu den Frankfurter Dokumenten auszuarbeiten²²⁾, standen sie vor der bedeutungsvollen Entscheidung, ob sie die Dokumente annehmen sollten oder nicht. Die Besatzungsmächte hatten ihre Thesen verkündet und verlangten nunmehr in kürzester Zeit eine Stellungnahme. Seit der Veröffentlichung des Kommuniqués über die Londoner Sechsmächtekonferenz hatten sich zwei Dinge ereignet, die nicht ohne Einfluß auf die Haltung der Ministerpräsidenten bleiben sollten: die Währungsreform und der Beginn der Berliner Blockade.

Eine Annahme der Frankfurter Dokumente bedeutete zunächst die Übertragung von mehr Verantwortung und Zuständigkeit auf Deutsche und staatliche Einheit wenigstens im Bereich der drei Westzonen. Damit verschwanden auch die Zoneneinrichtungen, die einen Fremdkörper im staatsrechtlichen Aufbau Deutschlands darstellten. Eine Ablehnung dagegen verlängerte und vertiefte die trennende Entwicklung auch in den drei Westzonen und hielt außerdem die alleinige Entscheidungsgewalt der Besatzungsmächte aufrecht. Andererseits sahen die Londoner Empfehlungen die für Deutschland ungünstigen Regelungen im Ruhrstatut vor; das Saargebiet und Berlin waren nicht in die Empfehlungen miteinbezogen worden, kleinere Gebietsabtretungen sollten folgen. Die Ministerpräsidenten sahen ein Besatzungsstatut auf sich zukommen, dessen Entwurf bereits so formuliert war, daß es die im Dokument I gegebenen Rechte praktisch wieder zurückzunehmen drohte²³⁾.

b) Der Versammlung auf dem Rittersturz war auch die Problematik im Hinblick auf die politische und wirtschaftliche Einheit Deutschlands bewußt, die mit einer Konsolidierung der drei Zonen zu einem Staat oder staatsähnlichen Gebilde mit einer deutschen Regierung verbun-

den war²⁴⁾. Zwar konnte bereits zu jener Zeit praktisch nicht mehr mit viel Berechtigung von einer deutschen Einheit gesprochen werden, da die „große Weltfront mitten durch Deutschland“ ging²⁵⁾, aber zum ersten Male wurden Deutsche aufgefordert, an Maßnahmen mitzuwirken, die möglicherweise die Teilung vertieften. Die Entwicklung zu vier voneinander abgeriegelten Zonen, der Marshallplan, das Scheitern der Londoner Konferenz des Rates der Außenminister im November/Dezember 1947 und die Umformung der Sowjetzone in eine Art Satellitenstaat waren jeweils allein auf das Verhalten eines oder mehrerer Alliierten zurückzuführen. Auch die Entscheidung über die Durchführung der separaten Währungsreform in den drei Westzonen war von den Alliierten in alleiniger Verantwortung getroffen worden, wenn auch deutsche Sachverständige zu Rate gezogen worden waren.

Es hätte die Möglichkeit bestanden, Vertreter der Ostzone an den kommenden Beratungen zu beteiligen, um dadurch zu versuchen, die Gefahren der Spaltung zu vermeiden oder zu vermindern. Zwar hatten sich die Frankfurter Dokumente nur an die „Ministerpräsidenten der Länder der französischen, amerikanischen und britischen Zone“ gewandt, von alliierter Seite war aber mehrfach erklärt worden, die deutschen Ministerpräsidenten der Westzonen könnten ihre Kollegen aus der Ostzone zur Mitarbeit einladen²⁶⁾. Auch in einer Konferenz vor der Übergabe der Frankfurter Dokumente hatten sich die Militärgouverneure darüber verständigt, daß die Ministerpräsidenten der Sowjetzone an den Verfassungsberatungen beteiligt werden könnten, wenn sie dies wünschten²⁷⁾.

Eine Einladung an deutsche Repräsentanten der Ostzone wurde aber von der Versammlung auf dem Rittersturz nicht erörtert²⁸⁾. In ihrer Erinnerung stand noch zu frisch der Ver-

²⁵⁾ Wilhelm Röpke, NZZ 14. 1. 1948.

²⁶⁾ Erklärung Clays am 12. 6. 1948 — NYT 13. 6. 1948; Rede Bidaults in der Nationalversammlung am 11. 6. 1948, JOD 1948, S. 3459.

²⁷⁾ Plischke, The Allied High Commission for Germany, a. a. O., S. 13. — General Clay bestätigte mir in einer Unterredung am 1. Juni 1966 in Berlin, die Ministerpräsidenten der Westzonen hätten die Erlaubnis zur Einladung ihrer Kollegen aus der Ostzone erhalten, wenn sie darum gebeten hätten. Er war der Auffassung, eine Einigung über das deutsche Problem hätte eher durch die Deutschen selbst herbeigeführt werden können.

²⁸⁾ Reinschrift des stenographischen Protokolls auf dem Rittersturz, a. a. O.

²²⁾ Reinschrift des stenographischen Protokolls der Sitzung auf dem Rittersturz, Akten des Bundesarchivs Z12/21a.

²³⁾ Maier, Erinnerungen 1948—1953, S. 60.

²⁴⁾ Reinschrift des stenographischen Protokolls auf dem Rittersturz, a. a. O.

lauf der Münchner Konferenz der Ministerpräsidenten im Juni 1947²⁹⁾.

Dieser fehlgeschlagene Versuch, ein gesamtdeutsches Gespräch auf der Ebene der Länderregierungen zu führen, hatte bereits die innerdeutsche Entfremdung offenbart.

Unter diesen Umständen, die sich nach Auffassung der Ministerpräsidenten nicht geändert hatten, schien eine Beteiligung offizieller Vertreter der Ostzone die kommenden Beratungen nur zu gefährden³⁰⁾.

Die Ministerpräsidenten machten sich auch keine Vorschläge zur Bildung gesamtdeutscher Organe zu eigen, die vorher diskutiert worden waren. So hatte der „Kurier“ am 28. April 1948 vorgeschlagen, einen deutschen Konvent aus Vertretern aller vier Zonen mit Billigung der Besatzungsmächte auf deutsche Initiative hin zu bilden, der die vier Mächte beraten sollte. Am 3. Februar 1948 hatte die Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU in Köln beschlossen, die Bildung einer gesamtdeutschen Vertretung den Parlamenten der deutschen Länder vorzuschlagen, die von Fall zu Fall zur Beratung gesamtdeutscher Fragen zusammenkommen sollte³¹⁾.

Der Plan einer „nationalen Repräsentation“, der insbesondere von Jakob Kaiser entwickelt worden war³²⁾ und der den Zusammentritt der Führer der für Gesamtdeutschland maßgeblichen Parteien vorsah, um dadurch dem deutschen Volk die Möglichkeit zu geben, seinen politischen Gesamtwillen zum Ausdruck

zu bringen³³⁾, wurde bereits Ende 1947 aufgegeben³⁴⁾.

Eine Einladung an die Regierung des Saarlandes wurde von den Ministerpräsidenten ebenfalls nicht in Erwägung gezogen³⁵⁾.

Für die Aufnahme Berlins als zwölften Landes hatte sich Reinhold Maier ausgesprochen³⁶⁾. Dieser Vorschlag wurde dann aber auf ausdrücklichen Wunsch von Luise Schröder nicht weiter verfolgt. Sie wies darauf hin, daß man „in Berlin für ganz Berlin einschließlich des Ostsektors“ kämpfe; sie würde es als „unerhörte Belastung“ empfinden, wenn Berlin mit einbezogen werde, was sich doch nur auf die westlichen Sektoren beziehen könnte³⁷⁾.

c) In der zunächst geführten „Generaldebatte“ berichteten die Ministerpräsidenten über die Haltung ihrer Länder. In den wesentlichen Fragen ergab sich die folgende übereinstimmende Auffassung:

Die Ministerpräsidenten waren bereit, den in den Frankfurter Dokumenten vorgeschlagenen Weg zu gehen und durch „Gegenvorschläge positiv zu gestalten“. Alle wünschten sie eine wirtschaftliche und verwaltungsmäßige Zusammenfassung der drei Zonen. Sie sprachen sich jedoch gegen die Bildung eines Weststaates und die Einberufung einer verfassunggebenden Nationalversammlung für die drei Westzonen aus, da sie nur eine Übergangslösung in Form eines Provisoriums für richtig

²⁹⁾ Mitteilung des ehemaligen Ministerpräsidenten Dr. Hans Ehard in einer Unterredung am 25. März 1966 in München. — Die Ministerpräsidenten der sowjetischen Zone waren der Einladung Ehards zunächst gefolgt, nahmen aber an der Konferenz selbst nicht teil. In einer Vorbesprechung am 5. Juni 1947 in der bayerischen Staatskanzlei verlangten sie die Erweiterung der Tagesordnung um den Punkt „Bildung einer deutschen Zentralverwaltung durch Verständigung der demokratischen deutschen Parteien und Gewerkschaften zur Schaffung eines deutschen Einheitsstaates“ (Deutsche Ministerpräsidentenkonferenz, S. 20). Dieser Vorschlag stimmte mit der Terminologie überein, die von der Sowjetunion auf der Moskauer Sitzung des Rates der Außenminister gebraucht worden war. — Die Bedingungen, unter denen die westlichen Besatzungsmächte ihre Zustimmung zur Konferenz in München gegeben hatten, ließen die Berücksichtigung dieser Tagesordnung nicht zu (Cornides in Rassow, Deutsche Geschichte im Überblick, S. 769), so daß die Ministerpräsidenten der Westzonen die Forderung ihrer ostdeutschen Kollegen ablehnten.

³⁰⁾ Mitteilung Reinhold Maiers am 24. 3. 1966 in Stuttgart.

³¹⁾ Neue Zeitung vom 8. Februar 1948.

³²⁾ Vgl. Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik, S. 331 ff.

³³⁾ Schreiben des außenpolitischen Ausschusses der Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU an die SPD, SED und LDP (Wortlaut des Schreibens: Neue Zeit vom 16. März 1947).

³⁴⁾ Schwarz, a. a. O., S. 336.

³⁵⁾ Die Einladung zur Münchener Konferenz der Ministerpräsidenten im Juni 1947 war vom Generalsekretär der Verwaltungskommission der Saar, Kuchenbecker, mit folgender Begründung abgelehnt worden: „Da die saarländische Wirtschaft bereits jetzt nach Frankreich orientiert ist und sich immer mehr dorthin orientieren wird, ist die Entsendung eines Vertreters zur Tagung gegenstandslos geworden“ (Die deutsche Ministerpräsidentenkonferenz, S. 25).

In der Präambel zur Verfassung des Saargebietes vom 15. Dezember 1947 hieß es unter anderem: „Das Volk an der Saar ... gründet seine Zukunft auf den wirtschaftlichen Anschluß des Saarlandes an die Französische Republik und die Währungs- und Zolleinheit mit ihr, die einschließen: die politische Unabhängigkeit des Saarlandes vom deutschen Reich, die Landesverteidigung und die Vertretung der saarländischen Interessen im Ausland durch die Französische Republik“ (Nachweis: Denkschrift der Bundesregierung zur Saarfrage, S. 20).

³⁶⁾ Protokoll der Sitzung auf dem Rittersturz, a. a. O.

³⁷⁾ Ebenda.

hielten. Die Ministerpräsidenten lehnten ferner die im Dokument III entwickelten Grundsätze für ein Besatzungstatut als „Anfänge eines Friedensdiktats“³⁸⁾ ab. Schließlich wollten sie bei der Neufestsetzung von Ländergrenzen sehr behutsam und von gesamtdeutschen Gesichtspunkten aus vorgehen.

In der Aussprache, die der Generaldebatte folgte, beschäftigte die Ministerpräsidenten insbesondere die Frage, auf welche Weise das Provisorium gestaltet werden sollte³⁹⁾. Carlo Schmid schlug vor, daß zunächst ein Ausschuß von fünfzig bis sechzig Personen ein Organisationsstatut ausarbeiten und ein Wahlgesetz zu einer gesetzgebenden Versammlung beschließen sollte. Diese hätte nach ihrer Wahl ein Verwaltungsstatut für den Bereich der drei Westzonen zu entwerfen.

Bock setzte sich dafür ein, einfach eine Zonenversammlung zu bilden, die in mittelbarer Weise von den Landtagen zu wählen und mit dem Gesetzgebungsrecht auszustatten wäre.

Süsterhenn stellte die Bildung einer Fünfzigerkommission zur Debatte. Nach seiner Ansicht sollte sie zusammen mit der Konferenz der Ministerpräsidenten eine Verfassung ausarbeiten, die dem deutschen Volk zur Abstimmung vorzulegen wäre.

Die Ministerpräsidenten setzten zu den einzelnen Fragenkomplexen der Frankfurter Dokumente Ausschüsse ein⁴⁰⁾.

Auf der Linie der in diesen Ausschüssen ausgearbeiteten Entwürfe wurde schließlich die Antwort der Ministerpräsidenten in Form von drei Stellungnahmen⁴¹⁾ einstimmig beschlossen. Sie wurden am 12. Juli 1948⁴²⁾ zusammen mit einer am 10. Juli ausgearbeiteten Mantel-

note⁴³⁾ offiziell den Militärgouverneuren überreicht.

In ihrer Antwort erklärten sich die Länderchefs bereit, die übertragenen Vollmachten wahrzunehmen. Sie sprachen sich aber dafür aus, die Einberufung einer deutschen Nationalversammlung und die Ausarbeitung einer deutschen Verfassung zurückzustellen. Nach ihrer Auffassung sollte zunächst ein „Parlamentarischer Rat“ mit der Aufgabe gewählt werden, ein Grundgesetz auszuarbeiten und ein Wahlgesetz für eine auf allgemeinen und direkten Wahlen beruhende Volksvertretung zu erlassen. Das Grundgesetz wollten die Ministerpräsidenten nach Anhörung der Landtage den Militärgouverneuren mit der Bitte zuleiten, sie zur Verkündung zu ermächtigen⁴⁴⁾.

Die Ministerpräsidenten stimmten mit den Militärgouverneuren überein, daß eine Überprüfung der Grenzen der deutschen Länder zweckmäßig wäre. Da diese Frage aber sorgfältiger Untersuchung bedürfe, erklärten sie sich außerstande, sofort eine Gesamtlösung zu unterbreiten. Nach ihrer Ansicht sollte der Parlamentarische Rat die Änderungen beraten und ihnen Vorschläge unterbreiten. Das Recht der beteiligten Länder, selbständig eine Regelung zu treffen, sollte unberührt bleiben⁴⁵⁾.

Zum Dokument III äußerten sie sich mit einer Reihe von Gegenvorschlägen besonders ausführlich.

In der Mantelnote⁴⁶⁾ hoben die Ministerpräsidenten hervor, daß alles vermieden werden müßte, was dem zu schaffenden Gebilde den Charakter eines Staates verleihen und die

³⁸⁾ Formulierung Arnolds.

³⁹⁾ Protokoll der Sitzung auf dem Rittersturz, a. a. O.

⁴⁰⁾ Die Ausschüsse waren wie folgt zusammengesetzt:

Zu Dokument I:

Vorsitz: Arnold. Mitglieder: Renner, Wohleb, Katz, Stock, Danckwerth, Stéffan.

Zu Dokument II:

Vorsitz: Lüdemann. Mitglieder: Süsterhenn, Bock, Ulrich, Apel, Pfeiffer, Katzenberger, Haas.

Zu Dokument III:

Vorsitz: Ehard. Mitglieder: Schmid, Hoffmann, Sieveking, Spiecker, Beyerle, Brill.

⁴¹⁾ Wortlaut: Akten des Bundesarchivs Z 4/121; Dennewitz, Bonner Kommentar, S. 45—47.

⁴²⁾ Friedrich, *Rebuilding the German Constitution*, S. 473.

⁴³⁾ Wortlaut: Akten des Bundesarchivs Z 4/121; Dennewitz, Bonner Kommentar, S. 45—47.

⁴⁴⁾ Zu der Frage, wer das Grundgesetz ratifizieren sollte, waren in der Debatte verschiedene Ansichten geäußert worden: Brauer meinte, daß die Zustimmung der zu bildenden gesetzgebenden Versammlung und die der Landesvertretungen notwendig sein müßte. — Nach der Ansicht Arnolds sollte die Billigung durch zwei Drittel der Landtage und Ministerpräsidenten genügen. — Kaisen schlug vor, daß die Ministerpräsidenten und möglicherweise die Landtage vor der Ratifizierung durch die Militärgouverneure lediglich Stellung nehmen sollten.

⁴⁵⁾ Diese Äußerung bezog sich auf die Regelung im Südwesten Deutschlands. Bei den Beratungen auf dem Rittersturz waren die unterschiedlichen Auffassungen Maiers, der die Vereinigung Württembergs mit Baden zu einem Staat anstrebte, und Wohlebs, dem in erster Linie an einer Vereinigung Süd- mit Nordbadens lag, bereits deutlich geworden.

⁴⁶⁾ Es war das Werk Carlo Schmid's; vgl. Schwarz, a. a. O., S. 828, Anmerkung 27.

Spaltung zwischen West und Ost weiter vertiefen würde. Nach ihrer Ansicht war es eine „dringende Notwendigkeit“, das Besatzungsstatut schon vor der Aufnahme der Beratungen über das Grundgesetz zu erlassen. Im Besatzungsstatut sollte deutlich zum Ausdruck kommen, daß auch die nunmehr geplanten organisatorischen Änderungen letztlich auf den Willen der Besatzungsmächte zurückgingen und kein Akt freier Selbstbestimmung des deutschen Volkes wären.

Die Antwort der Ministerpräsidenten konnte als grundsätzliches Ja bezeichnet werden. Durch die vorgeschlagenen Änderungen sollten insbesondere der provisorische Charakter und die Grenzen deutscher Zuständigkeiten hervorgehoben werden. Die Militärgouverneure werteten die Antwort jedoch nicht als Zustimmung⁴⁷⁾. General Clay befürchtete, die deutschen Änderungswünsche könnten zu einer erneuten Beratung der Regierungen führen und damit die Durchführung erheblich verzögern⁴⁸⁾. Er glaubte sich von den Ministerpräsidenten „im Stich gelassen“ und sprach vor seinen Mitarbeitern von „Verantwortungs-scheu“ und „Sabotage“⁴⁹⁾. Seine Verbindungs-offiziere warnten vor „unabsehbaren Folgen für die alliierte Bereitschaft, das gefährdete Berlin zu halten“⁵⁰⁾.

3. Weitere Verhandlungen und Annahme der Dokumente

a) Am 14. Juli 1948 rief Clay die Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone zu sich, um sie zu beeinflussen, die in den Frankfurter Dokumenten gegebene „Gelegenheit“ voll wahrzunehmen⁵¹⁾. Er faßte die Ergebnisse der Londoner Konferenz noch einmal zusammen und wies insbesondere darauf hin, daß „die

⁴⁷⁾ Merkl, Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, S. 65. Litchfield bezeichnete die Koblenzer Beschlüsse als „verhängnisvoll unverantwortlichen deutschen Schritt“ (Emergence of German Governments, S. 38).

⁴⁸⁾ Brandt-Löwenthal, Ernst Reuter. Eine politische Biographie, S. 472. Dies hoffte General Koenig. Am 1. Juli hatte er den Ministerpräsidenten der amerikanischen und englischen Zone, die sich ihm einzeln in kurzen Unterredungen vorstellten, unmißverständlich erklärt, sie könnten die Londoner Empfehlungen auch ablehnen (Mitteilung Maiers in einer Unterredung am 24. März 1966 in Stuttgart).

⁴⁹⁾ Brandt-Löwenthal, a. a. O., S. 472.

⁵⁰⁾ Brandt-Löwenthal, a. a. O., S. 473.

⁵¹⁾ Mitteilung Clay's in einer Unterredung am 1. Juni 1966 in Berlin.

bis jetzt erfolgten Verlautbarungen... mehr im Hinblick auf die Umstände in Frankreich“ gemacht wären, tatsächlich seien die Abmachungen der Sechsmächtekonferenz deutschfreundlicher⁵²⁾. Einem Bericht der New York Herald Tribune zufolge war diese Besprechung die frostigste aller Konferenzen der vorangegangenen zehn Monate. Clay habe geäußert, entweder sympathisierten die Ministerpräsidenten mit den Russen oder wären von ihnen eingeschüchtert, eine andere Erklärung habe er nicht⁵³⁾.

b) In Anwesenheit der Parteiführer besprachen sich die Ministerpräsidenten der Bizone erneut am 15. und 16. Juli auf dem Jagdschloß Niederwald und unterrichteten von dort die Länderchefs der französischen Zone⁵⁴⁾. Sie kamen überein, eine neue Stellungnahme erst nach offizieller Äußerung der Militärgouverneure zu ihrer Antwort abzugeben⁵⁵⁾.

c) Die zweite Sitzung der Militärgouverneure und Ministerpräsidenten fand am 20. Juli 1948 ebenfalls in Frankfurt statt⁵⁶⁾.

Die Militärgouverneure brachten zum Ausdruck, daß die Frankfurter Dokumente auf Entscheidungen der auf der Sechsmächtekonferenz vertretenen Regierungen beruhten und die in den Koblenzer Beschlüssen gewünschten Abweichungen das Ganze gefährden könnten, wenn es zu einer Rückverweisung an die beteiligten Regierungen käme. Die Militärgouverneure erklärten sich nicht in der Lage, von ihren Instruktionen abzuweichen. Zu den Abweichungen legten sie im einzelnen dar, daß

1. der Ausdruck „Grundgesetz“ der Bedeutung nicht gerecht werden würde, die die Regierungen mit dem Wort Verfassung zum Ausdruck bringen wollten,
2. die Empfehlungen die Ratifizierung durch ein Referendum vorsähen und der von den Ministerpräsidenten vorgeschlagene Weg nicht akzeptiert werden könnte,
3. der vorgesehene Zeitpunkt zur Änderung der Ländergrenzen eingehalten werden müsse; sie glaubten nicht, vor Abschluß

⁵²⁾ Protokoll der Sitzung, Akten des Bundesarchivs Z 12/3.

⁵³⁾ Kurier 20. 7. 1948.

⁵⁴⁾ Kurier 16. 7. 1948.

⁵⁵⁾ Telegraf 17. 7. 1948.

⁵⁶⁾ Reinschrift des stenographischen Protokolls der Sitzung, Akten des Bundesarchivs Z 12/3.

eines Friedensvertrages wieder zur Behandlung des Problems bereit zu sein⁵⁷⁾,

4. das Besatzungsstatut nicht vor dem Zusammentreten der verfassungsgebenden Versammlung in vollem Wortlaut verkündet werden könnte.

Die Militärgouverneure meinten abschließend, die Ministerpräsidenten sollten sich erneut beraten und alsdann ihre endgültige Antwort mitteilen.

- d) Im Anschluß an die Erklärung der Militärgouverneure begaben sich die Ministerpräsidenten sofort auf Schloß Niederwald, um die neue Situation zu besprechen⁵⁸⁾.

Obwohl die Ministerpräsidenten nach wie vor die Koblenzer Beschlüsse für richtig hielten, zeigte sich doch bereits in einem sehr frühen Stadium der Diskussion, daß sie bereit waren, in bestimmten Punkten von ihnen abzuweichen, weil anders eine Verweisung an die alliierten Regierungen und damit eine ungewollte Verzögerung nicht zu vermeiden wäre. Ein Scheitern der Verhandlungen wollte keiner der Versammelten riskieren.

Ermuntert wurden sie auch von Ernst Reuter, der Berlin nunmehr in den Verhandlungen vertrat und sich für eine „schnelle Entscheidung im Sinne einer positiven Regelung“ einsetzte. Reuter sah einen engen Zusammenhang „zwischen den Dingen, die wir in Berlin durchkämpfen, und den Dingen, die wir hier durchzuexerzieren haben“. Nach seiner Meinung war die „politische und ökonomische Konsolidierung des Westens“ auch eine „elementare Voraussetzung“ für die Gesundung der Berliner Verhältnisse und für die „Rückkehr des ganzen Ostens zum gemeinsamen Vaterland“.

Obwohl weder in den Londoner Empfehlungen und Frankfurter Dokumenten erwähnt noch während den Beratungen der Ministerpräsidenten ausgesprochen, hatten vor allem zwei Dinge entscheidenden Einfluß: die von der Sowjetunion verhängte Blockade Berlins und die große wirtschaftliche Not Deutschlands.

⁵⁷⁾ Am 21. Juli 1948 fand auf Schloß Niederwald eine Sitzung zwischen deutschen Vertretern und alliierten Verbindungsoffizieren über Fragen des Dokuments II statt. Den Deutschen wurde erklärt, daß nach alliierter Ansicht die Ministerpräsidenten selbst Vorschläge unterbreiten müßten (Protokoll der Sitzung, Akten des Bundesarchivs, Z 12/3).

⁵⁸⁾ Reinschrift des stenographischen Protokolls, Akten des Bundesarchivs Z 12/21 b.

Murphy hatte die Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone in einer Besprechung gefragt: „Was geschieht, wenn die USA Berlin aufgeben?“⁵⁹⁾. Diese Frage verfehlte die wohl beabsichtigte Wirkung nicht und die deutschen Gesprächspartner wurden sich erneut bewußt, „in welchem Maß unsere Zukunft gefährdet und wir von den Russen bedroht waren und die Abwehr allein in den Entschluß der Amerikaner gelegt war“⁶⁰⁾.

Es konnte nicht bestritten werden, daß eine Besserung der wirtschaftlichen Lage in Deutschland absolut erforderlich war⁶¹⁾, und es wurde von den Ministerpräsidenten nicht bezweifelt, daß sie nur durch Übertragung ausreichender Zuständigkeiten an deutsche Stellen herbeigeführt werden konnte. Die Länderchefs sahen sich der Gefahr einer allgemeinen Resignation in Deutschland gegenüber⁶²⁾, wenn sie eine für „die Erreichung von Ordnung, Arbeit und Brot dringend notwendige Regelung“ verzögerten⁶³⁾.

- e) Die Ministerpräsidenten einigten sich auf Schloß Niederwald schnell auf eine gemeinsame Linie zu den beanstandeten Punkten, die dann auf der dritten Sitzung mit den Militärgouverneuren am 26. Juli 1948 in Frankfurt von ihren Sprechern vertreten wurde⁶⁴⁾:

Während dieser Besprechung⁶⁵⁾ trug zunächst Arnold im Namen der deutschen Teilnehmer die Bedenken der Ministerpräsidenten gegen

⁶⁰⁾ Maier, a. a. O., S. 52.

⁶¹⁾ Das Ausmaß der Zerrüttung der deutschen Wirtschaft in jenen Tagen kann kaum geschildert werden. Drei Jahre nach Kriegsende hatte der Wiederaufbau kaum erst begonnen und die westdeutsche Produktion hatte einen Durchschnitt von 40 % der Vorkriegsproduktion erreicht (Wilhelm Röpke, NZZ 13. 1. 1948).

Hierzu im einzelnen: Hoover Report vom 26. Februar 1947. Wortlaut: Pollock, Germany under Occupation, S. 297—306; Harmssen, Reparationen, Sozialprodukt, Lebensstandard, Versuch einer Wirtschaftsbilanz Heft 1—4; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Die deutsche Wirtschaft zwei Jahre nach dem Zusammenbruch.

⁶²⁾ Mitteilung Kaisers in einer Unterredung am 18. April 1966 in Bremen.

⁶³⁾ Ministerpräsident Kopf, Die Welt 15. 7. 1948.

⁶⁴⁾ Die Landesvorsitzenden der CDU in den Westzonen begrüßten nach einer Tagung in Bad Königstein alle Maßnahmen der Ministerpräsidenten, die „geeignet sind, so schnell wie möglich eine politische und wirtschaftliche Konsolidierung im Gebiet der Westzonen durchzuführen“. Tagesspiegel 23. 7. 1948.

⁶⁵⁾ Offizielles gemeinsames Protokoll der drei Militärgouverneure MGMP/M (48/3) — Documents on the Creation of the German Federal Constitution, S. 45—49.

das Dokument I vor. Er äußerte die Befürchtung, bei einer Volksabstimmung über das Grundgesetz würden die Kommunisten alles versuchen, es nicht als ein deutsches, sondern als ein von den Alliierten oktroyiertes Gesetz darzustellen. Nach seiner Ansicht würden sich die „destruktiven Elemente links und rechts“ in dem Bemühen vereinigen, die „gemachten Vorschläge zu zerstören“. Er unterstrich, daß eine Ablehnung des Grundgesetzes nicht nur die Zurückweisung der Koblenzer Empfehlungen, sondern auch der Londoner Entscheidungen bedeute.

Die Ministerpräsidenten stimmten zwar mit General Clay darin überein, daß das Grundgesetz auf der breitest möglichen Basis verabschiedet werden müßte, eine Ratifizierung durch die Landtage wäre aber einer Volksabstimmung vorzuziehen. Arnold sagte weiter, daß im Hinblick auf die Bezeichnung die Ministerpräsidenten nichts dagegen einzuwenden hätten, wenn man hinter das Wort „Grundgesetz“ die Worte „Vorläufige Verfassung“ setzen würde.

Zum Dokument II führte Lüdemann aus, daß die Ministerpräsidenten die Notwendigkeit der Änderung der Ländergrenzen anerkennen würden und bereit wären, Vorschläge zu machen. Es wäre ihnen jedoch nicht möglich, dies vor der Einberufung des „Parlamentarischen Rates“ zu tun.

Zum Dokument Nr. III hatte Stock erklärt, daß die Ministerpräsidenten es nicht für notwendig befänden, dies zu diskutieren.

Trotz dieser Stellungnahmen, die den Willen der Ministerpräsidenten deutlich zum Ausdruck brachten, sich den alliierten Vorstellungen anzuschließen, antwortete General Koenig nach einer Beratung der Militärgouverneure in deren Namen, sie seien verpflichtet, die abweichenden deutschen Vorstellungen ihren Regierungen mitzuteilen.

Ehard hob nunmehr erneut die Meinung der Ministerpräsidenten hervor, daß ihnen an einer Einigung liege. Kaisen erklärte, die Welt werde nicht verstehen, daß die Londoner Empfehlungen dieser geringen Meinungsverschiedenheiten wegen nicht durchgeführt würden. Sollte die Frage des Referendums dem Übereinkommen im Wege stehen, so wären die Ministerpräsidenten bereit, eine Volksabstimmung zu akzeptieren. Sie wünschten lediglich, daß die alliierten Regierungen über die Gründe informiert würden, die die Ministerpräsidenten gegen das Referendum vorgebracht hätten.

Schließlich gelang es, eine Einigung auf folgender Basis zu erzielen⁶⁶⁾:

1. Der Parlamentarische Rat tritt gemäß Dokument I am 1. September 1948 zusammen und führt die Beratungen über die vorläufige Verfassung der vereinigten Westzonen durch. Das Ergebnis seiner Beratungen wird den Namen ‚Grundgesetz — vorläufige Verfassung‘ (basic constitutional law) tragen. Die Ministerpräsidenten schlagen die Ratifizierung des ‚Grundgesetzes — vorläufige Verfassung‘ durch die Länderparlamente vor. Sofern die alliierten Regierungen auf der Abhaltung einer Volksabstimmung bestehen, erklären sich die Ministerpräsidenten auch mit dieser Lösung einverstanden.
2. Die Konferenz kommt überein, den Regierungen der drei Besatzungsmächte eine Verschiebung des Termins zur Vorlage der deutschen Vorschläge über Landesgrenzänderungen vom 1. September auf den 1. Oktober 1948 vorzuschlagen.
3. Der Wunsch der Ministerpräsidenten, das Besatzungsstatut vor Inangriffnahme der Vorarbeiten für das ‚Grundgesetz — vorläufige Verfassung‘ zu veröffentlichen, kann nicht erfüllt werden. Die Militärgouverneure sichern jedoch zu, daß der mit der Ausarbeitung des ‚Grundgesetzes — vorläufige Verfassung‘ befaßte Parlamentarische Rat laufend von dem Stand der Entwicklung der Vorarbeiten zum Besatzungsstatut unterrichtet werden soll und ihm Gelegenheit gegeben ist, Anregungen zur Ausgestaltung des Besatzungsstatuts an die Militärregierungen weiterzuleiten.“

Diese Einigung bedeutete die volle, uneingeschränkte Annahme der Londoner Empfehlungen durch die Ministerpräsidenten. Sie konnten im wesentlichen lediglich erreichen, daß keine „Verfassungsgebende Versammlung“, sondern ein „Parlamentarischer Rat“ von ihnen einzuberufen war und daß dieser Rat keine Verfassung, sondern nur ein „Grundgesetz — vorläufige Verfassung“ auszuarbeiten hatte. Angesichts der Tatsache, daß die Militärgouverneure keine Verhandlungsvollmacht hatten, ließen die Ministerpräsidenten ihre Bedenken fallen, um die Verwirklichung der Londoner Empfehlungen nicht zu gefährden.

⁶⁶⁾ Dennewitz, Vorgeschichte des Bonner Grundgesetzes, in: Bonner Kommentar, S. 49/50.

II. Die Verwirklichung der Londoner Empfehlungen in Deutschland

1. Vom Dokument I zum Grundgesetz

Durch das Übereinkommen zwischen den Militärgouverneuren und Ministerpräsidenten vom 26. Juli 1948 war der Weg frei, mit den Arbeiten zur Schaffung des Grundgesetzes zu beginnen.

Noch am gleichen Tage wurde eine „Vereinbarung der Ministerpräsidenten über den Parlamentarischen Rat“ veröffentlicht¹⁾. Vom 6. bis 25. August 1948 tagte ein Ausschuß von Sachverständigen für Verfassungsfragen in Herrenchiemsee, der von den Ministerpräsidenten berufen worden war. Nachdem im Laufe des August 1948 sämtliche Landtage die aufgrund eines Modellentwurfs der Ministerpräsidenten eingebrachten Entwürfe von Gesetzen über die Errichtung des Parlamentarischen Rates beraten und die 65 Abgeordneten gewählt hatten²⁾, trat dieser — wie vorgeesehen — am 1. September 1948 in Bonn zusammen.

Die Militärgouverneure sahen sich mehrfach veranlaßt, auf die Arbeiten des Parlamentarischen Rates Einfluß zu nehmen.

Am 22. November 1948 überreichten sie ihm ein Memorandum über Einzelheiten des Grundgesetzes, dessen Inhalt bereits während der Londoner Sechsmächtekonferenz vereinbart worden war³⁾. Ein weiteres Memorandum vom 2. März 1949 enthielt formulierte Artikelvorschläge⁴⁾. In einem Schreiben vom 8. April 1949 fixierten die Militärgouverneure genau die Grenzen der der Bundesregierung auf dem Gebiet der Polizei einzuräumenden Befugnisse⁵⁾.

Die Außenminister der drei Westmächte legten auf ihrer Washingtoner Sitzung vom 6. bis 8. April 1949 Richtlinien zum Grundgesetz fest⁶⁾, die dem Parlamentarischen Rat von den

Militärgouverneuren am 22. April 1949 bekanntgegeben wurden⁷⁾.

Am 25. April 1949 wurde in Frankfurt eine Verständigung zwischen Vertretern des Parlamentarischen Rates und den Militärgouverneuren über die noch strittigen Punkte erzielt⁸⁾.

Nachdem schließlich der Text des Grundgesetzes in einer vierten Lesung des Hauptausschusses am 5. und 6. Mai 1949 formuliert worden war, wurde das Grundgesetz vom Plenum am 4. Jahrestag der Kapitulation, dem 8. Mai 1949, mit 53 gegen 12 Stimmen angenommen⁹⁾. Am 12. Mai 1949 wurde das Grundgesetz unter Wahrung einiger Vorbehalte von den Militärgouverneuren genehmigt¹⁰⁾.

Es ist also festzuhalten, daß nicht nur die Vorbereitungshandlungen zur Schaffung des Grundgesetzes durch die Initiative der Besatzungsmächte ausgelöst wurden, sondern daß sich die Militärgouverneure auch einige Male in den Gang der Beratungen auf deutscher Seite einschalteten und schließlich das Grundgesetz genehmigten.

Carlo Schmid hat es als sicher bezeichnet¹¹⁾, daß ohne die Interventionen der Militärgouverneure das Grundgesetz in mancher Hinsicht anders ausgesehen hätte, als es schließlich aussah¹²⁾, aber der Parlamentarische Rat habe trotz „schwerster Bedenken geglaubt, im Rahmen des vernünftigerweise Möglichen gewissen Hinweisen der Besatzungsmächte Rechnung tragen zu müssen“¹³⁾.

Aus alledem kann jedoch nicht gefolgert werden, daß die Gründung der Bundesrepublik auf einen „konstitutiven Akt fremdstaatlicher

¹⁾ Dennewitz, a. a. O., S. 50/51.

²⁾ Vgl. im einzelnen Strauß, Festschrift für Hans Schaeffer, S. 349.

³⁾ Schriftliche Auskunft des Foreign Office vom 30. März 1966 — LS 12/17.

⁴⁾ Wortlaut: Documents on the Creation of the German Federal Constitution, S. 108—110.

⁵⁾ Wortlaut: Basic Law and Occupation Statute, S. 11. TRIB/P (49)26.

⁶⁾ Wortlaut: Cmd 7677.

⁷⁾ Friesenhahn, Grundgesetz und Besatzungsstatut, S. 148.

⁸⁾ Demmler, Die Entstehungsgeschichte des Bonner Grundgesetzes, S. 136.

⁹⁾ Demmler, a. a. O., S. 142—144.

¹⁰⁾ „Letter of Approval of the Basic Law“ der drei Militärgouverneure an den Präsidenten des Parlamentarischen Rates Adenauer — Wortlaut: Basic Law and Occupation Statute, S. 9—10.

¹¹⁾ Carlo Schmid, Die politische und staatsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik, S. 202.

¹²⁾ Die auf die Alliierten zurückgehenden Änderungen waren aber nur gering. Im einzelnen: Merkl, Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, S. 128—141.

¹³⁾ Carlo Schmid, a. a. O., S. 202.

Gewalt“ zurückgeht¹⁴⁾. Die drei Besatzungsmächte gaben den politischen Repräsentanten der Westzonen Deutschlands vielmehr die Möglichkeit, im Rahmen eines von ihnen festgelegten und interpretierten Spielraumes im Bereich ihrer Besatzungszonen eine neue staatliche Ordnung in eigener Verantwortung zu schaffen. Insbesondere durch den Genehmigungsvorbehalt wollten sie die Ausarbeitung einer auch nach ihren Vorstellungen demokratisch-föderativen Verfassung sicherstellen.

2. Vom Dokument II zum Protokoll über eine Volksabstimmung in Baden-Württemberg

Die Militärgouverneure hatten die Ministerpräsidenten zu „Richtern in eigener Sache“ gemacht, indem sie von ihnen Vorschläge zur Neugliederung der Bundesländer verlangten¹⁵⁾. Das Gremium der Regierungschefs war dieser Aufgabe nicht gewachsen. Schon während der Beratungen des Ländergrenzausschusses unter dem Vorsitz Lüdemanns hatte sich herausgestellt, daß die Behandlung der Änderung des Gebietes eines Landes das Problem der Gebietsänderung der anderen deutschen Länder aufrollen mußte¹⁶⁾.

Lediglich das Problem der drei südwestdeutschen Länder konnte getrennt behandelt werden, da es sich um ein in sich abgeschlossenes Gebiet handelte.

Die Ministerpräsidenten beschlossen daher, den drei südwestdeutschen Ländern die Regelung ihrer eigenen Angelegenheit selbst zu überlassen¹⁷⁾. Die drei südwestdeutschen Regierungschefs ihrerseits waren der Ansicht, die Frage „Südweststaat oder Beibehaltung der bestehenden Länder“ durch Volksabstimmung klären lassen zu müssen¹⁸⁾.

Am 11. Oktober 1948 unterbreiteten die elf Ministerpräsidenten diesen Vorschlag den Militärgouverneuren¹⁹⁾, die jedoch keine Verständigung hierüber erzielen konnten²⁰⁾.

¹⁴⁾ Danco, Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland und das Inkrafttreten des Grundgesetzes, S. 8—10.

¹⁵⁾ Eschenburg, Das Problem der Neugliederung der Bundesrepublik Deutschland, S. 21.

¹⁶⁾ Akten des Bundesarchivs Z 12/3.

¹⁷⁾ Eschenburg, a. a. O., S. 24.

¹⁸⁾ Eschenburg, a. a. O., S. 26/27.

¹⁹⁾ Oppen, Documents on Germany under Occupation 1945—54, S. 368. — Am 16. August 1948 war über die Verbindungsoffiziere eine Fristverlängerung für die Vorschläge hinsichtlich der Ländergrenzen bis zum 15. Oktober mitgeteilt worden (Akten des Bundesarchivs Z 12/3).

²⁰⁾ Eschenburg, a. a. O., S. 29.

Die Außenminister der drei Westmächte beschlossen auf ihrer Washingtoner Tagung, die Volksabstimmung auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben und die Frage der württembergisch-badischen Landesgrenze nach der Bildung der Bundesregierung noch einmal zu prüfen²¹⁾.

3. Vom Dokument III zum Besatzungsstatut

Die Militärgouverneure hatten im Frankfurter Dokument III angekündigt, gleichzeitig mit der Genehmigung der Verfassung ein Besatzungsstatut zu erlassen.

Sie errichteten im Spätsommer 1948²²⁾ je einen Dreimächteausschuß über Fragen der „Organisation der Militärregierung“ und des „Besatzungsstatuts“²³⁾.

Über das Besatzungsstatut berieten der zuständige Ausschuß und die Militärgouverneure in der Zeit von September bis Dezember 1948, ohne jedoch in allen Punkten eine einheitliche Auffassung zu erzielen. In einem Bericht der Militärgouverneure an ihre Regierungen vom 17. Dezember 1948 sind noch zwölf Punkte aufgeführt²⁴⁾, über die es Meinungsverschiedenheiten gab.

Am 17. Januar 1949 trat in London zu diesem Thema eine Konferenz der drei Westmächte auf Regierungsebene zusammen, auf der jedoch ebenfalls keine vollständige Einigung erzielt werden konnte²⁵⁾. Diese gelang erst bei Besprechungen der Außenminister im April 1949 in Washington²⁶⁾ und erfolgte im wesentlichen auf der Linie der amerikanischen Auffassung²⁷⁾.

²¹⁾ Protokoll über die Volksabstimmung in Württemberg-Baden. Wortlaut: Cmd 7677.

²²⁾ Lee, The Establishment of the Office of the United States High Commissioner, S. 21.

²³⁾ Die Vereinbarungen der Sechsmächtekonferenz über die Bildung einer westdeutschen Regierung hatten auch zur Folge, daß die Besatzungsmächte über eine engere Zusammenarbeit untereinander in Form einer Dreimächteorganisation berieten, womit der erste Ausschuß befaßt war (Lee, a. a. O., S. 19).

Teilnehmer des Ausschusses über Fragen des Besatzungsstatuts: Edward H. Litchfield (Vereinigte Staaten), Chaput de Saintonge (Großbritannien), Maurice Sabalier (Frankreich). Vgl. Plischke, a. a. O., S. 18.

²⁴⁾ Plischke, a. a. O., S. 21.

²⁵⁾ Plischke, a. a. O., S. 21.

²⁶⁾ Plischke, a. a. O., S. 22.

²⁷⁾ Plischke, a. a. O., S. 23. — Das Besatzungsstatut wurde am 12. Mai 1949 verkündet und trat am 21. September 1949 formell in Kraft (Amtsblatt der Alliierten Hohen Kommission, Nr. 1, S. 2).

Der Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates äußerte sich am 10. Dezember 1948 zum Besatzungsstatut²⁸⁾. Nach den Koblenzer Beschlüssen der Ministerpräsidenten war es die zweite offizielle deutsche Stellungnahme.

Die knappen Richtlinien des Dokuments III wiesen die von deutscher Seite geforderte systematische, rechtliche Ordnung des Verhältnisses zwischen Besatzungsmächten und deutschen Stellen durch genaue Kompetenzabgrenzungen nicht auf.

Das schließlich erlassene Besatzungsstatut, welches im äußeren Aufbau dem Dokument III folgte und seine wesentlichen Entscheidungen bestätigte, berücksichtigte in gewissen Punkten den deutschen Standpunkt. Es wurde von den Ministerpräsidenten als „wesentlicher Fortschritt auf dem Wege zur Wiedererlangung der Souveränität des deutschen Volkes“ bezeichnet²⁹⁾.

Ziffer 1 enthielt den Grundsatz der Selbstregierung Deutschlands und die Zuständigkeitsvermutung für die deutschen Stellen, die beide dem Dokument III noch nicht zu entnehmen waren. In Ziffer 4 wurde den deutschen Organen ferner ausdrücklich das Recht eingeräumt, mit Zustimmung der Besatzungsmächte auch auf den Vorbehaltsgebieten tätig zu werden. Die im Dokument III vorgesehenen Eingriffsmöglichkeiten der Besatzungsbehörden in Form der Beobachtung, Beratung und Unterstützung auf den Gebieten der Demokratisierung des politischen Lebens, der sozialen Beziehungen und der Erziehung wurden gestri-

chen. Schließlich wurde in Ziffer 9 die Überprüfung und eventuelle Erweiterung der deutschen Zuständigkeiten innerhalb von zwölf beziehungsweise achtzehn Monaten zugesichert. Deutsche Stellen wurden aber bei der Ausarbeitung des Besatzungsstatuts nicht verantwortlich mit hinzugezogen; eine Reihe deutscher Anregungen sind von den Besatzungsmächten nicht berücksichtigt worden. So wurden insbesondere die Forderungen auf Anhörung deutscher Stellen bei Festsetzung der Besatzungsleistungen, auf Einrichtung von Schieds- und Vergleichsstellen für die Beilegung von Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung und Anwendung des Besatzungsstatuts und auf Überwachung ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Rechtmäßigkeit der deutschen Maßnahmen nicht erfüllt³⁰⁾.

Zwar gab es eine Zuständigkeitsvermutung für deutsche Stellen; die Besatzungsmächte konnten sich aber auf allgemein gehaltene Generalklauseln und Vorbehalte berufen³¹⁾. Das Besatzungsstatut enthielt auch den Generalvorbehalt, das Wiederaufleben der plenitudo potestatis als Sicherheits- und Notstandsmaßnahme.

Immerhin legten sich die Besatzungsmächte im Besatzungsstatut zum ersten Male eine gewisse Selbstbindung auf. Vorher hatten sie das strikt abgelehnt³²⁾. Die endgültige Würdigung des erzielten Fortschritts mußte aber der späteren Handhabung durch die Besatzungsmächte überlassen bleiben.

III. Westliche Deutschlandbesprechungen (Sechsmächtekonferenz) als Konsequenz des Scheiterns der Viermächtepolitik

Bei den Alliierten war zunächst keineswegs einheitlich beurteilt worden, ob das Deutschlandproblem nach dem Scheitern der Viermächteverhandlungen von den Westmächten ohne Beteiligung der Sowjetunion erörtert werden sollte, geschweige denn, in welcher Weise es zu lösen wäre.

²⁸⁾ Wortlaut der Entschließung; Verhandlungen des Hauptausschusses, 26. Sitzung, S. 311/312.

²⁹⁾ Entschließung der Ministerpräsidenten zum Besatzungsstatut vom 12. April 1949. Wortlaut: Wylick, Das Besatzungsstatut. Entstehung, Revision, Wandel und Ablösung des Besatzungsstatuts, Anhang, S. 21.

1. Uneinigkeit der vier Großmächte

Der Abbruch der Londoner Sitzung des Rates der Außenminister vom 25. November bis 10. Dezember 1947 deckte die seit Monaten kaum mehr verborgene Uneinigkeit der vier Großmächte auf. Die Konferenz war das letzte

³⁰⁾ Weitere Einzelheiten bei Böhme, Der Alliierte Kontrollrat und die Alliierte Kommission, S. 103/104.

³¹⁾ Böhme, a. a. O., S. 105.

³²⁾ Das ergab sich mit aller Klarheit aus einem Brief des britischen Militärgouverneurs General Robertson vom 23. Oktober 1947 an die Stadt Essen (Friesenhahn, Die völkerrechtliche und staatsrechtliche Lage Deutschlands, S. 51; Die Welt 15. 11. 1947).

Glied in einer langen Kette der „open disagreements openly arrived at“¹⁾ und bestätigte einen bestehenden Zustand. Weder im Kontrollrat noch im Rat der Außenminister konnten sich die Besatzungsmächte auf eine gemeinsame Politik gegenüber Deutschland einigen: Im Kontrollrat wurden lediglich in den ersten Monaten zahlreiche Vereinbarungen getroffen. Die anfängliche Aktivität wurde dann geringer und führte schließlich zur Stagnation, da über die anstehenden ungelösten Punkte keine einstimmigen Beschlüsse gefaßt werden konnten. Im Rat der Außenminister setzte sich die Sowjetunion für Reparationen — auch aus der laufenden Produktion —, für eine Viermächtekontrolle des Ruhrgebiets und für die Bildung einer starken deutschen Zentralregierung ein. Frankreich dagegen wollte unter anderem die Abtrennung des Rheinlandes und des Ruhrgebietes von Deutschland, deutsche Kohle und den wirtschaftlichen Anschluß des Saargebietes an Frankreich. Den Angelsachsen schließlich war in erster Linie an einer Reduzierung ihrer Zuschüsse in ihren Zonen und daher der Verwirklichung zumindest der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands gelegen.

Es sollen hier nicht die Gründe für das Scheitern der Besatzungspolitik erörtert werden. Immerhin ist aber festzustellen, daß die Siegermächte sich im Potsdamer Abkommen zwar bis in die Einzelheiten einigen konnten, was in Deutschland vernichtet und verboten werden sollte, bis auf wenige Ansätze aber nicht vereinbart wurde, was an dessen Stelle zu treten habe. Für eine Koordinierung der Politik der vier Mächte wurde kaum Vorsorge getroffen; so wurde beispielsweise „bis auf weiteres“ von der Bildung einer deutschen Zentralregierung ausdrücklich Abstand genommen²⁾. Die weitere Entwicklung in Deutschland mußte daher entscheidend von der Zusammenarbeit im Kontrollrat und im Rat der Außenminister abhängen. Aber bereits der Verlauf der Potsdamer Konferenz gab zu großem Optimismus keine Veranlassung. Churchill sprach vom unheilvollen Charakter des Sowjetsystems³⁾, und die Beziehungen zwischen den Westmächten einerseits und der Sowjetunion andererseits waren von gegenseitigem Mißtrauen überschattet⁴⁾. Zudem hatte Frankreich aufgrund eines Beschlusses der Konferenz von

Jalta⁵⁾ eine Besatzungszone erhalten und wurde Mitglied im Kontrollrat und im Rat der Außenminister. Es fühlte sich jedoch nicht an das Potsdamer Abkommen gebunden und machte gegen wesentliche Teile Vorbehalte geltend⁶⁾.

2. Ost-West-Gegensatz

Die ersten Nachkriegsjahre erwiesen jedoch nicht nur die Uneinigkeit der vier Mächte in der Deutschlandfrage; mit Verkündung der Truman-Doktrin am 12. März 1947 wurde auch der sowjetisch-amerikanische Interessenkonflikt deutlich, der sich zu einem globalen Ost-West-Gegensatz entwickelte, wobei die deutsche Frage ihrerseits zu einer Funktion des Ost-West-Gegensatzes wurde:

Für England war es nie zweifelhaft, daß es nicht mit der Sowjetunion gegen die Vereinigten Staaten handeln würde⁷⁾, dagegen hatte Frankreich zunächst versucht, eine Politik der „Vermittlung“ zwischen diesen beiden Großmächten zu verfolgen. Nach dem erfolglosen Verlauf der Moskauer Sitzung des Rates der Außenminister (10. März bis 24. April 1947) erklärte Bidault jedoch am 21. Juni 1947 in der Nationalversammlung, Frankreich wäre nicht mehr länger in der Position eines Vermittlers⁸⁾. Auf der Londoner Sitzung war eine Annäherung Frankreichs an die Auffassungen der Vereinigten Staaten und Großbritanniens erkennbar.

Der Ost-West-Gegensatz war insbesondere in der unterschiedlichen Reaktion auf die Rede des amerikanischen Außenministers Marshall in der Universität Harvard am 5. Juni 1947⁹⁾ deutlich geworden, in der die Vereinigten Staaten Europa ein wirtschaftliches Hilfsprogramm anboten.

In Westeuropa wurde dieses Angebot lebhaft begrüßt, während die Sowjetunion nach einer Sitzung der Außenminister Englands, Frankreichs und der Sowjetunion in Paris vom 27. Juni bis 2. Juli 1947 diesen Plan ablehnte. Nach Ansicht Molotows führte er zu einer „Einmischung in die inneren Angelegenheiten

⁵⁾ Ziffer 2 der amtlichen Verlautbarung — Amtsblatt des Kontrollrates in Deutschland, Ergänzungsblatt Nr. 1, S. 4—5 (englischer Text).

⁶⁾ Sechs Schreiben vom 7. August 1945, Wortlaut: Documents relatifs à l'Allemagne, S. 7—12.

⁷⁾ Survey of International Affairs, 1947/48, S. 91/93.

⁸⁾ JOD 1947, S. 2289—91.

⁹⁾ Wortlaut: Documents on Foreign Relations, 1947/1948, S. 23.

¹⁾ NZZ 17. 4. 1947.

²⁾ Wortlaut des Potsdamer Abkommens: Amtsblatt des Kontrollrates in Deutschland, Ergänzungsblatt 1, S. 13—19 (englischer Text).

³⁾ Feis, *Between War and Peace*, S. 322.

⁴⁾ Feis, a. a. O., S. 323.

der europäischen Staaten" ¹⁰⁾). Die Sowjetunion zwang außerdem ihre Satelliten, diesen Plan abzulehnen ¹¹⁾).

3. Aktivierung des angelsächsisch-französischen Gesprächs

Die unmittelbare Folge des Scheiterns der Londoner Sitzung des Rates der Außenminister war eine Aktivierung des angelsächsisch-französischen Gesprächs. Während Molotow sofort den Konferenzort verließ ¹²⁾, blieben Marshall und Bidault noch in London. Nach Clay ¹³⁾ soll sich Bidault in einem Gespräch mit Marshall bereit erklärt haben, nunmehr die Fusion der drei westlichen Besatzungszonen unter der Voraussetzung zu diskutieren, daß auch gleichzeitig das Ruhrproblem und die Frage der allgemeinen Sicherheit beraten würden. Als Bedingungen für eine Fusion nannte Bidault die Anerkennung der Abtrennung des Saargebietes von Deutschland und die wirtschaftliche Angliederung an Frankreich, die Beteiligung Frankreichs an der Kontrolle des Ruhrgebiets, einen föderalistischen Staatsaufbau in Westdeutschland und eine längere Besatzungsdauer ¹⁴⁾.

Bis zu diesem Zeitpunkt war eine Vereinbarung der drei Westmächte zu derartigen Verhandlungen stets am Widerstand Frankreichs gescheitert ¹⁵⁾. Frankreich hatte gezögert, etwas im Hinblick auf eine Wiedergesundung Deutschlands zu tun; aber auch England wollte den Verlauf der Londoner Konferenz abwarten, bevor es sich zu einseitigen Maßnahmen entschloß ¹⁶⁾.

Nachdem der Verlauf der Moskauer Sitzung des Rates der Außenminister im Frühjahr 1947 die Hoffnung auf eine Verständigung der Großmächte schon zu einem „fast nur noch von einem diplomatischen Zweckoptimismus getragenen Minimum“ ¹⁷⁾ herabgedrückt hatte, war auf westlicher Seite für den Fall eines erneuten Fehlschlagens der Außenministerkonferenz als „second best“ vorgesehen worden, die Gebiete des eigenen Einflusses zu stützen,

¹⁰⁾ Schlußwort des sowjetischen Außenministers, EA 1947, S. 822.

¹¹⁾ Survey of International Affairs, 1947/48, S. 69.

¹²⁾ Times 18. 12. 1947.

¹³⁾ Decision in Germany, S. 176 u. 394.

¹⁴⁾ NZZ 18. 12. 1947.

¹⁵⁾ New York Times 25. 4. 1948.

¹⁶⁾ Harold McMillan, Sunday Chronicle 6. 6. 1948.

¹⁷⁾ Cornides-Volle, Vorgeschichte des Brüsseler Paktes, EA 1949, S. 1755.

auszubauen und lebensfähig zu machen. Die Times hatte bereits am 4. Juli 1947 die Forderung nach einer politischen Spitze in Westdeutschland erhoben. Auch ein von Präsident Truman unter Leitung Harrimans eingesetztes Komitee hatte in seinem Bericht vom 7. November 1947 die Bildung einer Regierung in Westdeutschland befürwortet ¹⁸⁾. Obwohl sich die drei Außenminister während ihrer Londoner Gespräche im Dezember 1947 grundsätzlich auf baldige Dreimächtebesprechungen über Deutschland einigten, wurden noch keine konkreten Vereinbarungen für formelle Konsultationen getroffen ¹⁹⁾. Die drei Westmächte waren bemüht, den Eindruck zu vermeiden, als ob man lediglich das Ende der Konferenz abgewartet hätte, um dann sofort einseitige Maßnahmen durchzuführen.

4. Reform der Bizonenverfassung und vorbereitende Expertenkonsultationen

a) Die Militärgouverneure Clay und Robertson unterbreiteten am 7. und 8. Januar 1948 in Frankfurt den Ministerpräsidenten und deutschen Vertretern des Vereinigten Wirtschaftsgebietes ein Fünf-Punkte-Programm zur Änderung und Stärkung der Bizonenverwaltung, ohne vorher die auf diplomatischem Wege noch zu erzielende Einigung mit Frankreich über die Einzelheiten der in Aussicht genommenen Dreimächtebesprechungen abzuwarten und ohne vorher die französische Regierung zu konsultieren ²⁰⁾.

Die Angelsachsen waren sehr stark an einer gemeinsamen Deutschlandpolitik mit Frankreich und einer Fusion der drei Zonen interessiert. Auch wenn sie die Umgestaltung der Bizonenverwaltung „provisorisch“ nannten, so wollten sie doch gleichzeitig deutlich machen, daß sie nicht gewillt waren, sich durch französische Bedenken von nach ihrer Meinung notwendigen Maßnahmen wenigstens im Bereich ihrer Zonen abhalten zu lassen, sofern Frankreich nicht bereit war, sich an einer gemeinsamen westlichen Deutschlandpolitik zu beteiligen. Trotz der bedingten Zusage Bidaults in London zeigte die französische Regierung keine Ansätze, ihre Zone mit der Bizone zu vereinigen.

¹⁸⁾ Wortlaut des Berichtes: European Recovery and American Aid, S. 120.

¹⁹⁾ Times 17. 12. 1947.

²⁰⁾ Le Monde 11./12. 1. 1948.

Frankreich protestierte sofort gegen die Stärkung der Bizonenverwaltung. Die im Anschluß an den Protest mit den Angelsachsen geführten Gespräche führten zu der Einigung, bald Besprechungen zwischen den drei Ländern auf Regierungsebene über die Zukunft Deutschlands stattfinden zu lassen ²¹⁾.

b) Den Dreimächtebesprechungen sollten zunächst sogenannte technische Konsultationen vorausgehen, die vom 20. Januar ab in Berlin zwischen englischen, amerikanischen und französischen Verwaltungsbeamten und Experten geführt wurden ²²⁾. Sie hatten zum Ziele, den französischen Repräsentanten alle Informationen über Verwaltungs- und Wirtschaftsmaßnahmen zu geben, die in Frankfurt von den Generälen Clay und Robertson vorgeschlagen worden waren. Außerdem dienten sie dem Studium einer möglichen Dreizonenvereinigung und dem Problem der politischen Organisation Westdeutschlands ²³⁾. Schließlich sollten die Wirkungen auf Westdeutschland als Ganzes untersucht werden, die sich aus einer wirtschaftlichen Angliederung der Saar an Frankreich ergeben würden. Diese Gespräche, die bereits am 28. Januar 1948 zu der Vereinbarung der drei Westmächte führten, die Saarkohle allmählich aus dem deutschen Pool herauszunehmen und schließlich bis zum 1. Januar 1949 ganz der französischen Wirtschaft anzugliedern ²⁴⁾, endeten am 20. Februar mit einer weiteren Vereinbarung über die technischen Probleme, die sich aus dem wirtschaftlichen Anschluß der Saar an Frankreich ergaben ²⁵⁾.

5. Londoner Sechsmächtekonferenz

a) Am 23. Februar 1948 wurde die Londoner Sechsmächtekonferenz im alten India Office eröffnet ²⁶⁾.

Die Sowjetunion hatte in einer Note vom 13. Februar 1948 gegen die Durchführung der Konferenz protestiert ²⁷⁾ und insbesondere zum Ausdruck gebracht, das Vorgehen der drei Westmächte stände im Widerspruch zum Pots-

damer Abkommen ²⁸⁾. Die Außenminister Polens, der Tschechoslowakei und Jugoslawiens, die am 17./18. Februar 1948 in Prag konferiert hatten, erhoben ihre „warnende Stimme gegen den Versuch, eine Lösung des deutschen Problems herbeizuführen, die im Widerspruch zu den vitalen Interessen der europäischen Nationen stehe und Deutschland in einen Unruheherd und ein Werkzeug neuer Aggressionen verwandeln“ ²⁹⁾ würde.

In der ersten Sitzung kamen die sechs Mächte, die durch Diplomaten im Botschafterrang vertreten waren, überein, die Beneluxländer als „gleichberechtigte Partner“ zur Aussprache über alle Punkte der Tagesordnung einzuladen, mit Ausnahme der Beratungen über Verwaltungsfragen, die der unmittelbaren Verantwortung der Besatzungsmächte in den drei Besatzungszonen unterlagen ³⁰⁾. Die Beneluxstaaten bekamen damit zum erstenmal bei Deutschlandbesprechungen Gelegenheit, nicht nur ihre Ansichten bekanntzumachen, sondern sie auch zu verteidigen. Mit amerikanischer Rückendeckung ³¹⁾ hatte sich der englische Außenminister Bevin in einer großangelegten Rede am 22. Januar 1948 im Unterhaus ³²⁾ für den Abschluß von bilateralen Verträgen zwischen Großbritannien, Frankreich und den Vereinigten Staaten nach dem Muster des Dünkirchener Vertrages vom 4. März 1947 ausgesprochen. Die Beneluxstaaten ³³⁾ hatten daraufhin mehrfach erklärt, eine Bedingung für die

²⁸⁾ Die drei Westmächte wiesen in ihren Antwortnoten (französische vom 20. 2. 1948, Wortlaut: Documents on International Affairs 1947/48, S. 56; amerikanische vom 21. 2. 1948, Wortlaut: Documents on American Foreign Relations 1948, S. 809; englische vom 23. 2. 1948, Wortlaut: Times 24. 2. 1948) übereinstimmend darauf hin, das Potsdamer Abkommen schließe die Möglichkeit nicht aus, daß mehrere der Besatzungsmächte über Fragen von gemeinsamen Interesse berieten. In der amerikanischen und englischen Note wurde der Sowjetunion vorgeworfen, den Grundsatz der Wirtschaftseinheit Deutschlands nicht beachtet zu haben; die französische Regierung erklärte erneut, nicht an das Potsdamer Abkommen gebunden zu sein.

²⁹⁾ Documentation française, Nr. 846, 5. März 1948; EA 1948, S. 1229/1230.

³⁰⁾ Communiqué vom 6. März 1948, Documentation française vom 25. 3. 1948, Germany 1947/49, S. 75/76.

³¹⁾ Truman, Years of Trial and Hope, S. 257.

³²⁾ House of Commons Debates, 5. Folge, Bd. 446 Sp. 383—409.

³³⁾ So beispielsweise der Ministerpräsident Belgiens, Spaak, am 12. Februar 1948 vor dem auswärtigen Ausschuß des belgischen Senats (Cornides-Volle, Die Entstehung des Westblocks, EA 1949, S. 1810).

²¹⁾ Times 22. 1. 1948.

²²⁾ Times 21. 1. 1948.

²³⁾ L'Année politique 1948, S. 16.

²⁴⁾ L'Année politique 1948, S. 17.

²⁵⁾ L'Année politique 1948, S. 32.

²⁶⁾ Times 24. 2. 1948.

²⁷⁾ Documents on International Affairs 1947/48, S. 54—55.

wirksame Zusammenarbeit der Beneluxstaaten mit Großbritannien und Frankreich wäre die gemeinsame Regelung des Problems Westdeutschland.

Die Besprechungen waren vertraulich; sie verliefen in freundlicher und ungezwungener Atmosphäre und dauerten zunächst bis zum 5. März 1948³⁴⁾. Es war von diesem Teil der Konferenz nicht erwartet worden, daß er bereits zu festen Abmachungen führen würde. Beschlossen wurde auch lediglich die Empfehlung, die Bizone und die französische Zone „voll am europäischen Wiederaufbauprogramm zu beteiligen“³⁵⁾.

Am 6. März 1948 richtete die Sowjetunion eine gleichlautende umfangreiche Note an die Westmächte, in der sie ihnen unter anderem den Vorwurf machte, den Rat der Außenminister zu liquidieren. In der Kontrollratssitzung vom 20. März 1948 verlangte Sokolowski Auskunft über die Verhandlungen der Londoner Sechsmächtekonferenz. Als dies die westlichen Militärgouverneure verweigerten, verließ die sowjetische Delegation die Sitzung, nachdem Sokolowski die Politik der Westmächte scharf verurteilt hatte³⁶⁾.

Zum Abschluß des ersten Teils der Konferenz war angekündigt worden, die Gespräche im April fortzusetzen. In der Zwischenzeit konferierten sechs Arbeitsgruppen in Berlin unter

den Auspizien der drei Militärgouverneure über wichtige Einzelfragen. Die Militärgouverneure selbst trafen zwischen dem 19. März und 12. April 1948 insgesamt viermal zusammen, um die Fragen der Sechsmächtekonferenz zu beraten und schickten am 14. April 1948 einen gemeinsamen Bericht nach London³⁷⁾.

b) Die Londoner Sechsmächtekonferenz wurde am 20. April 1948 fortgesetzt. Bereits nach mehreren Vollsitzungen tauchten die ersten größeren Schwierigkeiten bei der Erörterung der Einzelfragen auf³⁸⁾. Die französischen Delegierten Couve de Murville und Hervé Alphand begaben sich mehrfach zu Beratungen mit ihrer Regierung nach Paris³⁹⁾, Vertreter der englischen Delegation hatten Besprechungen im Foreign Office und ihre amerikanischen Kollegen mit dem State Department⁴⁰⁾. Es erwies sich als sehr schwierig, eine Vereinbarung zu erzielen. Nachdem während der Verhandlungen mehrfach verlautet worden war, die Beendigung der Konferenz stehe unmittelbar bevor, konnten deren Ergebnisse in Form von Empfehlungen an die betreffenden Regierungen schließlich am 1. Juni 1948 von den Delegierten unterzeichnet werden⁴¹⁾. Die Veröffentlichung des Kommuniqués erfolgte am 7. Juni, nachdem es einige Stunden vorher in London dem Sowjetbotschafter Georgi N. Zarubin und in Berlin Marschall Vassily D. Sokolowski übermittelt worden war⁴²⁾.

³⁴⁾ Die Welt 28. 2. 1948.

³⁵⁾ Communiqué vom 6. März 1948, Documentation françaises vom 25. März 1948, Germany 1947/49, S. 75/76.

³⁶⁾ Wortlaut der Erklärung: Dokumente zur Deutschlandpolitik der Sowjetunion, S. 181—183.

³⁷⁾ Plischke, a. a. O., S. 5 u. 10.

³⁸⁾ Times 17. 5. 1948.

³⁹⁾ Times 10. 5. 1948.

⁴⁰⁾ Figaro 7. 5. 1948.

⁴¹⁾ Times 2. 6. 1948.

⁴²⁾ New York Herald Tribune 8. 6. 1948.

IV. Grundlegende Auffassungen der Delegationen

1. Angelsächsisch-französischer Gegensatz

Auf der Sechsmächtekonferenz standen sich vor allem der amerikanische und französische Standpunkt gegenüber, wobei die englische Delegation weitgehend den amerikanischen Ansichten zustimmte¹⁾.

Die Angelsachsen vertraten nachdrücklich den Standpunkt, daß ohne Beteiligung Deutschlands Westeuropa nicht konsolidiert werden könnte. Nach ihrer Überzeugung sollte der Teil Deutschlands, der sich im Einflußbereich der

drei Westmächte befand, wirtschaftlich wieder aufgebaut werden und politisch stabile Verhältnisse erhalten, damit er seinen Anteil an der Selbsthilfeaktion des Kontinents im Rahmen des Marshallplanes beisteuern könnte.

Nach französischen Vorstellungen sollte Deutschland aus Sicherheitsgründen politisch und wirtschaftlich so schwach wie möglich gehalten werden, damit es für alle Zeit unfähig zu einer neuen Aggression sei²⁾. Dies bedeu-

¹⁾ L'Année politique, 1948, S. 88.

²⁾ Bidault, Rede in der Nationalversammlung am 11. 6. 1948, JOD 1948, S. 3458.

tete politisch die Befürwortung eines extremen Föderalismus, wirtschaftlich die Forderung nach starker internationaler Präsenz im Ruhrgebiet und im Verhältnis zu Frankreich ein geringes deutsches Industriepotential auf lange Dauer. Nach französischer Ansicht sollte ein Wiederaufbau Deutschlands erst erfolgen, wenn die anderen westeuropäischen Staaten aufgebaut waren.

Zwar war man sich einig, daß Deutschland der Rang einer „mittleren Macht“ zukommen sollte, jedoch verstanden Amerika und Frankreich Verschiedenes darunter. Man war zum Beispiel unterschiedlicher Meinung darüber, wann davon ausgegangen werden mußte, daß Deutschland wieder eine Stärke erreicht habe, die eine erneute Gefahr nicht ausschlosse³⁾.

2. Ansichten der Beneluxstaaten

Die Delegation der Beneluxstaaten teilte die französischen Sicherheitsbefürchtungen und das Bestreben Frankreichs, die Machtbefugnisse der zu schaffenden deutschen Zentralorgane möglichst schwach auszugestalten⁴⁾. Da ihr eigener Wohlstand aber von der wirtschaftlichen Erholung Deutschlands abhing, stimmten sie der Auffassung der Angelsachsen zu, Deutschland wieder aufzubauen⁵⁾. Die Sicherheit vor Deutschland sollte nach ihrer Ansicht nicht durch eine umfassende Einschränkung der deutschen Wirtschaftskapazität erreicht werden⁶⁾. Sie waren bereit, jedes System einer Kontrolle Deutschlands anzunehmen, auf das sich die Regierungen der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und Frankreichs einigen konnten⁷⁾.

3. Der Sechsmächtekonferenz vorangegangene Dreimächtebesprechungen

Die Londoner Sechsmächtekonferenz war zwar die erste Konferenz, auf der die Frage einer Fusion der drei Zonen auf der Tagesordnung stand⁸⁾, es hatte aber vorher Besprechungen mit anderer Themenstellung zwischen Vertretern der drei Westmächte über die deutsche Frage gegeben. Bei diesen Gesprächen war der

angelsächsisch-französische Gegensatz bereits sichtbar geworden: Die Angelsachsen hielten die Hebung des Industrieniveaus in der Bizone für notwendig. Sie waren außerdem um eine Steigerung der Ruhrkohlenproduktion bemüht und auch bereit, diese um den Preis der Übertragung von Verantwortung an Deutsche zu erreichen. Die Zustimmung Frankreichs konnten die Angelsachsen nur dadurch erreichen, daß sie den Wünschen Frankreichs auf deutsche Kohle und die Abtrennung des Saargebietes von Deutschland und ihrer wirtschaftlichen Angliederung an Frankreich entgegen kamen.

a) Nach dem Fehlschlag der Moskauer Sitzung des Rates der Außenminister entschlossen sich die amerikanische und englische Regierung, das deutsche Industrieniveau in der Bizone so zu heben, daß sie in die Lage versetzt wurde, sich selbst ohne fremde Hilfe zu erhalten⁹⁾.

Im Zusammenhang mit dieser geplanten Erhöhung fanden ab 13. August 1947 in Washington britisch-amerikanische Besprechungen über die Steigerung der Ruhrkohlenförderung statt¹⁰⁾. Diese Gespräche endeten mit der vorläufigen Vereinbarung, die Verantwortung für die Kohleproduktion in deutsche Hände zu legen¹¹⁾. Die Überwachung der deutschen Tätigkeit sollte durch die zu bildenden anglo-amerikanischen Kontrollgruppen geschehen.

Die Ankündigung eines neuen erhöhten Industrieniveaus für die Bizone führte zu französischen Protesten. Frankreich erhielt Gelegenheit, auf einer Dreimächtebesprechung in London vom 22. bis 27. August 1947 über das „Industrieniveau in der Bizone, die Kontrolle und Verwaltung der Gruben im Ruhrgebiet“ seinen Standpunkt darzulegen, ohne daß die Angelsachsen deswegen bereit gewesen wären, ihre Entscheidungsfreiheit in ihren Zonen einschränken zu lassen¹²⁾.

⁹⁾ Clay, a. a. O., S. 320.

¹⁰⁾ NZZ 13. 8. 1947.

¹¹⁾ Wortlaut der am 10. September veröffentlichten Erklärung: Documents on International Affairs 1947/1948, S. 622—623.

¹²⁾ Clay, a. a. O., S. 321. — Die Sowjetunion war zu dieser Besprechung nicht eingeladen worden und äußerte in einer Protestnote vom 18. 8. 1947 (Documents on International Affairs, 1947/48, S. 623) unter Berufung auf das Potsdamer Abkommen, diese Fragen könnten nur auf Viermächtebasis gelöst werden. In ihrer Antwortnote erklärte die amerikanische Regierung, sie fühlte sich gerechtfertigt, das Ziel der Wirtschaftseinheit Deutschlands zu erreichen, auf das sich die vier Mächte geeinigt hätten (Documents on International Affairs, 1947/48, S. 623/24).

³⁾ NZZ 6. 3. 1948.

⁴⁾ Äußerung Spaaks in einem Interview mit dem Observer, 15. 2. 1948.

⁵⁾ Gemeinsame Note der Regierungen Belgiens, der Niederlande und Luxemburgs zur alliierten Politik gegenüber Deutschland vom 26. November 1947 (Wortlaut: EA 1948, S. 1227—1229). — MG 23. 2. 1948.

⁶⁾ Ebenda.

⁷⁾ MG 23. 2. 1948.

⁸⁾ Times 17. 12. 1947.

Von Frankreich wurde die Forderung nach Internationalisierung des Ruhrgebietes geltend gemacht, und die Befürchtung vorgetragen, daß ein schneller Aufbau der deutschen Industrie die anderen Industrien ihrer Rohstoffe beraube¹³⁾.

Die Angelsachsen versicherten einerseits, während der Besatzungszeit die Begrenzung der deutschen Stahlproduktion in Kraft zu lassen¹⁴⁾, waren andererseits aber nicht bereit, die französische Vorstellung über die Verlegung der deutschen Stahlindustrie nach Lothringen zu akzeptieren¹⁵⁾. Den Franzosen wurde weiter zugesagt, die über die Umgestaltung der Ruhrkohlenverwaltung getroffene Vereinbarung wäre kein Präjudiz für eine endgültige Lösung¹⁶⁾.

Am 29. August 1947 wurde dann der revidierte Industriepan veröffentlicht¹⁷⁾, der den Viermächteplan vom 26. März 1946 änderte¹⁸⁾. Die Stahlerzeugung wurde zum Beispiel von 5,8 Mio t für ganz Deutschland auf 10,8 Mio t für die Bizone erhöht.

b) Die Zustimmung Frankreichs zum neuen Industrieniveau in der Bizone hatten die Angelsachsen insbesondere dadurch erreicht, daß sie Frankreich zusicherten, dies gefährde nicht die Frankreich gewährten Exportgarantien deutscher Kohle. Außerdem hatten sie sich zu baldigen Besprechungen über die Erhöhung der für den Export bestimmten Koksmengen aus Deutschland bereit erklärt¹⁹⁾. Diese Exportgarantien über deutsche Kohle hatte Frankreich im April 1947 erhalten, als ihm ein bestimmter Prozentsatz der geförderten deutschen Kohle zugesprochen wurde. Hiernach war für die zweite Hälfte 1947 vorgesehen²⁰⁾, bei einer täglichen Förderung von 280 000 t Steinkohle des Ruhrgebietes, des Aachener

Kohlengebietes und des Saargebietes 21 % für den Export zur Verfügung zu stellen. Der prozentuale Anteil der Ausfuhr sollte mit steigender Förderung größer werden und 25 Prozent betragen, wenn die Kohlenförderung täglich 370 000 t erreicht haben würde²¹⁾. Frankreich erhielt von der exportierten Kohle 28 Prozent²²⁾.

Wie bei den Dreimächtebesprechungen über das deutsche Industrieniveau vorgesehen, fanden im September 1947 in Berlin zwischen Vertretern der drei Westmächte Besprechungen über die Verteilung von Kohle und Koks aus Deutschland statt. In einer neuen Vereinbarung, die am 23. Dezember 1947 veröffentlicht wurde²³⁾, einigten sich die drei Mächte darauf, monatlich 7,6 Mio t Koks für den Export zu bestimmen, wenn die Tagesförderung 300 000 t Steinkohle erreichte. Die Koks menge sollte sich bei einer Tagesförderung von 330 000 t Steinkohle auf 8,4 Mio t erhöhen. Die Garantien im Hinblick auf die Kohlenausfuhr wurden auch für das Jahr 1948 gegeben und weitere Besprechungen ins Auge gefaßt.

c) Die Angelsachsen hatten Frankreichs Wunsch auf wirtschaftliche Angliederung des Saargebietes zugestimmt. Am 20. Januar 1948 wurden Dreimächtebesprechungen aufgenommen, die unter anderem diese Frage zum Gegenstand hatten.

Am 28. Januar wurde eine Vereinbarung veröffentlicht²⁴⁾, wonach die drei Westmächte darin übereinstimmten, daß sich in einer Periode von 15 Monaten in der Zeit vom 1. Januar 1948 bis 1. April 1949 die Herausnahme der Saarkohle aus dem deutschen Pool vollziehen und danach allein Frankreich zur Verfügung stehen sollte.

Als weiteres Ergebnis dieser Besprechungen wurde am 20. Februar 1948 eine zweite Vereinbarung der drei Mächte veröffentlicht²⁵⁾.

¹³⁾ Äußerung Hervé Alphands, NZZ 29. 8. 1947.

¹⁴⁾ Clay, a. a. O., S. 321.

¹⁵⁾ NZZ 11. 8. 1947. — Frankreich setzte sich während der Konferenz der Außenminister in Moskau dafür ein, die deutsche Stahlproduktion jährlich auf 7,5 Millionen Tonnen zu begrenzen. Der darüber hinaus in Europa benötigte Stahl sollte in Lothringen produziert und zu diesem Zweck sollte deutsche Kohle dorthin transportiert werden (Survey of International Affairs, 1947/48, S. 232, Anm. 4).

¹⁶⁾ Ziffer 4 des Kommuniqués vom 28. 8. 1947, Germany 1947—49, S. 356/357. Documentation française 19. 3. 1948.

¹⁷⁾ Wortlaut: Germany 1947—49, S. 358—362.

¹⁸⁾ Wortlaut: Documents on International Affairs, 1947/48, S. 626—632.

¹⁹⁾ Ziffer 8 des Kommuniqués vom 28. August 1947, Anmerkung 143.

²⁰⁾ Brief Bevins an Bidault, 19. 4. 1947, Documents on International Affairs, 1947/48, S. 615.

²¹⁾ Das Abkommen wurde nach Besprechungen zwischen Vertretern der drei Westmächte außerhalb der Außenministerkonferenz in Moskau und nach einem Briefwechsel zwischen Bevin und Bidault veröffentlicht. Wortlaut: British and Foreign State Papers Bd. 148, 1947 II.

²²⁾ EA 1947, S. 739.

²³⁾ Documentation française 19. 3. 1948, Nr. 855, S. 5.

²⁴⁾ Die Vereinbarungen wurden in Kommuniqués veröffentlicht (La documentation française Nr. 855, 19. 3. 1948, S. 7).

²⁵⁾ Ebenda.

Danach war vom 1. April 1948 an der wirtschaftliche Austausch zwischen der Saar einerseits und Westdeutschlands andererseits grundsätzlich als Außenhandel zu betrachten. Weiter wurde mitgeteilt, daß Berechnungen angestellt worden seien, um den Betrag zu bestimmen, um den sich der französische Anteil der Reparationslieferungen in deutscher Industrieausrüstung durch die Abtrennung des Saargebiets von Deutschland verringern werde.

Am 30. März 1948 wurde in einem Dekret der französischen Regierung bestimmt²⁶⁾, daß vom 1. April 1948 an das Saargebiet zum französischen Zollgebiet gehöre.

Durch diese Schritte war der wirtschaftliche Anschluß des Saargebietes an Frankreich praktisch vollzogen.

²⁶⁾ Décret Nr. 48—576 vom 30. 3. 1948 relatif à l'établissement de l'union douanière franco-sarroise. Wortlaut: Journal Officiel Lois et décrets. April 1948, S. 3158.

V. Gestaltung und Entwicklung der politischen Organisation Deutschlands

1. Herausbildung der Haltung der drei Westmächte

Vor der Sechsmächtekonferenz wurde von der amerikanischen und englischen Regierung einerseits und der französischen Regierung andererseits unterschiedlich beurteilt, ob und gegebenenfalls wann deutsche Organe und insbesondere eine deutsche Regierung gebildet werden sollten, deren Zuständigkeiten sich über den Bereich einer Besatzungszone hinaus erstrecken würden.

Der amerikanische¹⁾ und englische²⁾ Außenminister traten bereits im Jahre 1946 für die baldige Bildung einer provisorischen zentralen deutschen Regierung ein. Ihre Regierungen mußten zur Erhaltung ihrer Zonen erhebliche Geldmittel aufwenden und waren der Auffassung, von den Zuschüssen am ehesten durch Übertragung politischer Verantwortung an Deutsche befreit zu werden³⁾.

Demgegenüber war die Politik der französischen Regierung darauf gerichtet, die Schaffung deutscher Zentralorgane und vor allem die Bildung einer deutschen Zentralregierung zu verhindern oder doch zumindest solange wie nur eben möglich hinauszuzögern⁴⁾.

Auch zur Frage, wie ein zukünftiges Deutschland politisch und verfassungsmäßig gestaltet werden sollte, hatten die drei Westmächte vor der Sechsmächtekonferenz voneinander abweichende Ansichten entwickelt. Die amerikanische Regierung hatte keine ins einzelne gehende Vorstellungen veröffentlicht. Sie war der Ansicht, daß im Rahmen gewisser Richtlinien „dem deutschen Volke die endgültige Entscheidung über die konstitutionelle Form seines politischen Willens selbst überlassen werden sollte“⁵⁾. Marshall hatte auf der Moskauer Sitzung des Rates der Außenminister am 21. März 1947 erklärt, die amerikanische Regierung wolle im wesentlichen sicherstellen, daß die neue deutsche Verfassung demokratisch in dem Sinne wäre, daß „alle politische Gewalt ihren Ursprung im Volk“ habe und seiner Kontrolle unterliege⁶⁾.

Demgegenüber hatten sowohl die englische⁷⁾ wie auch die französische⁸⁾ Regierung Memoranden mit sehr detaillierten Regelungen über die zukünftige deutsche Verfassung vorgelegt. Die drei Westmächte stimmten darin überein,

1) Byrnes, Rede in Stuttgart, 6. September 1946, Germany 1947—1949, S. 3—8 (7).

2) Bevin, Rede im Unterhaus, 22. 10. 1948, 5. Folge, Bd. 427, Sp. 1487—1522 (1511/1512).

3) Times 15. 4. 1946.

4) Meyerhoff, The Reconstruction of Government and Administration, S. 216. Bidault erklärte am 11. 6. 1948 in der Nationalversammlung (JOD 1948, S. 3458), es wäre allein auf den französischen Widerstand zurückzuführen, daß nicht bereits im Frühjahr 1948 eine provisorische deutsche Regierung errichtet wurde.

5) Richtlinien der amerikanischen Regierung an den Militärgouverneur in Deutschland vom 17. Juli 1947 (Wortlaut: Documents on American Foreign Relations 1947, S. 79/89).

6) Germany 1947—1949, S. 180—190.

7) Ergänzende Richtlinien für die Behandlung Deutschlands, dem Rat der Außenminister am 31. März 1947 von Bevin vorgelegt (Wortlaut: Documents on International Affairs 1947/48, S. 453/462).

8) Memorandum über den „Staatsrechtlichen Aufbau Deutschlands“, nach einstimmiger Billigung durch das Kabinett Ramadier (EA 1947, S. 622) der Londoner Konferenz der stellvertretenden Außenminister am 24. 1. 1947 übergeben (Documents français relatifs à l'Allemagne, S. 46—56).

„alle Zuständigkeiten — bis auf die ausdrücklich an die Zentralorgane delegierten — den Ländern zu übertragen“⁹⁾). Meinungsverschiedenheiten bestanden aber in der Frage, wie deutsche Zuständigkeiten zwischen den zu bildenden Zentralinstanzen und den Organen der Länder zu verteilen wären.

Nach französischer Auffassung sollte die politische Struktur Deutschlands über die einzelnen Länder aufgebaut werden. Bundesorgane sollten nur relativ geringe Zuständigkeiten auf den Gebieten der auswärtigen Angelegenheiten, Wirtschaft, Finanzen, Ernährung, des Transport- und Postwesens und der Landwirtschaft haben. Die Führung der auswärtigen Angelegenheiten durch den Bund sollte den Ländern nicht das Recht nehmen, diplomatische Vertreter mit auswärtigen Mächten auszutauschen und selber die internationalen Angelegenheiten zu führen, die nur ihre eigenen Interessen berührten. Neben dem Außenminister wurde weiter ein Postminister des Bundes vorgeschlagen. Außerdem war die Ernennung weiterer Bundesminister auf den Gebieten der Finanzen, der Ernährung und des Transportwesens vorgesehen, denen aber aus Fachministern oder Experten der Länder bestehende „Oberste Räte“ zur Seite stehen sollten. Für die Wahrnehmung der Zuständigkeiten auf den Gebieten der Wirtschaft und Landwirtschaft sollten lediglich „Oberste Räte“ gebildet werden.

Die englische Regierung wollte den Zentralorganen die notwendige gesetzgebende und ausführende Zuständigkeit übertragen, um sicherzustellen¹⁰⁾:

„1. die notwendige politische Einheit, besonders Staatsangehörigkeit, Einbürgerung, Einwanderung, Auswanderung und Auslieferung, Außenpolitik und die Durchführung von Verträgen, soweit sie die Angelegenheiten, die unter den Zuständigkeitsbereich des Zentralstaates fallen, zum Inhalt haben;

2. die notwendige Einheit des Gesetzes, insbesondere hinsichtlich der Grundsätze des Straf-, Zivil- und Handelsrechts, des Urheber-, Patent- und Warenzeichenrechts, des Rechts der übertragbaren Wertpapiere, Frachtpapiere und anderen Urkunden, die ein Besitzrecht an Gütern verkörpern;

⁹⁾ Summary of Multipartite Agreements and Disagreements, S. 165 — E CFM/47/M/121.

¹⁰⁾ Ergänzende Richtlinien für die Behandlung Deutschlands, dem Rat der Außenminister am 31. März 1947 vorgelegt (Documents on International Affairs 1947/48, S. 453—462).

3. die erforderliche wirtschaftliche Einheit, besonders im Zollwesen und Außenhandel, hinsichtlich Einfuhr- und Ausfuhrkontrolle, Aufrechterhaltung bestimmter, für Deutschland wichtiger Verkehrsverbindungen auf Straßen und Schienenwegen, für Post und Telegraphie, Gewichte und Maße;

4. die notwendige Einheit im Finanzwesen, insbesondere bei der Herausgabe der Währung und beim Münzwesen.“

Die französische Regierung schlug als Parlament ein Staatenhaus vor, das aus je vier Vertretern der Einzelstaaten zu bilden wäre¹¹⁾. Demgegenüber setzte sich die englische Regierung für die Bildung eines Zweikammersystems ein¹²⁾, wobei die eine Kammer die Nation als Ganzes und die andere die einzelnen Länder repräsentieren sollten. Die Länderkammer sollte das Recht eines absoluten Vetos für internationale Verträge und verfassungsmäßige Angelegenheiten und ein aufschiebendes Veto für die übrige Gesetzgebung haben¹³⁾.

Noch vor Beginn der Sechsmächtekonferenz schafften die Angelsachsen durch eine Umgestaltung der Bizonenverwaltung¹⁴⁾ neue Fakten: Die Aufgaben des Wirtschaftsrates wurden erweitert und die Zahl seiner Mitglieder auf 104 verdoppelt. Der Exekutivrat wurde durch den Länderrat ersetzt. Dieser bestand für jedes der acht Länder aus zwei von der Landesregierung gestellten Vertretern. Sein Einspruch konnte vom Wirtschaftsrat mit absoluter Mehrheit zurückgewiesen werden. Drittes Organ wurde der Verwaltungsrat. Er bestand aus dem Oberdirektor und fünf Direktoren.

Die Angelsachsen hatten die Bizonenverwaltung umgebildet, um den dringenden Problemen der Ernährung, des Transportes und des schwarzen Marktes wirksam begegnen zu können¹⁵⁾.

Demgegenüber war es für die Franzosen in erster Linie von Bedeutung, welche Auswirkungen diese Umbildung auf die weitere politische Entwicklung Deutschlands nehmen könnte¹⁶⁾. Auf Anregung der amerikanischen und englischen Regierung nahmen sie am

¹¹⁾ Memorandum über den „Staatsrechtlichen Aufbau Deutschlands“, a. a. O.

¹²⁾ Ergänzende Richtlinien für die Behandlung Deutschlands, a. a. O.

¹³⁾ Ebenda.

¹⁴⁾ Wortlaut der neuen Bizonencharta: Military Government Gazette, Germany, British Zone of Control Nr. 23, S. 686—691. Wortlaut der alten Charta vom 29. Mai 1947: Nr. 19, S. 529—532.

¹⁵⁾ United States in World Affairs, 1948/49, S. 70/71.

¹⁶⁾ Ebenda.

24. Januar 1948 in einem ausführlichen Memorandum zur Umgestaltung Stellung¹⁷⁾. Sie meinten, daß das Bizonenregime nur dem Namen nach föderalistisch, jedoch in der Tendenz zentralistisch wäre. Die französische Regierung sah die wahren Organe der Regierung im Wirtschaftsrat, dem „Vorläufer eines zukünftigen Reichstages“, und den hohen Beamten, deren Absicht darin liege, die Bürokratie wieder aufzubauen. Nach Ansicht der französischen Regierung werde allein eine Organisation der Zusammenarbeit zwischen den Ländern dem Wesen des Föderalismus gerecht und wäre auch das richtige Mittel zur Erreichung praktischer Ergebnisse.

2. Haltung der Delegationen während der ersten Hälfte der Sechsmächtekonferenz

Das Memorandum der französischen Regierung zur Änderung der Bizonenverwaltung hatte bereits erkennen lassen, welche Haltung die Franzosen auf der Sechsmächtekonferenz einnehmen würden. Sie vertraten unverändert ihre Forderung nach einem ausgeprägten Föderalismus im Sinne der Memoranden vom 17. Januar 1947¹⁸⁾ und 24. Januar 1948¹⁹⁾. Sie glaubten, ein zentralistisches Westdeutschland werde schließlich auch eine westeuropäische Union aufgrund seines großen Wirtschaftspotentials beherrschen, Westdeutschland könnte daher nur mit Westeuropa verbunden werden, sofern es föderativ ausgestaltet werde²⁰⁾.

Die Franzosen wandten sich insbesondere dagegen, den Zentralorganen das Recht der direkten Besteuerung zu geben. Diese sollten ihre finanziellen Mittel vielmehr aus Zöllen und Zuteilungen der Länder erhalten²¹⁾. Nach französischer Ansicht waren der Zentralgewalt auch keinerlei polizeiliche Befugnisse einzuräumen²²⁾.

Zentrale Behörden sollten ausschließlich für auswärtige Angelegenheiten, Zölle und möglicherweise für die Verwaltung der Eisenbahnen geschaffen werden²³⁾. Sie sollten — soweit wie möglich — mit Landesbeamten besetzt werden²⁴⁾.

Die Franzosen bevorzugten nach wie vor ein Einkammersystem, bestehend aus den Vertretern der Länder. Wenn aber zwei Kammern gebildet werden sollten, dann wären die Mitglieder der einen von den Landesregierungen und die Mitglieder der anderen von den gesetzgebenden Körperschaften der Länder zu wählen²⁵⁾. Eine Vertretung, die vom deutschen Volk als Ganzes gewählt werde, war nach ihrer Ansicht in der Lage, die Länder zu beherrschen²⁶⁾.

Die Vorschläge der Beneluxstaaten folgten weitgehend denen Frankreichs²⁷⁾. In einer gemeinsamen Note zur Deutschlandfrage vom 26. November 1947²⁸⁾ hatten sie sich für die schrittweise Wiederherstellung der Selbstverwaltung und der politischen Verantwortung in Deutschland innerhalb einer föderativen Verfassung eingesetzt.

Zwischen den Auffassungen der amerikanischen und englischen Delegation bestand nach ihren gemeinsamen Erfahrungen in der Verwaltung der Bizone im Prinzip wenig Unterschied²⁹⁾, wenn auch die Engländer den Zentralorganen im einzelnen mehr Zuständigkeiten geben wollten, als es die Amerikaner für notwendig hielten³⁰⁾.

Beide waren mit der französischen Delegation der Meinung, die Bundesorgane sollten nur diejenigen Machtbefugnisse haben, die ihnen die Verfassung ausdrücklich gewährte. Alle Delegationen stimmten darin überein, insbesondere Erziehung, kulturelle und Religionsangelegenheit in die Zuständigkeit der Länder zu geben³¹⁾.

Die Angelsachsen waren aber der Ansicht, die französischen Vorschläge räumten den Zentralorganen nicht genügend Rechte ein, um mit den drängenden wirtschaftlichen und sozialen Problemen fertig zu werden. Bundesorgane müßten jedenfalls mehr sein als ein „Instrument, quasisouveräne Staaten zu koordinieren“³²⁾. Ausreichende Zuständigkeiten wären aber erforderlich, um eine wirksame Teil-

¹⁷⁾ Wortlaut: NYT 29. 1. 1948.

¹⁸⁾ Memorandum über den „Staatsrechtlichen Aufbau Deutschlands“, a. a. O.

¹⁹⁾ NYT 29. 1. 1948.

²⁰⁾ Sunday Times 22. 2. 1948.

²¹⁾ Clay, a. a. O., S. 402, Plischke, a. a. O., S. 9.

²²⁾ Clay, a. a. O., S. 402.

²³⁾ Golary, The Founding of the Federal Republic of Germany, S. 8.

²⁴⁾ Plischke, a. a. O., S. 9.

²⁵⁾ Golary, a. a. O., S. 8.

²⁶⁾ Bidault, Rede in der Nationalversammlung 11. 6. 1948, JOD 1948, S. 3458.

²⁷⁾ Plischke, a. a. O., S. 8/9. Interview mit Spaak, Observer 15. 2. 1948. — Die holländischen Vorstellungen sahen dabei innerhalb der Beneluxgruppe die geringsten Rechte für die Zentralorgane vor. MG 23. 2. 1948.

²⁸⁾ EA 1948, S. 1227—1229.

²⁹⁾ Plischke, a. a. O., S. 8; Clay a. a. O., S. 402.

³⁰⁾ Clay, a. a. O., S. 402.

³¹⁾ Golary, a. a. O., S. 9.

³²⁾ Ebenda.

nahme am Marshallplan sicherzustellen³³). Beide wollten den Bundesorganen klar definierte und begrenzte Polizeibefugnisse übertragen und ebenso ausreichende Besteuerungsrechte, um sich die für ihre Aufgaben notwendigen finanziellen Mittel selbst zu beschaffen³⁴). Die Angelsachsen vergaßen auch nicht darauf hinzuweisen, daß sie einer schlecht organisierten Fusion der drei Zonen eine gut funktionierende Bizone vorziehen würden³⁵). Mit der französischen Delegation sprachen sie sich zwar auch für eine weitgehende Dezentralisierung aus, die zu schaffenden Bundesbehörden müßten aber nach ihrer Ansicht mit Bundesbeamten besetzt werden³⁶).

Die Angelsachsen setzten sich für die Bildung eines Zweikammersystems ein³⁷). Die eine Kammer sollte aus Mitgliedern bestehen, die auf einer nationalen Basis gewählt waren, um damit den demokratischen Charakter des Bundes zu sichern. In die andere Kammer sollten die Länder Vertreter delegieren, um somit den föderativen Charakter zu unterstreichen³⁸).

Alle Delegationen waren sich darüber einig, daß die zu schaffende Verfassung angemessene Garantien der Rechte und Freiheiten des einzelnen enthalten müsse³⁹).

Die englische Delegation wies auf die von Großbritannien auf der Moskauer Sitzung des Rates der Außenminister vorgelegten „Ergänzenden Richtlinien zur Behandlung Deutschlands“ hin, die nunmehr angenommen werden könnten⁴⁰). Im Hinblick auf die zu erwartenden hohen Kosten des Bundes erklärte sich insbesondere die englische Delegation nicht mit einer Begrenzung der Zuständigkeiten der Zentralorgane auf dem Gebiete des Finanzwesens einverstanden⁴¹).

Nach den Vorstellungen der amerikanischen Delegation sollten der verfassunggebenden Versammlung weitgehende Freiheiten bei dem Entwurf der Verfassung eingeräumt werden. Beschränkungen sollten ihr nur insoweit auferlegt werden, als sie aus Gründen der Sicherheit erforderlich schienen⁴²). Die Amerikaner

befürchteten, daß eine wie ein Diktat eingeführte Verfassung von den Deutschen nicht respektiert werde⁴³). Demgegenüber meinten die Franzosen, eine zu große Freiheit werde zu leicht mißbraucht⁴⁴).

Am Ende des ersten Teils der Konferenz standen sich noch die gegensätzlichen Auffassungen der Angelsachsen einerseits und die der Franzosen andererseits gegenüber. Frankreich war nach wie vor nicht bereit, den Bundesorganen die nach Auffassung der Angelsachsen notwendigen Machtbefugnisse zu übertragen. In dem am 6. März 1948 veröffentlichten Communiqué⁴⁵) wurde als Übereinstimmung lediglich festgestellt, daß eine „föderative Regierungsform, die die Rechte der betreffenden Staaten ausreichend schützt, aber gleichzeitig für eine angemessene neutrale Autorität Sorge“, am besten für die „schließliche Wiederherstellung der gegenwärtig fehlenden Einheit Deutschlands“ geeignet wäre. Frankreich machte zudem die Zustimmung zur Fusion der drei Zonen und zur Bildung einer westdeutschen Regierung von zufriedenstellenden Ergebnissen in der Sicherheits- und Ruhrfrage abhängig⁴⁶).

Während der Konferenzpause beriet in Berlin ein Dreimächtekomitee, das sich mit den politischen Fragen beschäftigte⁴⁷). Dieses Komitee ging derart ins Detail, daß es den Eindruck machte, als wollte es die Verfassung selbst schreiben und nicht nur die Grundsätze entwickeln, die der deutschen Versammlung als Bedingung für die Zustimmung der Alliierten gegeben werden sollten⁴⁸).

Am 22. März 1948 wurde ein amerikanischer Fünfpunkteplan beraten⁴⁹). Hiernach sollte zunächst bis zum 15. September 1948 eine provisorische Dreizonenregierung gebildet werden. Im Anschluß daran sollte eine territoriale Reorganisation der Provinzen stattfinden, bevor eine verfassunggebende Versammlung gebildet würde. Aufgrund der von ihr entworfenen Verfassung sollte eine westdeutsche Regierung bis etwa 1. Juni 1949 errichtet wer-

³³) Explanation of the Conference, Germany 1947—1949, S. 82.

³⁴) Clay, a. a. O., S. 402.

³⁵) Golary, a. a. O., S. 7.

³⁶) Plischke, a. a. O., S. 9.

³⁷) Clay, a. a. O., S. 402.

³⁸) Golary, a. a. O., S. 9.

³⁹) Plischke, a. a. O., S. 9.

⁴⁰) Golary, a. a. O., S. 9.

⁴¹) Golary, a. a. O., S. 10.

⁴²) Golary, a. a. O., S. 9.

⁴³) F. Poncet, Figaro 6/7. 6. 1948.

⁴⁴) Ebenda.

⁴⁵) Germany 1947—1949, S. 75/76, Documentation française, 25. 3. 1948.

⁴⁶) Golary, a. a. O., S. 7, Figaro 7./8. 3. 1948.

⁴⁷) NYHT 9. 4. 1948. Auch hier bestand nach wie vor der angelsächsisch-französische Gegensatz (Golary, a. a. O., S. 10).

⁴⁸) Clay, a. a. O., S. 397.

⁴⁹) Raymond Offrey, Leiter der Informationsabteilung des französischen Außenministeriums, in einer Pressekonferenz am 3. 6. 1948 in Paris. Times 4. 6. 1948, NYHT 4. 6. 1948.

den⁵⁰⁾. Da die provisorische Regierung nach dem Vorbild der Bizonenverwaltung gebildet werden sollte, und zwar vor Einberufung der verfassunggebenden Versammlung, stieß dieser Plan auf heftigen französischen Widerstand⁵¹⁾.

Auch durch Beratungen der Militärgouverneure selbst konnten keine Fortschritte erzielt werden⁵²⁾. Im Hinblick auf die unterschiedlichen Auffassungen entschieden sie, ihrem Bericht an die Londoner Konferenz keine Stellungnahme über die zukünftige deutsche Regierung beizufügen⁵³⁾.

In der Zeit vom 6. bis 8. April 1948 fanden in Berlin Besprechungen zwischen dem amerikanischen Militärgouverneur Clay und Couve de Murville statt⁵⁴⁾. Aufgrund dieser Unterredungen entwarf Clay ein Memorandum, das mit geringfügigen Änderungen von den Militärgouverneuren für den zweiten Teil der Konferenz als Diskussionsgrundlage übermittelt wurde⁵⁵⁾. In diesem Dokument war nicht mehr die Rede davon, daß vor Einberufung der verfassunggebenden Versammlung eine westdeutsche Regierung zu bilden sei.

3. Diskussionspunkte während der zweiten Hälfte der Konferenz

Nach Wiederbeginn der Sechsmächtekonferenz stand die französische Delegation vor der Alternative, entweder ihre Zustimmung zu der Fusion der drei Zonen unter weitgehenden Konzessionen an ihre angelsächsischen Partner zu geben oder es den Amerikanern und Engländern zu überlassen, das Modell für die weitere Entwicklung in Westdeutschland zu stellen. Die Franzosen waren zwar insbesondere nach dem Auszug der sowjetischen Delegation am 20. März 1948 aus dem Kontrollrat davon überzeugt, daß in naher Zukunft nicht mit der Erreichung eines Viermächteabkommens zu rechnen wäre⁵⁶⁾. Sie waren weiter der Auffassung, daß die Teilung Deutschlands bereits Tatsache sei⁵⁷⁾. Dennoch gaben sie nicht sofort nach, sondern versuchten vielmehr, während der kommenden Verhandlungen von ih-

ren Vorstellungen möglichst viel durchzusetzen.

Alle Delegationen waren der Ansicht, daß bei der Fusion der drei Westzonen — wie auch immer sie geartet sein möge — die erste Etappe die Einberufung einer deutschen verfassunggebenden Versammlung zu sein hätte⁵⁸⁾. Die Delegationen gingen auch davon aus, daß schließlich eine deutsche Zentralregierung ins Leben zu rufen sei, die die Wirtschaftsverwaltung der Bizone ersetzen müsse⁵⁹⁾.

Die Franzosen versuchten, den Termin der Einberufung der verfassunggebenden Versammlung möglichst weit hinauszuschieben, gaben aber in den Komiteeberatungen schon sehr bald ihre Zustimmung zu dem amerikanischen Vorschlag, sie am 1. September 1948 einzuberufen⁶⁰⁾. Die Angelsachsen erklärten sich ihrerseits bereit, die Bildung einer westdeutschen Regierung nicht vor Anfang 1949 vorzusehen⁶¹⁾. Sie waren aber nicht bereit, den französischen Wünschen zu folgen und der Versammlung möglichst weitgehende Vorschriften zu machen.

Deshalb versuchten die Franzosen, eine deutsche Zusammensetzung zu erreichen, von der sie sich am ehesten versprochen, daß sie eine föderalistische Verfassung entwerfen werde. Sie setzten sich dafür ein, die Vertreter zu dieser Versammlung durch die Länder zu ernennen⁶²⁾. Nach ihrer Auffassung war eine Volkswahl unter gleichen Bedingungen und in allen drei Zonen die „Negierung des föderalistischen Prinzips und würde die Errichtung eines Reiches erlauben“⁶³⁾.

Demgegenüber wollten die Angelsachsen die Vertreter der verfassunggebenden Versammlung durch eine allgemeine Volkswahl bestimmen lassen, womit ihr eine größere Autorität und Unabhängigkeit auch gegenüber den Besatzungsmächten verliehen werde⁶⁴⁾.

⁵⁸⁾ Ebenda.

⁵⁹⁾ Ebenda.

⁶⁰⁾ NYHT 29. 4. 1948. Diese Einigung bedurfte aber noch der Bestätigung in einer Vollsitzung (Times 1. 5. 1948).

⁶¹⁾ Figaro 30. 4. 1948.

⁶²⁾ Survey of International Affairs, 1947/48, S. 262.

⁶³⁾ Bidault, Rede in der Nationalversammlung, 11. 6. 1948, JOD, S. 3458.

⁶⁴⁾ L'Année politique, 1948, S. 88. — Die Angelsachsen glaubten, daß bei einer Volkswahl die Aussicht auf Erfolg größer wäre, während die Franzosen ihre These wiederholten, die Schwierigkeiten in der Bizonenverwaltung wären auf die mangelnde Beteiligung der Länder zurückzuführen (Bidault, Rede in der Nationalversammlung, 11. 6. 1948, JOD, 1948, S. 3458).

⁵⁰⁾ NYT 25. 4. 1948.

⁵¹⁾ Siehe Anmerkung 49 dieses Kapitels.

⁵²⁾ Clay, a. a. O., S. 397.

⁵³⁾ Plischke, a. a. O., S. 10.

⁵⁴⁾ Clay, a. a. O., S. 398.

⁵⁵⁾ Wortlaut: Clay, a. a. O., S. 398—400. Der schließlich auf der Londoner Konferenz gefundene Kompromiß wurde in wesentlichen Punkten auf den in diesem Memorandum geäußerten Gedanken erzielt.

⁵⁶⁾ Clay, a. a. O., S. 398.

⁵⁷⁾ L'Année politique, 1948, S. 88.

Die Franzosen legten Wert darauf, daß zwei Drittel der Länder schließlich die Ratifizierung der Verfassung vornehmen müßten, bevor sie in Kraft träte⁶⁵⁾. Schließlich wollten die Franzosen die damaligen Ländergrenzen ändern, da diese willkürlich wären und nicht den historischen Gegebenheiten entsprächen⁶⁶⁾. Sie wiesen zum Beispiel darauf hin, daß die beiden alten Staaten Württemberg und Baden durch die Zoneneinteilung in je zwei zur französischen beziehungsweise zur amerikanischen Besatzungszone gehörende Teile aufgeteilt worden waren⁶⁷⁾. Die Amerikaner waren eher als die Engländer geneigt, die französische Forderung auf Wiederherstellung der traditionellen Ländergrenzen zu unterstützen⁶⁸⁾. Sie machten lediglich zur Voraussetzung, alle Gebiete der Besetzung unter Dreimächteaufsicht zu stellen⁶⁹⁾.

Eine Fusion der drei Zonen und die Bildung einer deutschen Regierung erforderte schließlich eine Beratung der Delegationen über die Abgrenzung der Rechte der Besatzungsmächte gegenüber denen der deutschen Behörden. Insbesondere war festzulegen, welche Befugnisse den Alliierten verbleiben und auf welche Weise sie im übrigen die deutschen Behörden kontrollieren sollten. Die Angelsachsen waren bereit, diese Abgrenzung in einem Besatzungsstatut vorzunehmen.

Die erste öffentliche alliierte Äußerung hierzu kam von Lord Pakenham anlässlich einer Diskussion an der Sozialakademie in Dortmund am 3. April 1948⁷⁰⁾. Er erklärte, die Frage des Besatzungsstatutes werde sorgfältig studiert, und es sollten diejenigen den Mut nicht verlieren, die diesen Gedanken unterstützten. Von der amerikanischen Besatzungsmacht wurden diese Ansichten — wenn auch sehr zurückhaltend — geteilt⁷¹⁾. General Clay äußerte am 17. April 1948, der Wunsch nach einem Besatzungsstatut wäre verfrüht⁷²⁾. General Hays, der stellvertretende amerikanische Militärgouverneur, hatte vorher erklärt, die Schaffung eines Besatzungsstatutes werde der erste Schritt nach der Bildung einer deutschen Zentralregierung sein⁷³⁾.

Auf der Sechsmächtekonferenz traf der Gedanke, ein Besatzungsstatut zu schaffen, zunächst auf starke französische Ablehnung⁷⁴⁾. Die französische Delegation machte schließlich ihre grundsätzliche Zustimmung von der Erfüllung zweier Bedingungen abhängig: Sie bestand darauf, daß ein solches Statut aufgezwungen werden müsse und daß auch in Zukunft die Alliierten umfassende Ausnahmerechte haben sollten. Weitere Differenzen ergaben sich im Hinblick auf die Art der zu behaltenden Kontrolle und in der Frage, auf welche Weise die Militärgouverneure Entscheidungen erreichen sollten⁷⁵⁾. Nach den Erfahrungen im alliierten Kontrollrat bestanden die Amerikaner darauf, die Entscheidungen der Militärgouverneure nach dem Mehrheitsprinzip zu treffen⁷⁶⁾.

4. Erzielte Vereinbarung

Die schließlich auf der Sechsmächtekonferenz erzielten Empfehlungen über die politische Gestaltung der drei Westzonen und ihre weitere Entwicklung waren im Anhang F⁷⁷⁾, H⁷⁸⁾ und J⁷⁹⁾ zum Schlußkommuniqué⁸⁰⁾ enthalten.

Im Anhang „F“ wurde den Regierungen der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und Frankreichs empfohlen, die Militärgouverneure aufzufordern, eine Zusammenkunft mit den Ministerpräsidenten der drei Westzonen vor dem 15. Juni 1948 zu vereinbaren⁸¹⁾.

Bei dieser Zusammenkunft sollten die Militärgouverneure die Ministerpräsidenten autorisieren, eine verfassunggebende Versammlung einzuberufen, die spätestens am 1. September

⁷⁴⁾ Friedrich, *Rebuilding the German Constitution*, S. 472.

⁷⁵⁾ Clay, a. a. O., S. 402.

⁷⁶⁾ Ebenda.

⁷⁷⁾ TRI/13. Clay, a. a. O., S. 496.

⁷⁸⁾ TRI/15. Clay, a. a. O., S. 497.

⁷⁹⁾ TRI/17. Clay, a. a. O., S. 497.

⁸⁰⁾ Wortlaut des Schlußkommuniqués: Englisch in: *Germany 1947—1949*, S. 79/80; deutsch in: Deuerlein, S. 459—463.

⁸¹⁾ Anhang F hatte „praktisch denselben Inhalt“ wie Nr. I und II der am 1. Juli 1948 von den Militärgouverneuren den deutschen Ministerpräsidenten in Frankfurt übergebenen Dokumente (schriftliche Auskunft des Foreign Office London vom 30. März 1966 — LS 12/17). Die im Anhang F für den 15. Juni 1948 vorgesehene Besprechung fand am 1. Juli 1948 statt, da die Empfehlungen in Frankreich erst am 17. Juni angenommen worden waren und die Besprechung deshalb auf Wunsch der französischen Regierung verschoben wurde (News Chronicle 14. 6. 1948). Wortlaut der Dokumente I und II in: Deuerlein, S. 468—470.

⁶⁵⁾ NZZ 24. u. 28. 5. 1948.

⁶⁶⁾ Schuman, Rede in der Nationalversammlung, 16. 6. 1948 (JOD, 1948, S. 3591).

⁶⁷⁾ Scotsman, 8. 6. 1948.

⁶⁸⁾ *Survey of International Affairs, 1947/48*, S. 262.

⁶⁹⁾ Clay, a. a. O., S. 402.

⁷⁰⁾ NYT 4. 4. 1948.

⁷¹⁾ NYT 4. 4. 1948.

⁷²⁾ Kurier 17. 4. 1948.

⁷³⁾ Kurier 4. 3. 1948.

1948 zusammenzutreten hätte. Diese Versammlung sollte die Verfassung einer föderativen Regierungsform schaffen, „die die Rechte der beteiligten Länder schützt, eine angemessene Zentralinstanz schafft und Garantien der Rechte und Freiheiten des Einzelnen enthält“. Anfang F enthielt weiter nähere Bestimmungen über die Einberufung der Versammlung, die Ausarbeitung der Verfassung und ihre Inkraftsetzung. Schließlich sollten die Ministerpräsidenten ersucht werden, die bestehenden Grenzen der einzelnen Länder zu überprüfen und Änderungswünsche vorzutragen⁸²⁾

Anhang H legte in Form eines Avisbriefes an die Militärgouverneure⁸³⁾ die Gesichtspunkte fest, nach denen sie zu prüfen hätten, ob von der deutschen Versammlung eine annehmbare Verfassung ausgearbeitet worden war⁸⁴⁾. Hierin wurden die „Mindesterfordernisse“⁸⁵⁾ konkretisiert, die nach Auffassung der sechs Mächte eine Verfassung föderativen Typs enthalten müßte.

Insbesondere waren

„a) in einer von zwei Kammern die Länder mit ausreichenden Befugnissen (power) zu repräsentieren,

b) die Exekutive auf die von der Verfassung besonders vorgeschriebenen Aufgaben (power) zu beschränken,

c) die Zuständigkeiten der Zentralorgane unter Ausschluß näher angegebener auf die ausdrücklich von der Verfassung aufgezählten zu begrenzen,

d) ...

f) ein unabhängiges Verfassungsgericht mit näher beschriebenen Aufgaben zu schaffen.“

⁸²⁾ In technischer Hinsicht wurde folgendes Verfahren vorgesehen: Sollte ein Teil eines Landes zu einem anderen wollen, so würde das aufnehmende Land, das abtretende Land und die Bevölkerung des wechselnden Teiles in getrennten Abstimmungen befragt werden (Mitteilung Lüdemanns aufgrund alliierter Information; Akten des Bundesarchivs — Z 12/21 b).

⁸³⁾ Clay, a. a. O., S. 405.

⁸⁴⁾ Dieses Dokument wurde dem Parlamentarischen Rat „mit wenigen Abweichungen“ (schriftliche Auskunft des Foreign Office vom 30. März 1966 — LS 12/17) erst am 22. November 1948 in Form eines Aide-mémoire übergeben. Eine vergleichende Lektüre des bei Clay, a. a. O., S. 405 referierten Anhangs H mit dem Text des Aide-mémoires ergibt die nahezu wörtliche Übereinstimmung der beiden Dokumente (Documents on the Creation of the German Federal Constitution, S. 105—106).

⁸⁵⁾ Plischke, a. a. O., S. 245.

In Anhang J waren die allgemeinen Grundsätze für die Beziehungen zwischen den zu bildenden deutschen Organen und den alliierten Behörden niedergelegt⁸⁶⁾:

Den deutschen Organen wurden grundsätzlich die Befugnisse der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung gewährt. Die Besatzungsmächte wollten sich aber die für die Erfüllung des grundsätzlichen Zwecks der Besatzung notwendigen und näher bezeichneten Zuständigkeiten vorbehalten. Die erneute Ausübung der vollen Machtbefugnisse war für den Fall des Notstandes vorgesehen. Außerdem enthielt Anhang J Einzelheiten über das von den Militärgouverneuren auszuübende Kontrollverfahren und das Inkrafttreten deutscher Bestimmungen. Die Veröffentlichung eines Besatzungsstatuts war gleichzeitig mit Genehmigung der Verfassung vorgesehen.

5. Stellungnahme

Mit diesen Empfehlungen gelang den Delegationen in London eine substantielle Einigung. Die Angelsachsen konnten im wesentlichen ihre Ansichten durchsetzen, wenn sie auch in weniger wichtigen Punkten Konzessionen an die französische Haltung machten. Im Sinne der Angelsachsen fiel die Entscheidung, dem deutschen Volk in den drei Westzonen die Möglichkeit zu geben, sich innerhalb festgelegter Grenzen eine „Regierungsform föderalistischen Typs“ zu schaffen und hiermit zu einem angegebenen, frühen Termin zu beginnen.

Der angelsächsisch-französische Gegensatz in der Frage, wie die Abgeordneten zur verfassungsgebenden Versammlung gewählt werden sollten, konnte nicht überwunden werden. Die Delegationen einigten sich schließlich, diese Entscheidung den gesetzgebenden Körperschaften der Länder zu überlassen⁸⁷⁾.

Es blieb zwar offen, wann die drei Zonen vereinigt und die neue deutsche Regierung ins Leben gerufen werden sollte. Dies mußte aber kurze Zeit nach der vorgesehenen Genehmigung der von der deutschen Versammlung entworfenen Verfassung geschehen⁸⁸⁾.

⁸⁶⁾ Anhang J hatte „praktisch denselben Inhalt“ wie Nr. III der am 1. Juli 1948 von den Militärgouverneuren den deutschen Ministerpräsidenten in Frankfurt übergebenen Dokumente (schriftliche Auskunft des Foreign Office London vom 30. März 1966 — LS 12/17).

⁸⁷⁾ Dokument Nr. I, 1. Juli 1948.

⁸⁸⁾ Der endgültige Zusammenschluß der drei westlichen Zonen wurde in einem Abkommen über die Dreimächtekontrolle vom 8. April 1949 vereinbart (Documents 1941—49, S. 588—90).

Französische Vorstellungen wurden insoweit berücksichtigt, als die genehmigte Verfassung von mindestens zwei Dritteln der Länder ratifiziert werden mußte und ein Verfahren zur Änderung der bestehenden Ländergrenzen vorgesehen war.

Die Franzosen hatten den zentralen Organen auf dem Gebiete der Finanzen die Zuständigkeit gewähren müssen, aus eigener Machtvollkommenheit ausreichende Steuergelder zur Erfüllung der Aufgaben zu erhalten, für die sie nach der Verfassung verantwortlich sein würden.

Auch die Einzelheiten eines noch zu schaffenden Besatzungsstatuts wurden zukünftigen Beratungen überlassen. Die drei Westmächte hatten seit Anfang April 1948 getrennte Entwürfe vorbereitet, die bis zum Zusammentritt eines Dreimächtekomitees am 9. September noch vielfache Änderungen erfuhren⁸⁹⁾. Die Emp-

⁸⁹⁾ Plischke, a. a. O., S. 18.

fehlungen im Anhang J waren lediglich als provisorische, grundsätzliche Diskussionsgrundlage angesehen worden⁹⁰⁾.

Ein Entgegenkommen der Angelsachsen den Franzosen gegenüber war aber bereits insofern ersichtlich, als das Statut oktroyiert werden sollte und die Alliierten sich wesentliche Ausnahmerechte vorbehalten wollten.

Wenn auch eine einheitliche Auffassung nicht in allen Einzelpunkten erreicht werden konnte, so war doch ein Rahmen für die weitere staatsrechtliche Entwicklung der drei Westzonen geschaffen worden. Mit den Londoner Empfehlungen fiel die Entscheidung, den politischen Wiederaufbau in Westdeutschland durchzuführen, ohne länger auf eine Vierereinigung zu warten.

⁹⁰⁾ Clay auf einer Pressekonferenz am 12. 6. 1948; Telegraf 13. 6. 1948.

VI. Maßnahmen zur Harmonisierung der Wirtschaftspolitik in den drei Westzonen

Die Frage der Fusion der drei westlichen Besatzungszonen stellte sich auf der Sechsmächtekonferenz nicht nur im politischen, sondern auch im wirtschaftlichen Bereich. Eine sofortige, vollständige wirtschaftliche Vereinigung schien den Delegationen nicht durchführbar, solange nicht „weitere Fortschritte in der Errichtung der notwendigen deutschen Institutionen für das Gesamtgebiet gemacht worden“ waren¹⁾. Jedoch wurden bereits Maßnahmen im Hinblick auf eine Harmonisierung der Wirtschaftspolitik in den drei Zonen zum Zeitpunkt der Sechsmächtekonferenz eingeleitet:

1. Aufnahme der drei Westzonen in den Marshallplan

Auf der zweiten Vollversammlung der Commission for European Economic Cooperation (CEEC) war am 16. März 1948 ein Antrag des englischen Außenministers Bevin einstimmig

¹⁾ Ziffer III des Communiqués vom 7. Juni 1948. Frankreich lehnte es ab, sich der Wirtschaftsverwaltung der Bizone anzuschließen (Bidault, Rede in der Nationalversammlung, JOD 11. 6. 1948, S. 3459).

angenommen worden, die westlichen Besatzungszonen Deutschlands zu den Arbeiten der Konferenz hinzuzuziehen²⁾. Diese wurden zu der dritten Konferenz der CEEC vom 16. und 17. April 1948 durch die Generale Robertson und Koenig vertreten³⁾, die am 16. April für die Westzonen das Abkommen über die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC)⁴⁾ unterzeichneten.

2. Währungsreform

Im Mittelpunkt der Überlegungen zu einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik in den drei Zonen stand die Frage der Währungsreform, die als unentbehrlich für den Wiederaufbau Westdeutschlands angesehen wurde. Sie war nicht nur ein währungspolitisches Problem, sondern vielmehr die „Voraussetzung dafür, daß in Deutschland wieder eine Wirtschaftsordnung entsteht, in deren Rahmen der ganze

²⁾ EA 1948, S. 1310.

³⁾ EA 1948, S. 1312/1314.

⁴⁾ OEEC = Organization for European Economic Cooperation. Wortlaut: Germany 1947—1949, S. 532—537.

deutsche Wirtschaftsprozeß zureichend gelenkt wird" ⁵⁾).

In den Jahren 1946 und 1947 hatten die vier Besatzungsmächte vergeblich versucht, sich auf eine Währungsreform für ganz Deutschland zu einigen ⁶⁾. Während der Verhandlungen verlangte die sowjetische Delegation, zwei Satz Prägeplatten für den Druck des Geldes anzufertigen ⁷⁾. Nach sowjetischer Vorstellung sollte nicht nur in Berlin, sondern auch in Leipzig — außerhalb des Bereichs der Viermächtekontrolle ⁸⁾ — gedruckt werden. Mit diesem Vorschlag erklärten sich die Westmächte nicht einverstanden, da sie befürchteten, der Wiederaufbau Deutschlands könnte durch unkontrollierbar in Umlauf gesetztes Geld gefährdet werden ⁹⁾.

Nach dem Scheitern der Londoner Außenministerkonferenz wiesen der englische und amerikanische Außenminister ihre Militärgouverneure an, einen letzten Versuch im alliierten Kontrollrat zu unternehmen, eine Viermächteeinigung über die Währungsfrage zu erreichen ¹⁰⁾.

Am 20. Januar 1948 legte Clay im Kontrollrat die amerikanischen Pläne vor. Er wies darauf hin, daß es der letzte Versuch der Vereinigten Staaten sei, zu einer Viermächtevereinbarung in dieser Frage zu kommen ¹¹⁾. Die sowjetische Delegation antwortete am 31. Januar 1948 und verzichtete zum ersten Male auf ihre Forderung nach zwei Satz Prägeplatten ¹²⁾. In der Sitzung vom 11. Februar nahm der Kontrollrat einen sowjetischen Vorschlag an, das

⁵⁾ Walter Eucken, NZZ 21. 12. 1947.

⁶⁾ Die Geschichte der Währungsreform geht mindestens bis zum Mai 1946 zurück, als Joseph Dodge, der Finanzberater General Clay's, mit deutschen und alliierten Sachverständigen über die Neubewertung der deutschen Währung beriet (schriftliche Auskunft des Foreign Office vom 13. Juni 1966 — LS 12/17).

Es hat insgesamt etwa 250 Pläne zur Währungsreform in Deutschland gegeben (Möller, Zur Vorgeschichte der Deutschen Mark, S. 6).

⁷⁾ Clay, a. a. O., S. 208.

⁸⁾ Documents on American Foreign Relations 1947, S. 56.

⁹⁾ Sie hatten noch in frischer Erinnerung, daß die Sowjets mit ihrem Satz Platten Milliarden von „Allied Military Marks“ nach dem Krieg gedruckt hatten, die wie „fallendes Laub über das Land verteilt“ wurden (Jack Bennet, The German Currency Reform, S. 44) Das amerikanische Schatzamt hatte später eine Menge dieses Geldes mit Dollars einlösen müssen (Davidson, The Berliner Blockade, S. 14).

¹⁰⁾ Clay, a. a. O., S. 211.

¹¹⁾ Times 22. 1. 1948.

¹²⁾ NYT 1. 2. 1948; NYHT 14. 2. 1948.

„Finanzdirektorat“ anzuweisen, innerhalb einer Frist von sechzig Tagen einen Plan zur Währungsreform für alle vier Zonen auszuarbeiten ¹³⁾. Auf der gleichen Sitzung weigerten sich die Westmächte, einem Antrag der Sowjetunion über das Verbot von separaten Währungsreformen zuzustimmen ¹⁴⁾. Ob die sowjetische Kompromißbereitschaft die Basis für eine Lösung des Währungsproblems darstellte oder nicht, blieb ungeklärt ¹⁵⁾. Die sowjetische Delegation zog vor Ablauf der Frist ihren Vertreter aus dem Finanzausschuß, der mit der Ausarbeitung des Planes beschäftigt war, zurück ¹⁶⁾, nachdem sie am 20. März den Kontrollrat verlassen hatte.

Zur Zeit der Viermächtebesprechungen über die Währungsreform Anfang 1948 fanden ebenfalls Besprechungen der drei Westmächte über diese Frage statt ¹⁷⁾. Von französischer Seite wurden hier die stärksten Bedenken gegen eine Währungsreform geltend gemacht, die sich nur auf den Bereich der drei Westzonen erstrecken würde.

Bereits im Jahre 1947 hatte die amerikanische Regierung mit englischer Zustimmung ¹⁸⁾ neues Geld für Deutschland drucken lassen ¹⁹⁾. Dies geschah, nachdem die amerikanische Militärregierung im Oktober 1947 in Berlin Berichte erhalten hatte, daß die Sowjets neue Banknoten mit der Absicht druckten, eine separate Währungsreform in ihrer Zone durchzuführen ²⁰⁾. Nach Ansicht der amerikanischen Militärregierung hätte neues Geld in der Ostzone die Gefahr mit sich gebracht, daß die Westzonen mit altem Geld aus der Ostzone überschwemmt oder zumindest die kommunistische Partei in den Westzonen erhebliche finanzielle Unterstützung bekommen würde. Unter diesen Umständen konnte die amerikanische Militärregierung in Berlin die Regierung in Washington veranlassen, als rein

¹³⁾ NYHT 14. 4. 1948; MG 20. 4. 1948.

¹⁴⁾ NYHT 14. 4. 1948; Tägliche Rundschau 15. 4. 1948.

¹⁵⁾ Howard Palfrey Jones, Currency, Banking and Foreign Debt, S. 422.

¹⁶⁾ NYHT 14. 4. 1948.

¹⁷⁾ Le Monde 5. 2. 1948. In der Ostzone schlossen russische und deutsche Fachleute am 8. Januar 1948 ihre monatelangen Beratungen über eine gesonderte Währungsreform ab. — NZZ 8. 1. 1948.

¹⁸⁾ Neue Zeitung 12. 12. 1947.

¹⁹⁾ Bennett, a. a. O., S. 46. Bennett war Finanzberater Clay's und vertrat die USA in den Währungsverhandlungen mit den anderen Besatzungsmächten. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Bd. 267, S. 54 (Januar 1950).

²⁰⁾ Bennett, a. a. O., S. 46.

defensive Maßnahme neues Geld für den möglichen Notfall herzustellen²¹⁾. Auf diese Weise war auch Geld für den Fall vorhanden, daß das Viermächtegespräch erfolglos abgebrochen und eine separate Aktion im Westen notwendig werden würde. Noch im Jahre 1947 kam das neue Geld in geheimen Transporten nach Deutschland und wurde in den Tresoren des alten Reichsbankgebäudes in Frankfurt aufbewahrt²²⁾.

Zur Einführung einer neuen Währung mußte auch eine entsprechende Ausgabebank geschaffen werden²³⁾. Die Angelsachsen hatten bei ihrem Treffen mit den deutschen Ministerpräsidenten am 7. und 8. Januar 1948 unter anderem vorgeschlagen, für die englische und amerikanische Zone eine gemeinsame Bank mit der Ermächtigung zu errichten, die neue Währung herauszugeben²⁴⁾. Am 1. März 1948 wurde in der Bizone die „Bank Deutscher Länder“ geschaffen, die unter anderem diese Befugnis hatte²⁵⁾.

Die Franzosen stimmten — offenbar nach einem Gespräch der westlichen Militärgouverneure am 2. April 1948²⁶⁾ — den angelsächsischen Plänen insoweit zu, als sie sich am 18. April 1948 bereit erklärten, die Bank in der französischen Zone der Bank Deutscher Länder anzuschließen. Dies war gleichzeitig die erste gemeinsame Einrichtung für alle drei Zonen²⁷⁾.

Auf der Londoner Sechsmächtekonferenz wurde die Frage der Währungsreform lediglich am Rande erwähnt²⁸⁾. Die Delegationen stimmten in der „Notwendigkeit einer solchen Reform als einer wesentlichen Bedingung für die Wiederherstellung einer gesunden deutschen Wirtschaft“ überein, wobei die Vereinigten Staaten und Großbritannien die „treibenden Kräfte“ waren²⁹⁾. Die Angelsachsen ver-

einbarten nach dem 20. März 1948, auf jeden Fall im Bereich ihrer Zonen eine Währungsreform durchzuführen und faßten hierfür den 1. Juni 1948 ins Auge³⁰⁾.

Am 20. April 1948³¹⁾ wurden deutsche Experten unter Bewachung in einem Konklave in Rothwesten bei Kassel³²⁾ isoliert, um dort zusammen mit alliierten Experten die Einzelheiten der geplanten Währungsreform zu erarbeiten³³⁾. Die Arbeiten des Konklaves waren am 8. Juni 1948 beendet und die deutschen Vertreter erlangten damit ihre äußere Freiheit zurück³⁴⁾.

Auch anhand der Unterlagen des Foreign Office ist es „schwierig zu ermitteln³⁵⁾, wann die „Franzosen schließlich der amerikanischen und britischen Entschlossenheit erlagen“, eine separate Währungsreform im Bereich der Westzonen Deutschlands durchzuführen. Murphy berichtet, daß unmittelbar vor dem 1. Juni 1948, an dem die Währungsreform in der Bizone durchgeführt werden sollte, die französische Regierung „plötzlich und verspätet (belatedly) ihr Einverständnis erklärte, die Verteilung des neuen Geldes auch auf die französische Zone zu erstrecken“³⁶⁾. Ihre Teilnahme hatte eine weitere Verzögerung um knapp drei Wochen zur Folge.

Die Einführung des neuen Geldes im Bereich der drei Westzonen wurde am 18. Juni 1948 von ihren Militärgouverneuren in Briefen an den sowjetischen Militärgouverneur zum 20. Juni 1948 angekündigt³⁷⁾, nach „zwei Jahren und einem Monat, nachdem die Dodge-

³⁰⁾ Murphy, *Diplomat among Warriors*, S. 313.

³¹⁾ Möller, a. a. O., S. 14.

³²⁾ Pünder, *Das bizonale Interregnum*, S. 176.

³³⁾ Howard Palfrey Jones, a. a. O., S. 427. Die Besatzungsmächte bestimmten dennoch Zeitpunkt und Methode der Währungsreform, wobei die deutschen Vorschläge größtenteils unbeachtet blieben (EA Dokumente und Berichte Bd. 6, Einführung von Gustav von Schmoller, S. 8; Pünder, a. a. O., S. 177). General Clay erklärte am 27. 5. 1948, es könnte keiner deutschen Regierung zugemutet werden, die Verantwortung für die Währungsreform zu übernehmen, da sie unpopulär wäre (Telegraf 28. 5. 1948).

³⁴⁾ Pünder, a. a. O., S. 177.

³⁵⁾ Schriftliche Auskunft des Foreign Office vom 13. Juni 1966 (LS 12/17) — „the French finally succumbed to American and British determination“.

³⁶⁾ Murphy, a. a. O., S. 313. — *Financial Times* gab am 22. 5. eine Meldung der *Agence France Presse* wieder, daß sich die drei Westmächte am 21. 5. 1948 geeinigt hätten, die Währungsreform in den drei Besatzungszonen durchzuführen.

³⁷⁾ *Documents on International Affairs*, 1947/48, S. 575/76.

²¹⁾ Ebenda.

²²⁾ Alliierte Regierungsbeamte bestätigten zwar, daß neues Geld auf Veranlassung des amerikanischen Schatzamtes gedruckt worden sei (Telegraf 9. 12. 1947), es wurde aber ausdrücklich dementiert, daß Banknoten in Hamburg eingetroffen seien, die den Banken in der Bizone zur Verteilung übergeben werden sollten (Kurier 24. 12. 1947).

²³⁾ Clay, a. a. O., S. 205.

²⁴⁾ *Documents on American Foreign Relations*, 1948, S. 140.

²⁵⁾ Wortlaut der zugrunde liegenden Verordnung Nr. 129: *Military Government Gazette*, *British Zone of Control* Nr. 23, S. 696—702.

²⁶⁾ *L'Année politique*, 1948, S. 69.

²⁷⁾ *L'Année politique*, 1948, S. 69.

²⁸⁾ Schriftliche Auskunft des Foreign Office vom 30. 3. 1966. — LS 12/17.

²⁹⁾ Ebenda.

Kommission diese Reform als dringend bezeichnet hatte" ³⁸⁾.

Noch einige Tage vorher hatte General Koenig etwa um 20 Uhr General Clay in seinem Haus angerufen und ihm mitgeteilt, die Franzosen könnten sich an der geplanten Währungsreform nicht beteiligen ³⁹⁾. Zu diesem Zeitpunkt war das neue Geld bereits zu den Verteilungsstellen unterwegs. Clay antwortete Koenig nach Rücksprache mit dem englischen Militärgouverneur Robertson, der sich gerade im Hause Clay's befand, die Währungsreform werde dann auf jeden Fall im Bereich der Bizone durchgeführt. Um Mitternacht teilte Koenig Clay dann mit, die französische Regierung werde sich an der Währungsreform doch beteiligen ⁴⁰⁾.

Unmittelbar vor dem 18. Juni 1948 schienen sich die französischen Einwände gegen den

³⁸⁾ Murphy, a. a. O., S. 313.

³⁹⁾ Mitteilung General Clays in einer Unterredung mit dem Verfasser am 1. Juni 1966 in Berlin.

⁴⁰⁾ Ebenda.

Zeitpunkt der Durchführung zu richten. Die Franzosen hielten den Zeitpunkt für verfrüht. Nach ihrer Auffassung sollten zunächst die Wirkungen des Marshallplanes abgewartet werden. Außerdem wiesen sie erneut darauf hin, daß die Reform die Spaltung Deutschlands „verewigen“ werde ⁴¹⁾.

3. Beitritt der französischen Zone zur Außenhandelsorganisation der Bizone

Eine weitere Maßnahme zur Harmonisierung der Wirtschaftspolitik wurde im Hinblick auf eine gemeinsame Leitung und Kontrolle des Außenhandels der drei Zonen getroffen. Auf der Sechsmächtekonferenz wurde hierüber eine Empfehlung beschlossen ⁴²⁾. Im Oktober 1948 schloß sich die französische Zone der Außenhandelsorganisation der Bizone an ⁴³⁾.

⁴¹⁾ Schriftliche Auskunft des Foreign Office vom 13. Juni 1966 (LS 12/17).

⁴²⁾ Communiqué vom 7. Juni 1948, Nr. III B.

⁴³⁾ Vogel, Westdeutschland 1945—1950, T. II, S. 34.

VII. Das Ruhrproblem

1. Herausbildung der Haltung der drei Westmächte

Vor Beginn der Sechsmächtekonferenz hatte die französische Regierung detaillierte Pläne für die Zukunft des Ruhrgebietes vorgelegt und zu ihrer Durchsetzung früh eine rege diplomatische Aktivität entfaltet. Demgegenüber bestand die angelsächsische Politik bis zum Ende des Jahres 1947 im wesentlichen darin, sowjetische und französische Vorstellungen zurückzuweisen, ohne selbst Vorschläge zu machen. Frankreich bezeichnete in einem Memorandum an den Rat der Außenminister vom 14. September 1945 die „endgültige Trennung des rheinisch-westfälischen Gebietes einschließlich der Ruhr von Deutschland als unerlässlich für die Deckung der französischen Grenze und als wesentliche Bedingung für die Sicherheit Europas und der Welt“ ¹⁾. Die Regierungen der Sowjetunion, der Vereinigten Staaten und Großbritanniens lehnten die Abtrennung des Ruhrgebietes ab ²⁾.

¹⁾ Documents français relatifs à l'Allemagne, S. 13—15 (14).

²⁾ Molotow 10. 7. 1946; Pariser Sitzung des Rates der Außenminister, Dokumente zur Deutschland-

Die französische Regierung hielt aber aus Sicherheitsgründen zumindest eine internationale Präsenz für notwendig, wenn das Ruhrgebiet nach dem Willen der anderen Besatzungsmächte bei Deutschland verbleiben sollte. In einem Memorandum vom 1. Februar 1947 legte Frankreich im einzelnen seine Ruhrpläne dar ³⁾. Zur näheren Ausgestaltung der internationalen Präsenz erklärte die französische Regierung eine „einfache alliierte Kontrolle über die Kohlengruben und Hüttenwerke“ für nicht ausreichend, da allein die „direkte Verwaltung durch interalliierte Organe“ die Durchführung der Bestimmungen eines Friedensvertrages auf diesem Gebiete möglich machte. Das Eigentum an der Gesamtheit der Minen und Industrie sollte nach französischer Ansicht ungeteilt auf Nationen übergehen, die gemeinsam im Kampf gegen Deutschland gestanden hätten. Ausführlich

politik der Sowjetunion, S. 17—23; Byrnes, Rede in Stuttgart 6. 9. 1946, Germany 1947—1949, S. 3—8 (8); Bevin, Rede im Unterhaus, 22. 10. 1946, House of Commons Debates, 5. Folge, Bd. 447, Sp. 1487—1522 (1517).

³⁾ Documents français relatifs à l'Allemagne, S. 57—64.

wurden die französischen Pläne für die internationale Verwaltung der Kohlengruben und Hüttenindustrien dargelegt. Zweck der vorgeschlagenen Regelung sollte es sein, „die deutsche Produktion auf die von den Alliierten vereinbarte Höhe zu beschränken“, im „Rahmen des irgendmöglichen die Förderung von Kohle zu entwickeln“ und die „Verteilung der Ruhrproduktion gemäß den Bedürfnissen der europäischen Industrien zu gewährleisten“.

Auch diese Vorstellungen über die Zukunft des Ruhrgebietes wurden von der amerikanischen und englischen Regierung nicht geteilt⁴⁾.

Unmittelbar vor Beginn der Sechsmächtekonferenz einigten sich die amerikanische und englische Regierung am 21. Februar 1948 zur Frage des späteren Eigentums an den Kohlengruben und Hüttenindustrien in zwei Punkten, die sich mit den französischen Vorstellungen trafen. Einmal wurde festgelegt, die Zechenanteile auf keinen Fall wieder den ehemaligen deutschen Eigentümern zu übertragen und zum anderen, die Truste der Ruhrindustrie zu zer schlagen⁵⁾.

2. Besprechungen auf der Sechsmächtekonferenz

Auf der Sechsmächtekonferenz versuchte Frankreich, die anderen Delegationen zur Aufgabe ihrer Auffassung zu bewegen, daß das Ruhrgebiet keine besondere Regelung benötige. Die französische Regierung schien sich zu diesem Zeitpunkt aber damit abgefunden zu haben, daß die Abtrennung des Ruhrgebietes von Deutschland nicht erreichbar war⁶⁾. Sie hatte ihre Vorstellungen, die in dem Memorandum vom 1. Februar 1947 enthalten sind, jedoch nicht aufgegeben⁷⁾. Eine Internationalisierung des Eigentums und Schaffung direkter interalliiertter Verwaltung waren aber bereits vor Beginn der Konferenz deutlich von den Angelsachsen abgelehnt worden. Insoweit bestand also für die französische Delegation wenig Hoffnung, ihre Absichten durchzusetzen. Die

Forderung, ein internationales Eigentum an den Ruhrindustrien zu schaffen, wurde von der französischen Delegation ausdrücklich aufrechterhalten⁸⁾. Auf die Bildung einer interalliierten Leitung der Ruhrindustrie soll sie aber im Laufe der Verhandlungen verzichtet haben⁹⁾.

Auf jeden Fall wollte sie die Errichtung einer internationalen Kontrollbehörde für das Ruhrgebiet erreichen. Dieser Behörde sollten nach französischer Ansicht weitgehende und wirksame Zuständigkeiten eingeräumt werden¹⁰⁾. Sie sollte exterritoriale Funktionen in dem Sinne erhalten, daß die Kontrolle über die Betriebsführung, die Produktion und die Verteilung von Kohle, Koks, Eisen und Stahl aus dem Kompetenzbereich einer deutschen Regierung und eines deutschen Parlaments herauszunehmen wäre¹¹⁾. Die französische Delegation vertrat weiter die Ansicht, daß die Behörde auch die Ausfuhrquoten für Kohle, Koks und Stahl festlegen und die Verteilung dieser Grundstoffe in Deutschland bestimmen müßte¹²⁾. Ihr sollte das Recht zu Gewaltmaßnahmen eingeräumt werden für den Fall, daß eine künftige deutsche Regierung sich ihren Entscheidungen nicht beugen würde¹³⁾. Diese Behörde sollte so früh wie möglich ins Leben gerufen werden, auf jeden Fall vor der Bildung einer deutschen Regierung¹⁴⁾. Die Franzosen wiesen darauf hin, daß dadurch endlose Verhandlungen und Schwierigkeiten mit deutschen Behörden vermieden würden¹⁵⁾. Außerdem wäre im Bewußtsein der öffentlichen Meinung die Bildung einer deutschen Regierung und die Errichtung einer internationalen Behörde für das Ruhrgebiet ein zusammengehörender Vorgang¹⁶⁾. Frankreich wollte weiter sicherstellen, daß für eine spätere Zeit, in der die militärische Besetzung Deutschlands aufgehört haben würde, die Kontrollkommission in die endgültige Verwaltung des Ruhrgebietes eingeschaltet bliebe¹⁷⁾.

Die Delegation der Beneluxstaaten unterstützte Frankreich in seiner Forderung auf Bildung einer internationalen Kontrollbehörde,

⁴⁾ EA 1947, S. 722; Germany, 1947—1949, S. 329/330.

⁵⁾ Documents on American Foreign Relations, 1948, S. 115.

⁶⁾ In einer Rede zum Deutschlandproblem am 13. 2. 1948 in der Nationalversammlung erwähnte Bidault diese Forderung nicht (Wortlaut: Documents on International Affairs 1947/1948, S. 221—224). — Am 11. 6. 1948 erklärte er von derselben Stelle (JOD, 1948, S. 3456), selbst in Frankreich habe diese These keine Anhänger mehr.

⁷⁾ Documents français relatifs à l'Allemagne, S. 57—64.

⁸⁾ Bidault, Rede in der Nationalversammlung vom 11. 6. 1948; s. auch Anmerkung 6 dieses Kapitels.

⁹⁾ NZZ 12. 5. 1948.

¹⁰⁾ Times 10. 5. 1948.

¹¹⁾ NZZ 11. 5. 1948.

¹²⁾ NZZ 24. 5. 1948.

¹³⁾ NZZ 24. 5. 1948.

¹⁴⁾ Survey of International Affairs, 1947/48, S. 262.

¹⁵⁾ Times 7. 5. 1948.

¹⁶⁾ Times 10. 5. 1948.

¹⁷⁾ NZZ 10. 5. 1948.

an der die Beneluxstaaten teilzunehmen wünschten¹⁸⁾. Auch nach ihrer Ansicht sollten der Behörde umfassende Rechte eingeräumt werden. Sie unterstützte aber nicht den Vorschlag Frankreichs auf eine direkte internationale Verwaltung im Ruhrgebiet. Im Hinblick auf die Forderung nach internationalem Eigentum meinten sie, dies sei ein theoretischer Begriff; die Frage eines deutschen Eigentums wäre weniger wichtig als die wirksame Ausübung der Rechte, die sich aus einer Kontrolle ergäben¹⁹⁾.

Die amerikanische und englische Delegation hielten übereinstimmend an der Auffassung fest, das Eigentum an den Ruhrindustrien schließlich wieder in deutsche Hände zu legen²⁰⁾. Sie widersetzten sich außerdem den französischen Vorstellungen über die Einrichtung direkter alliierter Leitungen der Industrien im Ruhrgebiet.

Von der amerikanischen Delegation wurden grundsätzliche Einwendungen gegen die Errichtung einer internationalen Ruhrbehörde geäußert. Sie sah Produktions- und Verteilungsschwierigkeiten voraus und hätte am liebsten die Privatinitiative im Ruhrgebiet wiederhergestellt²¹⁾. Die Amerikaner scheuten sich außerdem, der Ruhrbehörde umfassende exterritoriale Rechte zu geben, da sie die sowjetischen Aktiengesellschaften in der Ostzone²²⁾ verurteilt hatten²³⁾. Schließlich wollten die Amerikaner einer deutschen Regierung keine schwere Hypothek auferlegen, die ihre Autorität beeinträchtigen mußte²⁴⁾.

Trotz ihrer Bedenken erwogen sie aber bereits nach dem ersten Teil der Gespräche die Bil-

dung einer Ruhrbehörde²⁵⁾. Die amerikanische Delegation machte ihre Zustimmung jedoch davon abhängig, daß dadurch die wirksame Durchführung des Marshallplanes nicht gefährdet werde. Sie wollten der Behörde deshalb entweder nur eine beratende Funktion einräumen²⁶⁾ oder sie während der Besatzungszeit den militärischen Kommandostellen unterordnen²⁷⁾ oder aber dem amerikanischen Militärgouverneur beziehungsweise dem ERP-Administrator ein Vetorecht gegen die Beschlüsse der Ruhrbehörde geben²⁸⁾. Die amerikanische Regierung wollte sichergehen, daß die Gelder, die sie für den Wiederaufbau Deutschlands und Europas aufzubringen bereit war, in ihrem Sinne verwendet würden²⁹⁾. Amerikanische Berechnungen hatten ergeben, daß bei der Durchführung der französischen Pläne für die Gestaltung des Ruhrgebietes sowohl die Leistungsfähigkeit der rheinisch-westfälischen Industrie als auch die Stabilität einer künftigen deutschen Regierung beeinträchtigt würden³⁰⁾. Dies aber mußte das amerikanische Ziel gefährden, von den Zuschüssen in Deutschland befreit zu werden. Nach amerikanischer Auffassung sollte die Ruhrbehörde auch erst nach Errichtung einer deutschen Regierung ins Leben gerufen werden³¹⁾. Auf die von Frankreich geäußerten Befürchtungen um seine künftige Sicherheit antworteten die Amerikaner, bis zum Ende der Besetzung würde die Kontrolle der Ruhrindustrien von den Militärregierungen ausgeübt. In Anschluß daran sollte dann eine Kontrolle bestehenbleiben, die eine Verwendung des industriellen Potentials für eine deutsche Wiederaufrüstung verhindere³²⁾.

Die englische Delegation zeigte zwar mehr Sympathie für die französische Haltung,

¹⁸⁾ Die Beneluxstaaten, von denen Belgien seine Ansichten am klarsten definierte (Dokumentation française 12. 3. 1947, Nr. 569), hatten bereits in ihrer gemeinsamen Note vom 26. 11. 1947 die Schaffung einer besonderen internationalen Kontrolle im Ruhrgebiet unter ihrer Beteiligung befürwortet (EA 1948, S. 1227—1229 [1228]).

¹⁹⁾ Bidault, Rede in der Nationalversammlung 11. 6. 1948, JOD S. 3462.

²⁰⁾ NZZ 24. 5. 1948.

²¹⁾ NZZ 11. 5. 1948.

²²⁾ Die sowjetischen Aktiengesellschaften umfaßten einen recht erheblichen Teil des nach den Demonstrationen noch verbleibenden industriellen Produktionsapparates der sowjetischen Besatzungszone. Ihre Produktion war grundsätzlich für die Sowjetunion bestimmt (Die wirtschaftliche Entwicklung in der SBZ seit Potsdam, EA 1947, S. 1027—40).

²³⁾ Hierauf hatte die amerikanische Regierung zuletzt in ihrer Note vom 26. 3. 1948 an die Sowjetunion hingewiesen (Germany, 1947—1949, S. 84—87).

²⁴⁾ NZZ 11. 5. 1948.

²⁵⁾ Am 18. November 1947, dem Abend vor seiner Abreise zur Londoner Konferenz der Außenminister, hielt Marshall in Chicago eine Rede, die bereits eine Änderung der amerikanischen Auffassung im Hinblick auf eine besondere Kontrolle des Ruhrgebietes andeutete: „safeguards must be set to insure that the resources and industrial potential of the Ruhr . . . should not be left under the exclusive control of any future German government . . .“. — Department of State Bulletin Bd. XVII, 30. 11. 1947, S. 1024—28 (1028).

²⁶⁾ Christian Science Monitor 10. 5. 1948.

²⁷⁾ NZZ 10. 5. 1948.

²⁸⁾ NZZ 13. 5. 1948; MG 12. 5. 1948.

²⁹⁾ Christian Science Monitor 21. 5. 1948.

³⁰⁾ NZZ 24. 5. 1948.

³¹⁾ Christian Science Monitor 28. 5. 1948.

³²⁾ NZZ 10. 5. 1948.

stimmte aber den Amerikanern im wesentlichen zu, da sie keineswegs das europäische Hilfsprogramm gefährden wollte³³⁾.

3. Einigung über die Bildung einer Internationalen Ruhrbehörde

Die Delegationen einigten sich schließlich über die Errichtung einer Internationalen Ruhrbehörde, die ihre Arbeit noch vor der Bildung einer vorläufigen deutschen Regierung aufnehmen sollte³⁴⁾. Es wurde ausdrücklich erwähnt, daß die Errichtung dieser Behörde nicht die politische Abtrennung des Ruhrgebietes von Deutschland bedeute³⁵⁾.

Ihre wichtigste Befugnis war, die Verteilung der Ruhrprodukte Kohle, Koks und Stahl zwischen dem deutschen Verbrauch und dem Export vorzunehmen (Ziffer 5 a). Sie sollte ferner sicherstellen, daß keine willkürlichen oder diskriminierenden Maßnahmen von deutschen Behörden im Hinblick auf den internationalen Handel mit Produkten des Ruhrgebietes praktiziert würden (Ziffer 5 b). Sie hatte weiter das Recht, Berichte anzufordern und Untersuchungen über die Verteilung und Produktion und den Verbrauch der Produkte des Ruhrgebietes anzustellen (Ziffer 7). Schließlich wurden ihr noch weitere Aufgaben für die Zeit nach Beendigung der Kontrollperiode in Deutschland in Aussicht gestellt (Ziffer 10 b). Hierbei handelte es sich um Zuständigkeiten, die notwendig sein könnten, um die Abrüstung in Deutschland zu erzwingen und die Lieferung von Ruhrprodukten an verbotene und eingeschränkte Industrien zu kontrollieren (Ziffer 9 b). Nach Beendigung der Kontrollperiode sollten deutsche Behörden der Internationalen Behörde dafür verantwortlich sein, daß diese ihre Funktionen durchführen und ihre Rechte ausüben kann (Ziffer 10 a). Die Verwaltung der Kohlen- und Koksindustrie unterlag weiter der Kontrolle der amerikanischen und englischen Besatzungsmacht (Ziffer 8).

Die Übereinkunft enthielt schließlich noch eine Regelung über den Schutz ausländischer Inter-

essen (Ziffer 5 d), um zu verhindern, daß ausländische Beteiligungen zum Vorteile eines deutschen Staates verstaatlicht werden könnten³⁶⁾.

4. Stellungnahme und weitere Entwicklung

Es war eine Konzession an Frankreich, daß es überhaupt zur Bildung der Internationalen Ruhrbehörde kam. Ihr wurde jedoch lediglich die Verteilungsbefugnis zwischen dem deutschen Verbrauch und dem Export eingeräumt. Die Angelsachsen hatten sich nicht bereit erklärt, der Behörde die Kontrolle über die Produktion oder die Betriebsführung der Unternehmen zu geben, ganz abgesehen davon, daß die Franzosen ihre Vorstellungen über direkte alliierte Betriebsleitungen und die Internationalisierung des Eigentums in der Ruhrindustrie nicht durchsetzen konnten. Die Militärgouverneure wurden außerdem im Sinne der amerikanischen Vorstellungen zur Durchführung der Beschlüsse der Ruhrbehörde nur verpflichtet, soweit diese das Marshallplan-Programm nicht gefährdeten. In der Ruhrbehörde hatten die Angelsachsen eine Mehrheit von 9 : 6 Stimmen, da sie auch das Stimmrecht für Deutschland ausüben sollten.

Im Sinne der französischen Vorstellungen konnten die Militärgouverneure andererseits die Beschlüsse der Ruhrbehörde nur im Rahmen der zwischen den Angelsachsen und Frankreich in der Zeit vom April 1947 bis Februar 1948 abgeschlossenen Abkommen über den Export deutscher Kohle und deutschem Koks durchführen.

Die Delegationen konnten sich über die Frage der endgültigen Eigentumsverhältnisse im Ruhrgebiet nicht einigen. Diese Frage blieb offen und wurde weder im Abschlußkommuniqué noch im Abkommen erwähnt. Die Angelsachsen warteten weitere Verhandlungen zu dieser Frage nicht ab, sondern griffen erneut zu ihrer oft praktizierten Methode, im Sinne ihrer Vorstellungen einseitig zu handeln.

Am 10. November 1948 veröffentlichten die beiden Militärgouverneure das Gesetz über die „Reorganisierung der deutschen Ruhrindustrie“³⁷⁾. In der Präambel wurde erklärt, die Militärregierungen hätten entschieden, die

³³⁾ Observer 13. 6. 1948.

³⁴⁾ Das Übereinkommen stellte eine grundsätzliche Einigung dar (Ziffer 12) und sollte die Grundlage für ein mehr in die Einzelheiten gehendes Abkommen bilden. Es wurde als Anhang des Schlußkommunikés veröffentlicht. Wortlaut: Germany 1947—1949, S. 79/80. Deuerlein, S. 461—463.

³⁵⁾ Kommuniqué vom 7. Juni 1948. Wortlaut: Germany 1947—1949, S. 76—78; Deuerlein, S. 459/60.

³⁶⁾ Bidault, Anm. 338. — Nach Le Monde 8. 6. 1948 war zur Veröffentlichung dieser Fragen die Bildung eines interalliierten Komitees vorgesehen.

³⁷⁾ Law Nr. 75, US Military Government. — Wortlaut: Military Government Gazette Germany United States Area of Control, Ausgabe L, S. 22—28.

Frage des späteren Eigentums an Kohle-, Eisen- und Stahlindustrien der Entscheidung einer repräsentativen, frei gewählten deutschen Regierung zu überlassen. Das Gesetz sah in der Kohlen-, Eisen- und Stahlindustrie die Einsetzung von Treuhändern für die Eigentümer vor, die der Militärregierung gegenüber verantwortlich sein sollten ³⁸⁾.

Die französische Regierung legte sofort gegen das Gesetz Protest ein ³⁹⁾. Während den erneuten Sechsmächtebesprechungen im November/Dezember 1948 sollte lediglich das auf der Deutschlandkonferenz getroffene Übereinkommen in den Einzelheiten festgelegt werden.

Frankreich verlangte jedoch erneut für die Ruhrbehörde das Recht der Kontrolle der Produktion und der Investierung und Weiterentwicklung der Ruhrindustrie ³⁹⁾. Diese Erweiterung der Tagesordnung wurde jedoch von den Angelsachsen abgelehnt. Die Amerikaner waren sehr daran interessiert, eine Vereinbarung über den Zusammenschluß der drei Westzonen, über die Zusammenarbeit Westeuropas und über eine gemeinsame westliche Deutschlandpolitik zu erreichen ⁴⁰⁾. Das schien jedoch ohne eine Vereinbarung über das Ruhrproblem nicht möglich zu sein. Nach einem Bericht des Leiters der amerikanischen Delegation, Douglas ⁴¹⁾, wollten die Amerikaner eine Vereinbarung vermeiden, die die deutschen Interessen außer acht ließ und depressiv auf die deutsche Produktion gewirkt hätte. Andererseits wollten sie aber auch keine so starke französische Reaktion hervorrufen, die vielleicht die weitere Mitarbeit Frankreichs in Frage gestellt hätte.

Nach langen Verhandlungen wurde schließlich am 19. Dezember 1948 ⁴²⁾ in London ein Kompromiß erzielt:

Während der Zeit der Besetzung sollte die Kontrolle der Produktion und der Betriebsführungen durch die Militärregierungen ausgeübt werden, die durch eine militärische Sicherheitsbehörde ⁴³⁾ und die Kohlen- und Stahlkontrollgruppen tätig wurden. Im Rahmen des

Aufgabenbereiches der Sicherheitsbehörde, der sich auf das gesamte Gebiet der Entmilitarisierung erstreckte, hatten von ihr gebildete Inspektionsgruppen ohne vorherige Ankündigung jederzeit freien Zugang zu jedem Ort und zu jeder Einrichtung oder Tätigkeit in Deutschland ⁴⁴⁾.

Frankreich war in der militärischen Sicherheitsbehörde vertreten. Es wurde Ende November 1948 ⁴⁵⁾ von den Vereinigten Staaten und Großbritannien eingeladen, auch Mitglied der angloamerikanischen Kontrollgruppen zu werden, ohne die Fusion der drei Zonen abzuwarten ⁴⁶⁾. Für die Zeit nach Beendigung der allgemeinen Besetzung Deutschlands wurde in Aussicht genommen ⁴⁷⁾, der Ruhrbehörde gewisse begrenzte Kontrollrechte über Leitung und Geschäftsführung der Ruhrindustrie zu gewähren. Diese Befugnisse sollten im einzelnen später vereinbart werden (Artikel 19 b). Einschränkend wurde aber bereits festgelegt, diese hätten nur sicherzustellen, daß die allgemeinen Programme und Richtlinien für die Erzeugung, Weiterentwicklung und Investition in Einklang mit den in der Präambel niedergelegten Zielen stünden ⁴⁸⁾.

Durch diesen Kompromiß wurde die Ruhrbehörde insofern aufgewertet, als ihr für die Zeit nach Beendigung der Besetzungszeit Kontrollrechte über Produktion und Geschäftsführung in Aussicht gestellt wurden. Eine durchgehende Betriebskontrolle hatte Frankreich aber nicht durchsetzen können, da diese in den Vereinigten Staaten als produktionshemmend galt ⁴⁹⁾. Die Aufnahme Frankreichs in die Kohle- und Stahlkontrollgruppen bedeutete zwar ein Entgegenkommen. Mit der Annahme der Einladung blieb aber auch in Zukunft nur eine Art der Kontrolle, wie sie angelsächsischen Vorstellungen entsprach. Die Essener Kontrollgruppen kontrollierten die deutschen Unternehmensführungen nur auf höchster Ebene; ihr Ziel bestand darin, die Rückkehr von ehemaligen Nationalsozialisten in die Unternehmensführung und Eigentümerstellung

³⁸⁾ Dieser Schritt wurde als wichtig für die Erholung Westdeutschlands angesehen. — OMGUS Press Statement 10. 11. 1948. Wortlaut: Germany 1947—1949, S. 353—56.

³⁹⁾ Documents on American Foreign Relations, 1948, S. 117.

⁴⁰⁾ Clay, a. a. O., S. 338.

⁴¹⁾ Clay, a. a. O., S. 354.

⁴²⁾ Clay, a. a. O., S. 339.

⁴³⁾ Am 17. Dezember hatten sich die Militärgouverneure auf ihre Errichtung geeinigt. Clay, a. a. O., S. 341. Wortlaut der am 17. Januar 1949 erfolgten Veröffentlichung: Germany 1947—1949, S. 102—105.

⁴⁴⁾ Ziffer 10 c, Anm. 353.

⁴⁵⁾ „Als Geste guten Willens“ (Clay, a. a. O., S. 333).

⁴⁶⁾ NZZ 26. 11. 1948. — Die offizielle Zulassung erfolgte am 9. 12. 1948 (Clay, a. a. O., S. 333/490, Anmerkung 17).

⁴⁷⁾ Artikel 19 des Ruhrstatuts. Wortlaut: Germany 1947—1949, S. 334—343.

⁴⁸⁾ Hierbei handelte es sich darum, daß die Rohstoffquellen der Ruhr nicht zu Angriffszwecken verwendet würden und der Zugang zu Kohle, Koks und Stahl der Ruhr für die Länder bestehe, die zum gemeinsamen wirtschaftlichen Besten zusammenarbeiteten.

⁴⁹⁾ NZZ 30. 12. 1948.

zu verhindern⁵⁰⁾. Es wurden keine Befugnisse einer ins einzelne gehenden Kontrolle ausgeübt, die „ungebührlich in die üblichen und normalen Obliegenheiten der Geschäftsführung“ eingegriffen hätten⁵¹⁾.

Das grundsätzliche Abkommen der Deutschlandkonferenz erwies sich auch im Hinblick auf die anderen dort getroffenen Entscheidungen als Grundlage für das Ruhrstatut, das am 28. Dezember veröffentlicht wurde und nach Unterzeichnung gemäß Artikel 30 am 28. April 1949 in Kraft trat⁵²⁾.

⁵⁰⁾ Clay, a. a. O., S. 339.

⁵¹⁾ Communiqué vom 28. 12. 1948, Ziffer 12. Wortlaut: Germany 1947—1949, S. 332—334 (333).

⁵²⁾ Germany 1947—1949, S. 343.

Die Verteilung der Produkte des Ruhrgebietes sollte sich auch weiterhin in Einklang mit den Zielen des Marshallplanes und den Kohlevereinbarungen der Westmächte halten (Artikel 22). An den Mehrheitsverhältnissen der Ruhrbehörde änderte sich ebenfalls nichts (Artikel 9). Die Informations- und Untersuchungsrechte der Ruhrbehörde (Artikel 15/20), die in Aussicht genommene Übertragung weiterer Rechte (Artikel 17), der Schutz ausländischer Interessen (Artikel 16) und der Ansatz zu einem Sanktionsmechanismus (Artikel 24) wurden lediglich mehr im Detail festgelegt. Schließlich wurden noch die Fragen der Geltungsdauer (Artikel 32/33) und des Territoriums geregelt, die noch offengeblieben waren.

VIII. Das Sicherheitsproblem

1. Alliierte Nachkriegspolitik

Die Sicherheitspolitik der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und Frankreichs in Europa stimmte nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges in dem Ziel überein, die vollständige Abrüstung und Entmilitarisierung Deutschlands durchzuführen und für die Zukunft sicherzustellen.

Großbritannien und Frankreich schlossen im Sinne dieser Politik am 4. März 1947 den Dünkirchener Beistandspakt für den Fall ab, daß „Deutschland eine Angriffspolitik einschlägt oder irgendeine Initiative ergreift, die eine solche Politik möglich macht“¹⁾.

Die zunehmende Verschlechterung des Ost-West-Verhältnisses brachte es aber mit sich, daß die Westmächte nicht nur Deutschland, sondern auch die Sowjetunion als ein Land ansahen, von dem in Zukunft eine Bedrohung ausgehen könnte.

Der belgische Außenminister Spaak erklärte am 12. Februar 1948²⁾ zu dem Vorschlag Bevins vom 22. Januar 1948, nach dem Muster des Dünkirchener Vertrages bilaterale Verträge abzuschließen, daß dieser durch die

¹⁾ Treaty of Alliance and mutual Assistance between United Kingdom and France. Wortlaut: State Papers, United Kingdom, 1947, Bd. 147, S. 844—847.

²⁾ Rede vor dem Auswärtigen Ausschuß des belgischen Senats. Nachweis bei: Cornides-Volle, Die Entstehung des Westblocks, EA 1949, S. 1810.

„jüngsten Ereignisse überholt“ und nicht mehr als die „alleinige Grundlage für eine Erweiterung des Bündnissystems“ angesehen werden könnte. Nach seiner Ansicht war nun ein „umfassendes Abkommen“ notwendig.

2. Brüsseler Fünfmächtepakt vom 17. März 1948

Die Bestimmung der Rolle Deutschlands in einem westlichen Sicherheitssystem erwies sich dann bei den Fünfmächteverhandlungen in Brüssel vom 4. bis 12. März 1948 als ein Hauptproblem. Diese Gespräche endeten mit dem Abschluß eines Fünfmächtevertrages³⁾, dessen Kernpunkt ein militärisches Unterstützungsversprechen für den Fall eines bewaffneten Angriffs in Europa auf eine der vertragsschließenden Mächte war (Artikel 4). Obwohl in der Präambel erklärt wurde, daß die Mächte alle Schritte unternehmen würden, die sich für den Fall einer erneuten deutschen Aggressionspolitik als notwendig erwiesen, richtete sich der Vertrag nach der Absicht der beteiligten Regierungen nicht ausschließlich gegen Deutschland⁴⁾ — und er kann auch nicht nur als Erweiterung des Dünkirchener Vertrages beurteilt werden. Mit Recht wurde bezweifelt, ob er überhaupt ohne die vorhandene Furcht

³⁾ Wortlaut: Documentation française, Nr. 857, 19. 3. 1948, Cmd 7599.

⁴⁾ Cornides, Westmächte und Deutschland, S. 190.

vor der Sowjetunion abgeschlossen worden wäre ⁵⁾).

Die Amerikaner hatten an den Besprechungen in Brüssel zwar nicht teilgenommen, begrüßten aber die europäische Initiative sehr ⁶⁾).

3. Beratungen auf der Sechsmächtekonferenz

a) Das Sicherheitsproblem stand auch auf der Tagesordnung der Sechsmächtekonferenz.

Die westeuropäischen Delegationen verlangten unter Führung Frankreichs ein Garantieverprechen von den Vereinigten Staaten, im Falle eines Angriffes in Europa militärisch bei der Verteidigung zu helfen ⁷⁾. Frankreich sprach weiter die Erwartung auf militärische Ausrüstung von 25 französischen Divisionen durch Amerika nach dem Vorbild des Lend-Lease-Gesetzes aus ⁸⁾.

Frankreich begründete dies unter zwei Gesichtspunkten:

Einmal hätte sich nach seiner Ansicht aus einer scharfen russischen Reaktion auf die Bildung einer westdeutschen Regierung und die Lösung der Ruhrfrage ohne die Sowjetunion ein militärischer Konflikt ergeben können ⁹⁾. Zum anderen ging die französische Regierung nach wie vor davon aus, daß die Gefahr einer erneuten deutschen Aggression bestünde, wenn diese auch angesichts der militärischen Ohnmacht Deutschlands nicht akut wäre. Die Franzosen waren der Ansicht, daß sie nunmehr so in die angelsächsische Politik verstrickt wären, daß sie größere Sicherheiten brauchten ¹⁰⁾, als sie der Brüsseler Pakt bieten würde ¹¹⁾. In der französischen Presse erschienen — vom Außenministerium offenbar lancierte ¹²⁾ — Artikel, die die französischen Ansichten kompromißlos darlegten ¹³⁾.

Die französische Delegation wies in diesem Zusammenhang auf die schwierige innenpolitische Situation hin. Sie erklärte, daß im Herbst Wahlen stattfänden und die Regierung sich davor hüten müßte, den Kommunisten und

Gaullisten die Möglichkeit zu geben, als Hüter der französischen Sicherheitsinteressen aufzutreten ¹⁴⁾. Auch im französischen Kabinett wurde die Auffassung vertreten, Frankreich könnte der angelsächsischen Linie in der Deutschlandfrage nur dann folgen, wenn es gleichzeitig wirksame Sicherheitsgarantien erhalte ¹⁵⁾.

Die Delegation der Beneluxstaaten schloß sich der französischen Auffassung an ¹⁶⁾.

Auch die englische Regierung war der Ansicht, daß die „Nationen des freien Europas“ wirksame Sicherheitsvereinbarungen brauchten ¹⁷⁾. In einem „höchst geheimen“ Telegramm an die amerikanische Regierung ¹⁸⁾ wies der britische Außenminister Bevin darauf hin, England habe 1940 nicht positiv gewußt, welche Hilfe — wenn überhaupt — Amerika geben würde. Für Großbritannien und andere freie Nationen wäre es sehr schwierig, neuen Aggressionen entgegenzutreten, wenn es keine ausgearbeitete Vereinbarung zum kollektiven Widerstand gegen solche Aggressionen gäbe, an dem die Vereinigten Staaten beteiligt wären. Nach seiner Auffassung gäbe ein atlantisches Sicherheitssystem nicht nur allen freien Nationen Europas ein Gefühl des Vertrauens, das sie brauchten, um Frieden und Wohlstand aufzubauen, sondern es wäre wahrscheinlich auch der einzige Weg, über den Frankreich dazu gebracht werden könnte, einem Wiederaufbau Deutschlands zuzustimmen.

Bevin setzte sich für die Einberufung einer Konferenz zur Besprechung von Verteidigungsbündnissen im Nordatlantikraum durch die Vereinigten Staaten ein. Am 20. Mai 1948 erklärte er in einem weiteren Telegramm an die amerikanische Regierung, sie müßte die Bereitschaft zur Übernahme gewisser Verpflichtungen beweisen ¹⁹⁾.

b) Auf der Sechsmächtekonferenz zeigten die Amerikaner Zurückhaltung gegenüber den Forderungen auf militärische Garantien. Sie

⁵⁾ Survey of International Affairs, 1947/1948, S. 109. — Die NZZ schrieb am 18. März 1948, daß mit dem Abschluß des Vertrages in erster Linie die Sowjetunion gemeint gewesen wäre.

⁶⁾ Truman, Years of Trial and Hope, S. 257.

⁷⁾ NYT 10. 5. 1948; Times 27. 5. 1948.

⁸⁾ Truman, Years of Trial and Hope, S. 259.

⁹⁾ NYT 25. 5. 1948

¹⁰⁾ NYHT 4. 5. 1948.

¹¹⁾ NZZ 5. 5. und 24. 5. 1948.

¹²⁾ NYHT 24. 5. 1948.

¹³⁾ Le Monde und Figaro vom 23./24. 5. 1948.

¹⁴⁾ NZZ 27./28. 5. 1948.

¹⁵⁾ Kurier 5. 5. 1948.

¹⁶⁾ Luxemburger Wort 25. 5. 1948; Forrestal Diaries S. 422 u. 423.

¹⁷⁾ Sowohl die englische wie die französische Regierung sahen sich nicht in der Lage, die im Herbst 1947 mit dem Schlagwort von der „Dritten Kraft“ bezeichneten Bestrebungen zu einer unabhängigen Föderation Europas zu unterstützen (Cornides-Volle, Die Vorgeschichte des Brüsseler Fünfmächtepaktes, EA 1949, S. 1763).

¹⁸⁾ Truman, a. a. O., S. 258/259.

¹⁹⁾ Truman, a. a. O., 259/60.

erklärten, Europa würde ohnehin von den Vereinigten Staaten geschützt, da amerikanische Truppen von der Nordsee bis zum Alpenrand ständen; im Falle eines militärischen Konfliktes in Europa wären sie sofort mitverwickelt²⁰⁾.

Zum Zeitpunkt der Sechsmächtekonferenz wurde die Politik der amerikanischen Regierung durch folgende Überlegungen bestimmt: Sie begrüßte zwar die Bildung von regionalen Bündnissen, wollte sich aber zum damaligen Zeitpunkt noch nicht in Form eines Vertrages oder auch nur eines Protokolls binden²¹⁾, was einer automatischen, unbegrenzten Verpflichtung gleichgekommen wäre²²⁾.

In einer Besprechung des Nationalen Sicherheitsrates am 22. April 1948 legte der Unterstaatssekretär Lovett im State Department ausgearbeitete²³⁾ Vorschläge für eine soweit wie möglich übereinstimmende Aktion des Senats und des Präsidenten dar²⁴⁾. Es war eine Erklärung des Inhaltes vorgesehen, daß die Vereinigten Staaten bereit wären, im Rahmen des Artikels 51 der Charta der Vereinten Nationen Schritte im Hinblick auf die Bildung eines regionalen Bündnisses zu erwägen, sofern sich dies als im Interesse der Sicherheit der Vereinigten Staaten erweisen würde²⁴⁾. Von den Staaten der westlichen Union sollte jedoch verlangt werden, daß sie zunächst eigene Initiativen für Pläne im Hinblick auf eine Standardisierung der Ausrüstung, Reaktivierung ihrer militärischen Organisationen und Bildung eines gemeinsamen Generalstabes entwickelten²⁵⁾.

Die amerikanische Regierung konnte sich an europäischen militärischen Besprechungen nicht beteiligen, bevor der Kongreß nicht einen bestimmten Standpunkt eingenommen hatte²⁶⁾. Truman hatte stets das vergebliche Bemühen des amerikanischen Präsidenten Wilson vor Augen, die Zustimmung des Kongresses zum Beitritt der Vereinigten Staaten zum Völkerbund zu erreichen²⁷⁾. Auch der republikanische Sprecher in Angelegenheiten der auswärtigen Politik, Senator Vandenberg, war

sich bewußt, daß selbst die besten Pläne infolge eines überhasteten Schrittes im Kongreß auf Ablehnung stoßen könnten²⁸⁾.

Andererseits war die amerikanische Regierung gewillt, Sicherungen zu geben, die ausreichen würden, um Vertrauen zu erzeugen und die Zuversicht der Völker Europas zu stärken²⁹⁾. Die französische Forderung auf militärische Ausrüstung ihrer Divisionen durch die Vereinigten Staaten hatte aber zu jener Zeit keine Aussicht, die notwendige Zustimmung des Kongresses zu erhalten³⁰⁾.

Eine Formulierung der amerikanischen Auffassung wurde schließlich in der Senatsresolution Nr. 239 — Vandenberg-Resolution — gefunden. Die Resolution ging im wesentlichen auf gemeinsame Beratungen Vandebergs mit Lovett zurück, von deren Verlauf Marshall, Dulles, führende Kongreßmitglieder sowie hohe militärische Befehlshaber Kenntnis bekamen³¹⁾. In der Resolution wurde dem Präsidenten geraten, Sicherheit für die freie Welt durch Entwicklung von regionalen und anderen Verteidigungsbündnissen im Rahmen der Charta der Vereinten Nationen zu suchen. Als weiteres Ziel war die Verbindung der Vereinigten Staaten mit solchen regionalen und anderen kollektiven Bündnissen genannt, die auf dauernder und wirksamer Selbsthilfe und gegenseitiger Hilfe beruhten³²⁾.

Die Vandenberg-Resolution und die Erklärung des amerikanischen Präsidenten hatten einen günstigen Einfluß auf den Verlauf der Sechsmächtekonferenz³³⁾.

4. Ergebnisse

Die Delegationen der Sechsmächtekonferenz kamen zu folgendem Ergebnis:

Sie äußerten erneut ihre Überzeugung, daß es keinen allgemeinen Rückzug der Besatzungstruppen aus Deutschland geben könnte, solange der Frieden nicht gesichert wäre. Sie bestätigten ihre Entschlossenheit, die Kontrolle über Entwaffnung, Entmilitarisierung

²⁰⁾ NZZ 12. 5. und 24. 5. 1948; Sunday Times 9. 5. 1948.

²¹⁾ Forrestal Diaries, S. 422.

²²⁾ Truman, a. a. O., S. 259.

²³⁾ Truman, a. a. O., S. 258.

²⁴⁾ Forrestal Diaries, S. 423.

²⁵⁾ Forrestal Diaries, S. 434. — Dies wurde von den Vereinigten Staaten den Regierungen der Brüsseler Paktstaaten auch mitgeteilt (NYT 27. 4. 1948).

²⁶⁾ United States in World Affairs, 1948/49, S. 10.

²⁷⁾ Truman, a. a. O., S. 258.

²⁸⁾ Private Papers of Senator Vandenberg, S. 404/405.

²⁹⁾ Truman, a. a. O., S. 259.

³⁰⁾ Lovett in einer Besprechung des Nationalen Sicherheitsrates am 20. Mai 1948; Truman, a. a. O., S. 260.

³¹⁾ Private Papers of Senator Vandenberg, S. 404—406.

³²⁾ Wortlaut der Resolution: Documents on American Foreign Relations, 1948, S. 583/84.

³³⁾ Bidault, Rede in der Nationalversammlung, 11. 6. 1948 (JOD, 1948, S. 3460).

und Industriekapazität aufrechtzuerhalten. Zur Sicherstellung dieser Ziele sollte eine militärische Sicherheitsbehörde geschaffen werden, die unter anderem die notwendigen Inspektionen durchzuführen hätte. Für den Fall einer allgemeinen Zurückziehung der Truppen wurde ein Übereinkommen über die notwendigen Maßnahmen zur Demilitarisierung, Abrüstung, Kontrolle der Industrie und Besetzung der Schlüsselgebiete in Aussicht genommen³⁴⁾.

5. Stellungnahme und weitere Entwicklung

Den im Brüsseler Pakt verbundenen Staaten war es nicht gelungen, die Vereinigten Staaten zu diesem Zeitpunkt auf eine militärische Garantie zu verpflichten. Es war auch nicht zum Abschluß eines Dreimächtepaktes nach dem Vorbild des von Byrnes am 29. April 1946 gemachten Vorschlages gekommen, zum Zwecke der vollständigen Abrüstung und Entmilitarisierung Deutschlands und ihrer Sicherstellung für die Zukunft einen Vertrag für die Dauer von 25 bzw. 40 Jahren abzuschließen³⁵⁾. Die Amerikaner erklärten lediglich erneut, daß sie in Europa bleiben würden. Damit bestätigten sie ihre seit der Stuttgarter Rede Byrnes (9. September 1946) bekannte Politik, Europa auch in Zukunft nicht sich selbst zu überlassen. Die Zusammenarbeit mit Europa sollte aber nach amerikanischer Auffassung eine „Ergänzung und kein Ersatz“ sein³⁶⁾.

Es wurde nicht gesagt, wann von einem gesicherten Frieden gesprochen werden könnte. Auf jeden Fall handelte es sich aber um eine lange Zeit. Es war auch nicht vereinbart worden, was als Schlüsselgebiet anzusehen wäre. Über die Einzelheiten der vorgesehenen militärischen Sicherheitsbehörde einigten sich die Militärgouverneure am 17. Dezember 1948³⁷⁾. Ihr Aufgabengebiet war das gesamte Gebiet der Entmilitarisierung. Sie sollte die Gesetzgebungs- und Verordnungstätigkeit koordinieren und sicherstellen und den Militärgouverneuren Empfehlungen unterbreiten. Sie hatte das Recht zu ungehinderten Inspektionen an jedem Ort und zu jeder Einrichtung in Deutschland.

³⁴⁾ Die vereinbarten Empfehlungen über das Sicherheitsproblem wurden als Teil V des Schlußkommunikés veröffentlicht. Wortlaut: *Germany 1947—1949*, S. 79/80.

³⁵⁾ Wortlaut: Oppen: *Documentation Germany under Occupation*, S. 128—131.

³⁶⁾ Vandenberg Papers, S. 408.

³⁷⁾ Clay, a. a. O., S. 341. — Wortlaut der am 17. 1. 1949 erfolgten Veröffentlichung: *Germany 1947—1949*, S. 102—105.

In dem Kommuniké wurde die Sowjetunion als möglicher Aggressor nicht genannt, sondern — ähnlich wie in der Präambel zum Brüsseler Vertrag — nur von einer deutschen Gefahr gesprochen. Darüber hinaus wurde sogar erklärt, daß die Empfehlungen ein Viermächteabkommen erleichtern sollten. Dennoch war mit dem Engagement der Vereinigten Staaten auch die Sowjetunion gemeint. Die Westmächte waren sich der Risiken dieser Politik — insbesondere im Hinblick auf eine verschärfte Situation in Berlin — bewußt. Daß sie sich dennoch zu den Londoner Empfehlungen entschlossen, war ein „kalkuliertes Risiko“.

Der Faktor der gesamteuropäischen Sicherheit hatte dazu geführt, daß die Sechsmächtekonferenz in die Beratungen der politischen und militärischen Ausschüsse der westlichen Union hineinspielte — und umgekehrt³⁸⁾.

In London hatte seit dem 23. April 1948 auch das ständige Organ des westeuropäischen Konsultativrates³⁹⁾ getagt. Der Zusammenhang mit den Problemen der Sechsmächtekonferenz kam schon dadurch zum Ausdruck, daß die Beneluxstaaten und Frankreich auf beiden Konferenzen unter anderem durch ihre Londoner Botschafter vertreten waren⁴⁰⁾. Am 30. April 1948 fanden in London die wichtigsten westeuropäischen militärischen Besprechungen seit dem Kriege statt, als sich die Verteidigungsminister der im Brüsseler Pakt zusammengeschlossenen Staaten mit dem Problem eines westeuropäischen Verteidigungsplanes beschäftigten⁴¹⁾.

Die amerikanische Regierung wurde laufend über den Stand der Verhandlungen der militärischen Ausschüsse Westeuropas unterrichtet⁴²⁾. Anfang Juli 1948 fanden dann in Washington militärische Besprechungen zwischen den Vereinigten Staaten und Kanada einerseits und den durch ihre Botschafter vertretenen Mächten des Brüsseler Paktes andererseits statt, die schließlich zur Gründung des Nordatlantikpaktes führten⁴³⁾.

³⁸⁾ NZZ 3. 6. 1948.

³⁹⁾ Es war nach einer Tagung der Außenminister der Beneluxstaaten am 17. April 1948 gebildet worden (Cornides-Volle, *Die Entstehung des Westblocks*, EA 1949, S. 1813).

⁴⁰⁾ Cornides-Volle, *Die Entstehung des Westblocks*, EA 1949, S. 1813.

⁴¹⁾ Cornides-Volle, *Die Entstehung des Westblocks*, EA 1949, S. 1814.

⁴²⁾ Cornides-Volle, *Die Entstehung des Westblocks*, EA 1949, S. 1816.

⁴³⁾ Vandenberg Papers, S. 411; Truman, a. a. O., S. 260—265.

IX. Wirtschaftliche Aspekte des Sicherheitsproblems

Die Frage der Sicherheit vor einer neuen Bedrohung durch Deutschland ist nicht nur durch seine Entwaffnung und Entmilitarisierung, die Bildung einer militärischen Sicherheitsbehörde und die Besetzung von Schlüsselgebieten nach allgemeinem Abzug der Besatzungstruppen zu lösen versucht worden, sondern auch Maßnahmen wirtschaftlicher Natur sollten — von anderen Motiven einmal abgesehen — diesem Zweck dienen.

Hierzu gehörten Verbote und Beschränkungen für die deutsche Industrie und die Entnahme von Reparationen.

1. Verbote und Beschränkungen für die deutsche Industrie

Die vier Besatzungsmächte hatten Verbote und Beschränkungen in einem Plan vom 26. März 1946 festgelegt. Am 29. August 1947 trat für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet ein neuer revidierter Plan in Kraft, der die Einschränkungen teilweise aufhob¹⁾.

Auf der Sechsmächtekonferenz legten die Amerikaner in ihrem Bemühen um einen möglichst hohen Beitrag Deutschlands zum Marshallplan ein Projekt zur weiteren Erhöhung des deutschen Industrieniveaus vor²⁾, dem sich insbesondere die französische Delegation heftig widersetzte³⁾. Über den weiteren Ausbau der deutschen Industrie wurde dann auch keine Vereinbarung getroffen, sondern lediglich den Regierungen empfohlen, die Militärgouverneure anzuweisen, einen Arbeitsausschuß zur weiteren Beratung über die Verbote und Beschränkungen für die deutsche Industrie zu bilden⁴⁾. Die Einigung über das neue deutsche Industrieniveau wurde erst nach langen Verhandlungen⁵⁾ erzielt und am 13. April 1949 veröffentlicht⁶⁾.

2. Reparationen

Achtzehn Regierungen hatten sich am 21. Dezember 1945 auf die Einzelheiten eines Pro-

gramms für Reparationen aus Deutschland geeinigt⁷⁾.

Der Entschluß der Sechsmächtekonferenz, Deutschland im Rahmen des Marshallplanes wiederaufzubauen, schien mit weiteren Demontagen unvereinbar zu sein. Die beteiligten europäischen Regierungen befürworteten jedoch zu jenem Zeitpunkt nach wie vor uneingeschränkt ihre weitere Durchführung. Über ihre Einzelheiten wurde außerhalb der Sechsmächtekonferenz, auf der man diese Frage nur am Rande behandelte, weiter auf diplomatischem Wege beraten⁸⁾.

Das amerikanische Außenministerium hatte in einem Memorandum vom 2. Februar 1948⁹⁾ empfohlen, das Reparationsprogramm fortzusetzen, da es das für Deutschland vorgesehene Industrieniveau nicht tangiere. Marshall hatte sich zudem in einem Brief an Vandenberg vom 4. Februar 1948¹⁰⁾ gegen einen vorübergehenden Stopp der Demontagen ausgesprochen, da dieser bei den Engländern und Franzosen zur Ansicht führen könnte, die amerikanische Regierung hätte auf das Reparationsprogramm verzichtet. Außerdem mußte nach der Meinung des amerikanischen Außenministers mit verhängnisvollen politischen Auswirkungen in Deutschland gerechnet werden, wenn später die Wiederaufnahme der Reparationen beschlossen würde.

Im amerikanischen Kongreß blieb dennoch eine starke Opposition gegen weitere Demontagen in Deutschland bestehen¹¹⁾. In das Auslandshilfegesetz vom 3. April 1948, Titel 1, wurde als Artikel 115 f die Klausel aufgenommen, daß als Reparationen vorgesehene Industrieausrüstungen in Deutschland bleiben sollten, wenn auf diese Weise dem Zwecke des europäischen Wiederaufbauprogrammes am besten gedient wäre¹²⁾.

Die amerikanische Regierung schickte Ausschüsse unter der Leitung von Collison und Humphrey nach Deutschland, um prüfen zu

⁷⁾ Wortlaut des Übereinkommens: United States economic policy toward Germany, Department of State publication 2630, S. 105—128.

⁸⁾ Bidault, Rede in der Nationalversammlung, 11. 6. 1948, JOD, 1948, S. 3569, 3570.

⁹⁾ Wortlaut: Documents on America Foreign Relations, 1948, S. 143/144.

¹⁰⁾ Wortlaut: Documents on American Foreign Relations, 1948, S. 144.

¹¹⁾ United States in World Affairs, 1948/1949, S. 477; Clay, a. a. O., S. 322.

¹²⁾ Documents on International Affairs, S. 76 ff. (97).

¹⁾ Siehe oben S. 7.

²⁾ Mitteilung General Clays in einer Unterredung am 1. Juni 1946 in Berlin.

³⁾ Luxemburger Tageblatt 24. 5. 1948; Luxemburger Wort 24. 5. 1948.

⁴⁾ Clay, a. a. O., S. 323.

⁵⁾ Cornides-Volle, Modus vivendi in Europa, EA 1949, S. 2386.

⁶⁾ TRISEC/Memo (49)8, Wortlaut: Cmd 7677.

lassen, welche Fabrikanlagen zweckmäßigerweise in Deutschland gelassen werden sollten¹³⁾. Der Humphrey-Ausschuß empfahl, weitere 167 Fabriken von der Reparationsliste zu streichen¹⁴⁾. Auf dieser Basis könnte eine Einigung mit französischen und britischen Repräsentanten erzielt werden¹⁵⁾, die von den

¹³⁾ Clay, a. a. O., S. 322.

¹⁴⁾ Ebenda.

¹⁵⁾ Clay, a. a. O., S. 324.

westlichen Außenministern am 8. April 1949 gebilligt wurde. Am 13. April wurde schließlich von den Militärgouverneuren bekanntgegeben, daß man weitere 159 Werke und Teilwerke in Deutschland belassen wollte, die ursprünglich zur Demontage bestimmt waren, jetzt aber für den europäischen Wiederaufbau benötigt würden¹⁶⁾.

¹⁶⁾ Wortlaut des Kommuniqués: EA 1949, S. 2165.

X. Änderungen der deutschen Westgrenze

1. Grenzberichtigungen zugunsten der Beneluxstaaten

a) Auf der Sechsmächtekonferenz standen schließlich vorläufige gebietsmäßige Regelungen der deutschen Westgrenze zugunsten der Beneluxstaaten auf der Tagesordnung. Ihre Regierungen hatten bereits vorher in mehreren Memoranden¹⁾ an den Rat der Außenminister, die auch den Verhandlungen der Sechsmächtekonferenz zugrunde lagen²⁾, Ansprüche auf deutsche Gebiete geltend gemacht.

Von holländischer Seite wurden die weitestgehenden Forderungen erhoben. Es handelte sich im einzelnen um:

die gesamte Emsmündung einschließlich der Insel Borkum,

die deutsche Hälfte des Dollart,

die Verlegung der deutschen Grenze zwischen Dollart und Nordhorn nach Osten, so daß insbesondere die Tasche von Neuenhaus an Holland fiel,

kleinere Grenzverlegungen von Nordhorn bis zum Rhein, vor allem die Beseitigung der Tasche bei Vreden,

die rechtwinklige Grenzziehung am Rhein, so daß die Grenze auf linksrheinischem Gebiet unmittelbar vor Kleve verlief,

¹⁾ Wortlaut: „Erklärungen und Memoranden der Alliierten Regierungen zur Deutschlandfrage“. Niederlande: Memorandum vom 5. November 1946 (S. 93—99), Anlage II (S. 112—115), und Memorandum vom 25. Januar 1947 (S. 33—93 [47—89]). Belgien: Memorandum vom 14. November 1946 (S. 1—9).

Luxemburg: Memorandum vom 27. November 1946 (S. 14—21).

²⁾ Menzel, Die holländischen Gebietsansprüche an Deutschland, EA 1949, S. 2502, MG 23. 2. 1948.

³⁾ Memoranden vom 5. November 1946 u. 25. Januar 1947. Karte: EA 1949, S. 2499.

weiteren Gebietszuwachs auf linksrheinischem Gebiet nördlich und südlich von Kaldenkirchen, das Selfkantgebiet ostwärts Sittard sowie kleinere Gebietsteile bei Kerkrade und Aachen³⁾.

Diese geforderte „Grenzberichtigung“ war eher eine großzügige Grenzabrundung zugunsten Hollands. Nach holländischen Angaben sollte sich die Grenze von 525 auf 340 Kilometer verkürzen. Der dadurch für Deutschland eintretende Gebietsverlust wurde von Holland mit 1750 Quadratkilometern und 119 000 Bewohnern angegeben⁴⁾, während es sich nach deutschen Schätzungen um 1847 Quadratkilometer und 144 000 Bewohner handelte⁵⁾.

Luxemburg verlangte Grenzberichtigungen entlang den Wasserläufen der Mosel und Sauer in einer Breite von einem bis fünf Kilometern und im Norden längst der Ur in einer Breite von fünf bis zehn Kilometern. Insbesondere sollte die Eisenbahnlinie auf dem deutschen Moselufer an Luxemburg abgetreten und der Bau einer Urtalsperre ermöglicht werden. Auf dem geforderten Gebiet wohnten 20 000 bis 30 000 Menschen⁶⁾.

Belgien forderte deutsches Gebiet von etwa 30 Quadratkilometer mit einer Bevölkerung von etwa 3850 Menschen⁷⁾. Es hatte vor allem ein Interesse daran, die anormale Situation hinsichtlich der Eisenbahnlinie Eupen-Sankt Vith zu beseitigen, die auf einer Strecke von 30 Kilometern die deutsch-belgische Grenze

⁴⁾ Anlage II zum Memorandum vom 5. November 1946, S. 115 (s. Anm 1 dieses Kapitels).

⁵⁾ Gutachten des Bentheimer Grenzlandausschusses vom 18. Februar 1948. Nachweis: Menzel, Die holländischen Gebietsansprüche an Deutschland, EA 1499, S. 2503.

⁶⁾ Memorandum vom 27. November 1946, S. 14—21.

⁷⁾ Memorandum vom 14. November 1946, S. 1—9.

mehrere Male kreuzte. Die sechs deutschen Enklaven östlich des Verlaufs der Eisenbahn sollten an Belgien abgetreten werden ⁸⁾).

Die Beneluxdelegation erhob auf der Sechsmächtekonferenz auch erhebliche wirtschaftliche Forderungen an Deutschland ⁹⁾. Sie erklärte, die Ansprüche auf deutsches Gebiet zu erweitern, wenn es nicht gelänge, die wirtschaftlichen Ansprüche zu erfüllen ¹⁰⁾. Die Beneluxstaaten wollten auf der Sechsmächtekonferenz die Regelung oder zumindest die gründliche Prüfung ihrer Gebietsansprüche noch vor der Bildung einer provisorischen deutschen Regierung erreichen ¹¹⁾.

Die Ansprüche der Beneluxstaaten standen nicht im Vordergrund der Beratungen ¹²⁾. Sie wurden zunächst vom ersten Teil der Konferenz auf den zweiten Teil verschoben. Nach Wiederaufnahme der Gespräche wurde ein Komitee zur näheren Prüfung eingesetzt ¹³⁾. Auf einer Vollsitzung behandelten die Delegationen diese Frage erstmalig am 19. Mai 1948 ¹⁴⁾.

b) Die Westmächte reagierten auf die Forderungen unterschiedlich:

Auf der Moskauer Sitzung des Rates der Außenminister hatte der französische Außenminister Bidault am 11. April 1947 die belgischen und luxemburgischen Forderungen unterstützt und sich für eine wohlwollende Prüfung der holländischen Forderungen ausgesprochen ¹⁵⁾. In diesem Zusammenhang wurde auch zum ersten Male der französische Anspruch auf den Hafen von Kehl und rechtsrheinisches Gebiet erwähnt.

Bei den Angelsachsen waren die Beneluxforderungen jedoch auf Ablehnung gestoßen. Byr-

nes hatte in Stuttgart am 6. September 1946 erklärt, daß die Vereinigten Staaten, von Veränderungen der Ostgrenze und der Abtrennung des Saargebietes abgesehen, keine Eingriffe in unbestritten deutsches Gebiet unterstützen würden, die nicht dem echten Willen der Bevölkerung entsprächen ¹⁶⁾. Bevin hatte im Unterhaus am 22. Oktober 1946 zum Ausdruck gebracht, daß England nur die französischen Vorschläge hinsichtlich der Saar annehmen werde ¹⁷⁾.

Auf der Sechsmächtekonferenz wurden die Gebietsansprüche der Beneluxstaaten wiederum nur von Frankreich unterstützt. Die französische Delegation ihrerseits ließ wissen, daß auch sie eine Reihe kleinerer Gebietsforderungen neben den unverändert aufrechterhaltenen Ansprüchen hinsichtlich Kehls geltend zu machen hätte ¹⁸⁾.

Gleich zu Beginn der Konferenz war aus Kreisen der amerikanischen Militärregierung an den von Byrnes aufgestellten Grundsatz erinnert worden ¹⁹⁾.

Es wurde jedoch hinzugefügt, daß trotz dieses Grundsatzes Grenzberichtigungen der Art, wie sie von Belgien und Luxemburg angestrebt würden, möglicherweise zugestimmt werden könnte ²⁰⁾. Auf jeden Fall sollte es sich nach angelsächsischen Vorstellungen nur um provisorische kleinere Grenzberichtigungen handeln, wobei die endgültige Entscheidung einem Friedensvertrag mit Deutschland vorbehalten bleiben müßte ²¹⁾. Die amerikanische Regierung widersetzte sich aber insbesondere einer Annexion Kehls ²²⁾.

c) Die Delegationen kamen schließlich überein, „ihren Regierungen Vorschläge über gewisse geringfügige vorläufige Berichtigungen der Westgrenzen Deutschlands zur Prüfung vorzulegen“ ²³⁾. Sie formulierten Richtlinien für einen zu bildenden Arbeitsausschuß, der nur solche Vorschläge prüfen sollte, „die keinen erheblichen Verlust für die deutsche Wirtschaft mit sich bringen und angesichts ihres nur geringfügigen Umfanges als wünschenswert angesehen werden konnten, um örtliche

⁸⁾ Ebenda.

⁹⁾ Die wirtschaftlichen Forderungen waren ebenfalls vor der Sechsmächtekonferenz bereits in mehreren Memoranden konkretisiert worden. Wortlaut: „Erklärungen und Memoranden der Alliierten Regierungen zur Deutschlandfrage“.

Niederlande: Memorandum vom 5. November 1946 (S. 93—99), Anlage I (S. 102—111), und Memorandum vom 25. Januar 1947 (S. 33—93 [40—46]).

Belgien: Memorandum vom 17. Januar 1947, Forderungen Belgiens an Deutschland S. 28—39.

Luxemburg: Memorandum vom 1. Februar 1947, S. 1—13 (8—13).

¹⁰⁾ MG 23. 2. 1948 u. 20. 5. 1948.

¹¹⁾ Luxemburger Wort; MG 20. 5. 1948.

¹²⁾ MG 2. 6. 1948.

¹³⁾ Clay hatte sich auf der Konferenz dagegen mit der Begründung gewandt, die kleinen Erwerbungen der Nachbarn Deutschlands wären die verletzten Gefühle nicht wert, die sie verursachten (Clay, a. a. O., S. 403).

¹⁴⁾ MG 20. 5. 1948.

¹⁵⁾ EA 1947, S. 728.

¹⁶⁾ Germany 1947—1949, S. 3—8 (8).

¹⁷⁾ House of Commons Debates, 5. F., Bd. 427, Sp. 1487—1522 (1517).

¹⁸⁾ Bidault, Rede in der Nationalversammlung 11. 6. 1948 (JOD, S. 3545).

¹⁹⁾ NYHT 23. 2. 1948.

²⁰⁾ NYHT 23. 2. 1948.

²¹⁾ Clay, a. a. O., S. 403.

²²⁾ NYHT 23. 2. 1948.

²³⁾ Communiqué vom 7. Juni 1948.

Anomalien zu beseitigen und die Verkehrsbedingungen zu verbessern" ²⁴).

Die Sechsmächtekonferenz führte noch zu keinen Entscheidungen im einzelnen ²⁵); die Richtlinien ließen aber bereits erkennen, daß sich die angelsächsische Auffassung im wesentlichen durchgesetzt hatte.

d) Am 28. März 1949 wurde ein Communiqué des Arbeitsausschusses veröffentlicht, das einunddreißig Änderungen der deutschen Westgrenze ankündigte, die 153 Quadratkilometer mit einer Bevölkerung von etwa 13 500 Menschen betrafen ²⁶). Am 23. April 1949 traten diese Änderungen teilweise als „vorläufig endgültig“ in Kraft ²⁷). Belgien und Luxemburg hatten vorher weitgehend auf die ihnen zugesagten deutschen Gebiete verzichtet ²⁸).

Die Veränderungen der deutschen Westgrenze hatten einen scharfen deutschen Protest zur Folge ²⁹).

Wenn es sich auch nur um einen Bruchteil des ursprünglich geforderten Gebietes handelte, so waren es doch nicht nur geringfügige Grenzberichtigungen im Sinne der dem Arbeitsausschuß gegebenen Richtlinien. Insbesondere die Abtretungen an Holland im Bezirk von Elten mit 5000 Einwohnern und das Selfkantgebiet mit 5700 Einwohnern ³⁰) umfaßten größere Gebiete ³¹).

Am 8. April 1949 wurde die Regelung über den Hafen von Kehl veröffentlicht, die die Außenminister der drei Westmächte auf ihrer Washingtoner Sitzung getroffen hatten. Hiernach sollte Frankreich bis zur Bildung der

²⁴) Communiqué vom 26. März 1949. Wortlaut: Germany 1947—1949, S. 150.

²⁵) Bidault, Rede in der Nationalversammlung, 11. 6. 1948 (JOD, S. 3445).

²⁶) Communiqué vom 26. März 1949. Wortlaut: Germany 1947—1949, S. 150.

²⁷) Décret der holländischen Regierung vom 23. 4. 1949; British and Foreign State Papers 1949, III, Bd. 155, S. 747—765.

²⁸) Belgien nahm ein Gebiet von etwa 20 Quadratkilometern mit den beiden Dörfern Bildchen und Losheim in der Nähe von Aachen an sich, Luxemburg ein größeres Waldgebiet (Thilenius, Die Teilung Deutschlands, S. 101).

Wie schon aufgrund des Versailler Vertrages kam Eupen-Malmedy zu Belgien, ohne daß jetzt von den Alliierten eine vertragliche Regelung getroffen wurde (Menzel, Anmerkung 455, S. 2229).

²⁹) NZZ 29. 3. 1949. — Die Sowjetunion bezeichnete in einer Note den „Gebietsraub der Westmächte“ als ungesetzlich (Dokumente zur Deutschlandpolitik der Sowjetunion, S. 209—210).

³⁰) Thilenius, a. a. O., S. 101.

³¹) NZZ 29. 3. 1949.

³²) Wortlaut: Cmd 7677.

Bundesregierung weiterhin die Regierungsgewalt im Hafengebiet von Kehl ausüben. Für die Zukunft wurde die Bildung einer gemeinsamen deutsch-französischen Hafenbehörde vorgesehen ³²).

2. Keine Abtrennung des Rheinlandes — Wirtschaftliche Angliederung des Saar- gebiets an Frankreich

Zum Zeitpunkt der Sechsmächtekonferenz waren zwei Fragen im Hinblick auf eine Änderung der deutschen Westgrenze vorläufig entschieden: Das Rheinland sollte bei Deutschland verbleiben, das Saargebiet dagegen abgetrennt und wirtschaftlich Frankreich angeschlossen werden.

Die französische Regierung hatte sich vor der Sechsmächtekonferenz in mehreren Memoranden für die Abtrennung des Rheinlandes und des Saargebietes ausgesprochen ³³). Nach ihrer Vorstellung sollte das Rheinland zu einem oder mehreren selbständigen Staaten werden mit interalliiert militärischer Besetzung, das Saargebiet wirtschaftlich Frankreich angeschlossen werden ³⁴).

Im Verlauf des ersten Teiles der Sechsmächtekonferenz ließen die Franzosen ihre Forderung auf die Abtrennung des Rheinlandes von Deutschland fallen ³⁵).

Die wirtschaftliche Angliederung des Saargebietes an Frankreich war dagegen schon früh von der amerikanischen und englischen Regierung befürwortet worden ³⁶).

Unmittelbar von der Sechsmächtekonferenz trafen die Westmächte dann Vereinbarungen, die praktisch den wirtschaftlichen Anschluß

³³) Zum Beispiel das Memorandum vom 25. 4. 1946, Documents français relatifs à l'Allemagne, S. 24 bis 27.

³⁴) Im Hinblick auf das zur französischen Zone gehörende Saargebiet hatte Frankreich eine Reihe einseitiger Maßnahmen getroffen:

So errichteten zum Beispiel am 22. Dezember 1946 zwölfhundert französische Zollbeamte Grenzstationen zwischen dem Saargebiet und dem Rest der französischen Zone (Fischer, Saar zwischen Deutschland und Frankreich, S. 52). Im Juni beziehungsweise im Dezember 1947 wurde die saarländische Währung in zwei Etappen auf den Franken umgestellt (Fischer, a. a. O., S. 54).

³⁵) Survey of International Affairs, 1947/1948, S. 261.

³⁶) Byrnes, Rede in Stuttgart, 6. 9. 1946, Germany 1947—1949, S. 3—8 (8). Bevin, 22. 10. 1946, Rede im Unterhaus, House of Commons Debates, 5. F., Bd. 427, Sp. 1487—1522 (1517).

des Saargebietes an Frankreich bedeuteten³⁷⁾. Diese Vereinbarungen trugen zu einem „besseren Verständnis“ zwischen den Delegationen bei³⁸⁾. Die Saarfrage wurde auf der Sechsmächtekonferenz nicht mehr disku-

tiert³⁹⁾. Alle Delegationen gingen vielmehr von der politischen Abtrennung des Saargebietes von Deutschland als einem „état de fait“ aus⁴⁰⁾.

³⁷⁾ Siehe oben S. 21.

³⁸⁾ Sunday Times 22. 2. 1948.

³⁹⁾ Bidault, 16. 6. 1948, Rede in der Nationalversammlung, JOD 1948, S. 3569.

⁴⁰⁾ Bidault, a. a. O., S. 3571.

XI. Reaktion auf die Londoner Empfehlungen

Die Londoner Empfehlungen wurden in den Vereinigten Staaten, Großbritannien und in den Beneluxstaaten ohne größere politische Diskussionen von den beteiligten Regierungen angenommen. Dennoch schien man in Belgien, Holland und Luxemburg im Hinblick auf die geringe Berücksichtigung ihrer Forderungen von dem Ausgang der Sechsmächtekonferenz enttäuscht zu sein¹⁾.

In Frankreich dagegen brachten die Ergebnisse der Sechsmächtekonferenz die Regierung in eine äußerst schwierige Situation:

Die Londoner Empfehlungen waren zwar ein Kompromiß zwischen verschiedenen Ansichten zum Deutschlandproblem, aber für Frankreich bedeuteten sie am ehesten eine Wende und einen Bruch mit der vorher verfolgten Politik. Das Kabinett stand vor einer „Wahl zwischen großen Unannehmlichkeiten“²⁾, als es sich am 9. Juni mit ihnen beschäftigte.

Zu jenem Zeitpunkt konnte die französische Regierung die Frage nach der ihrer Ansicht nach absolut besten Lösung des Deutschlandproblems auch nicht isoliert stellen. Sie mußte unter Beachtung der außen- und innenpolitischen Gegebenheiten auch entscheiden, ob es sinnvoll wäre, diese Ansicht weiter zu propagieren oder zusammen mit den Angelsachsen eine andere Politik zu verfolgen. Sie sah sich veranlaßt, ihre offizielle Zustimmung vom Votum des Parlamentes abhängig zu machen, das hierüber in der Zeit vom 11. bis 17. Juni 1948 debattierte.

Die Regierung fand im Parlament zunächst wenig Unterstützung³⁾. Die meisten Redner

sprachen sich in der Debatte gegen die Annahme aus. Allein die Partei Schumans und Bidaults, „Mouvement Republicain Populaire“, stimmte den Londoner Empfehlungen von Anfang an zu⁴⁾. Die starke Fraktion der kommunistischen Partei⁵⁾ und auch die gaullistischen Abgeordneten hatten sich sofort gegen die Londoner Empfehlungen gewandt und blieben bei dieser Auffassung. Die sozialistische Fraktion war zunächst unentschieden⁶⁾. Sie gab erst ihre Zustimmung, als Bidault am 16. Juni 1948 erklärte⁷⁾, das Kommuniqué enthielte insbesondere im Hinblick auf das Ruhrproblem nur die Punkte, über die man sich in London geeinigt habe; die Aussprache werde im übrigen zwischen den Regierungen fortgesetzt, ohne daß Frankreich insoweit seine Haltung geändert hätte⁸⁾. Die übrigen kleineren Gruppen waren gespalten.

Eine knappe Mehrheit von 301 : 286 bei 26 Enthaltungen stimmte schließlich den Londoner Empfehlungen unter Vorbehalten zu, die in einem von der Regierung unterstützten „Ordre du Jour“ formuliert worden waren⁹⁾. Am 21. Juni 1948 teilte die französische Regierung ihre offizielle Zustimmung zusammen mit den Vorbehalten der Nationalversammlung mit¹⁰⁾.

Die Reaktion in Osteuropa war erwartungsgemäß ablehnend: Die polnische Regierung bezeichnete in einer Note das Londoner Abkommen als eine Bedrohung für alle Völker,

¹⁾ MG und NYT 8. 6. 1948.

²⁾ Francois Poncet, Figaro 11. 6. 1948.

³⁾ Auch in der öffentlichen Meinung stießen die Londoner Empfehlungen auf heftigen Widerspruch und die Mehrheit der Franzosen neigte eher dazu, sie zu verwerfen als ihnen zuzustimmen.

⁴⁾ Le Monde 15. 6. 1948.

⁵⁾ NYT 7. 6. 1948.

⁶⁾ Rede des Abgeordneten André Philip am 12. Juni 1948 (JOD, 1948, S. 3491—3496).

⁷⁾ A. a. O., S. 3571.

⁸⁾ Rede des Abgeordneten Pierre Olivier-Lapie am 16. Juni 1948 (JOD, 1948, S. 3582/83).

⁹⁾ JOD, 1948, S. 3600/3613.

¹⁰⁾ Figaro 22. 6. 1948.

die unter der Aggression gelitten hätten und als einen Verstoß gegen internationale Vereinbarungen¹¹⁾.

Eine zusammenfassende Kritik aus östlicher Sicht erfuhren die Londoner Empfehlungen auf einer Konferenz der Außenminister der Sowjetunion, Albaniens, der Tschechoslowakei, Jugoslawiens, Polens, Rumäniens und Ungarns, die am 23./24. Juni in Warschau zusammentraten¹²⁾.

¹¹⁾ Chronology of International Events and Documents 1947, S. 464. — Wortlaut der amerikanischen Antwort vom 6. Juli 1948: Germany 1947—1949, S. 87/88.

¹²⁾ Wortlaut des Kommuniqués: Dokumente zur Deutschlandpolitik der Sowjetunion, S. 183—194.

Die Sowjetunion reagierte auf die Ergebnisse der Sechsmächtekonferenz durch Verhängung der Blockade Berlins Ende Juni 1948¹³⁾. Außerdem teilte sie den Westmächten am 1. Juli 1948 ihren Entschluß mit, nicht mehr auf Viermächtebasis in der Alliierten Kommandantur in Berlin mitzuarbeiten¹⁴⁾.

¹³⁾ In einer Unterredung mit dem Verfasser am 12. Juli 1966 in London erinnerte sich der frühere britische Militärgouverneur Sir Brian Robertson und der jetzige General Lord Robertson of Oakridge, daß der sowjetische Militärgouverneur Sokolowski seinen westlichen Kollegen Anfang Juli 1948 auf einen Protest gegen die Verhängung der Blockade hin eindeutig erklärt hätte, sie habe ihren wahren Grund allein in den separaten Besprechungen der drei Westmächte.

¹⁴⁾ Documents of International Affairs, 1947/48, S. 585/586.

XII. Würdigung der Londoner Sechsmächtekonferenz

Auf der Sechsmächtekonferenz wurde von den Westmächten unter Beteiligung der Beneluxstaaten die gegenüber Deutschland auf lange Sicht anzuwendende Politik diskutiert. Die Londoner Empfehlungen legten zum ersten Male nach dem Kriege in den wesentlichen Punkten die Arbeitsgrundlage für eine gemeinsame westliche Deutschlandpolitik fest und leiteten damit einen neuen Abschnitt der Besatzungszeit ein. Es bestand auch begründete Hoffnung auf eine Verwirklichung dieser Politik, da sich die Deutschen zur Mitarbeit bereit erklärt hatten.

Diese Einigung auf eine gemeinsame Deutschlandpolitik war unabdingbarer Teil einer Politik, die den Wiederaufbau Westeuropas und seine politische und wirtschaftliche Konsolidierung zum Ziele hatte. Sie fand Ausdruck einmal in der Entschlossenheit der Vereinigten Staaten, Europa durch den Marshallplan die notwendige wirtschaftliche Hilfe zu geben, und zum anderen in dem Bemühen Westeuropas um die Bildung einer Union, was bereits zum Abschluß des Brüsseler Paktes geführt hatte.

In dieser Politik war Deutschland im Bereich der drei Westzonen eine positive Rolle zugeordnet. Deutschland hatte zwar noch keineswegs Vertrauen zurückgewonnen. Vielmehr hielten auch die Westmächte die Aufrechterhaltung seiner Entmilitarisierung und ihre Sicherstellung nach wie vor für notwendig und blieben insoweit im Rahmen des Potsdamer Abkommens.

Die Londoner Empfehlungen lösten sich aber insoweit von bestimmten, noch in Potsdam vorhandenen Vorstellungen, als sich nun die Ansicht durchsetzte, daß Europa nicht ohne und auch nicht vor, sondern nur zusammen mit Deutschland aufgebaut werden konnte. Diese Änderung in der Haltung der Westmächte, wie sie bereits in der Erhöhung des Industrieniveaus für die Bizone sichtbar wurde, fand besonderen Ausdruck in der Einbeziehung der drei Westzonen in den Marshallplan. Auch der Abschluß des Brüsseler Vertrages erklärte sich eher aus dem mittlerweile vorhandenen Ost-West-Gegensatz als aus Furcht vor Deutschland.

Die mit den Londoner Empfehlungen für die drei Westzonen getroffenen Vorkehrungen wurden als „provisorisch“ bezeichnet¹⁾, da sie „in keiner Weise ein späteres Viermächteabkommen über das deutsche Problem ausschließen, sondern es im Gegenteil erleichtern“ sollten²⁾. Es bestand aber kein Grund zu der Hoffnung, daß sie einer Einigung mit der Sowjetunion den Weg ebnen könnten. Dies wurde ernstlich auch weder angenommen noch beabsichtigt.

Die Westmächte waren auch nicht bereit, sich durch den Auszug des sowjetischen Vertreters am 1. Juli 1948 aus der Alliierten Kommandantur oder durch die Verhängung der Berli-

¹⁾ „Explanation of the Conference“, Germany 1947 to 1949, S. 82; Times 23. 2. 1948.

²⁾ Kommuniqué vom 7. 6. 1948: Germany 1947—1949, S. 78.

ner Blockade von ihrem in Deutschland eingeschlagenen Weg abbringen zu lassen.

Die Londoner Empfehlungen waren Teil der Realisierung der Konzeption der Eindämmungspolitik³⁾ unter bewußter Berücksichtigung einer Verschlechterung des Ost-West-Verhältnisses und einer möglichen Reaktion der Sowjetunion, die Gewaltmaßnahmen nicht ausschloß. Sie waren „provisorisch“ nur insoweit, als die Sowjetunion hätte bereit sein können, diese Politik auch im Bereich ihrer Zone durchzuführen.

Aus der Überzeugung, daß eine Einigung mit der Sowjetunion mindestens vorläufig nicht möglich war, sahen die Westmächte nur die Alternative, entweder die Dinge in den Westzonen treiben zu lassen oder sie in ihrem Sinne zu gestalten. Unter der Führung der Vereinigten Staaten entschieden sie sich für das Letztere.

Während der Sechsmächtekonferenz war bereits deutlich geworden, daß das spätere Verfassungsrecht in Westdeutschland nicht nur durch eine „Verfassung“ bestimmt, sondern daß diese in eine Reihe von alliierten Vorschriften eingebettet sein würde.

Hierzu gehörten dann nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland insbesondere:

1. Das Genehmigungsschreiben der Militärgouverneure vom 12. Mai 1949⁴⁾;
2. das Besatzungsstatut vom 8. April 1949⁵⁾;
3. das Abkommen über die Drei-Mächte-Kontrolle vom 8. April 1949⁶⁾ mit dem zu seiner

³⁾ Diese Konzeption war im amerikanischen Außenministerium in der ersten Hälfte 1947 erarbeitet worden und wurde später Eindämmungspolitik genannt. Joseph Jones, ein hoher Beamter des State Departments, hat die Einzelheiten in dem Buch „Fifteen Weeks“ (21. Februar bis 5. Juni 1947) nachgezeichnet. George F. Kennan, der damalige Leiter des Planungsstabes, veröffentlichte die Grundlagen der neuen Politik zum erstenmal in der Zeitschrift „Foreign Affairs“ im Juli 1947 unter dem Titel „The sources of Soviet conduct“.

⁴⁾ „Letter of Approval of the Basic Law“ der drei Militärgouverneure an den Präsidenten des Parlamentarischen Rates, Adenauer. — Wortlaut: Basic Law and Occupation Statute, S. 9—10.

⁵⁾ Amtsblatt der Alliierten Hohen Kommission, Nr. 1, S. 2.

⁶⁾ Cmd 7677.

Ausführung ergangenen Statut der Hohen Kommission vom 20. Juni 1949⁷⁾;

4. das Ruhrstatut⁸⁾;
5. die Direktive über die Militärische Sicherheitsbehörde⁹⁾;
6. Verbote und Beschränkungen für die deutsche Industrie¹⁰⁾.

Die Entscheidungen der Sechsmächtekonferenz hatten nicht nur den Weg für die Schaffung des Grundgesetzes bereitet, sondern auch notwendigerweise die Beratungen über das Besatzungsstatut und die Umgestaltung der alliierten Organisation zur Folge, die im Drei-Mächte-Kontrollabkommen und dem Statut für die Hohe Kommission erfolgte. Auf der Sechsmächtekonferenz war weiter die grundsätzliche Einigung über die Bildung der Internationalen Ruhrbehörde und der Militärischen Sicherheitsbehörde erzielt worden. Sie gab schließlich auch den Anstoß zu den Verhandlungen, die zur erneuten Modifizierung des Industrieplanes führten.

Die Sechsmächtekonferenz hat damit die Grundlagen zu allen wesentlichen Vorschriften, die in der Anfangszeit das materielle Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland ausmachten, erarbeitet oder zumindest den Anstoß dazu gegeben.

Die Londoner Empfehlungen sind daher neben dem Kommuniqué, das einschließlich seiner acht Anlagen¹¹⁾ nach Abschluß der Besprechungen der drei westlichen Außenminister in Washington am 8. April 1949 veröffentlicht wurde, das wichtigste Dokument zum Verständnis der Gründung der Bundesrepublik Deutschland.

⁷⁾ Cmd 7727.

⁸⁾ Germany 1947—1949, S. 334—343.

⁹⁾ Germany 1947—1949, S. 102—105.

¹⁰⁾ TRISEC/Memo (49) 8; Wortlaut: Cmd 7677.

¹¹⁾ Dem Kommuniqué waren folgende acht Anlagen beigegeben: Besatzungsstatut, Drei-Mächte-Kontrollabkommen, Richtlinien zum Grundgesetz für den Parlamentarischen Rat, Abkommen über die Volksabstimmung in Württemberg und Baden, Abkommen über den Hafen von Kehl, Liste der zu demontierenden deutschen Industrieanlagen, Abkommen über Verbote und Beschränkungen für die deutsche Industrie, Ruhrstatut (Wortlaut: Cmd 7677).

XIII. Gab es eine reale Alternative zur Annahme der Londoner Empfehlungen bzw. der Frankfurter Dokumente?

Es ist wohl richtig festzustellen, daß die uneingeschränkte Annahme der Frankfurter Dokumente durch die deutschen Ministerpräsidenten, die sich anschließende Einberufung des Parlamentarischen Rates, die Ausarbeitung des Bonner Grundgesetzes und die Gründung der Bundesrepublik Deutschland mit zu dem gegenwärtigen Zustand eines — offensichtlich noch auf längere Zeit — zweigeteilten Deutschlands beigetragen haben. Hieraus ergibt sich naturgemäß die Frage, ob die Deutschen im Juli 1948 eine reale Alternative zur Annahme der Londoner Empfehlungen hatten und ob sich daraus der Vorwurf ableiten läßt, die Ministerpräsidenten hätten einen anderen Weg einschlagen müssen. Bei dem verhältnismäßig geringen zeitlichen Abstand zu jenen Ereignissen kann der Versuch einer Stellungnahme natürlich nur vorläufig sein.

1. Ablehnung oder Annahme — keine Möglichkeit der Verhandlung

Für die deutschen Ministerpräsidenten gab es im Juli 1948 nur die Möglichkeit, die Londoner Empfehlungen entweder anzunehmen oder abzulehnen.

Die dritte theoretische Möglichkeit, durch Verhandlungen mit den Militärgouverneuren zu einer Regelung zu kommen, die die deutschen Interessen mehr berücksichtigt hätte, war nicht vorhanden. Die Militärgouverneure hatten keine entsprechende Handlungsvollmacht. Sie wären gezwungen gewesen, jede Abweichung von dem in London erzielten Kompromiß ihren Regierungen zu berichten, die dann hierzu ihre Zustimmung hätten geben müssen. Die französische Regierung hatte auf eine solche Entwicklung ihre Hoffnungen gesetzt, da sie durch Ablehnung deutscher Änderungswünsche die ihr so schwer gefallene Zustimmung zu den Londoner Empfehlungen wieder hätte rückgängig machen können. Nicht nur, daß der französische Militärgouverneur Koenig den deutschen Ministerpräsidenten der englischen und amerikanischen Besatzungszone bei der Vorstellung sagte, sie könnten die Empfehlungen auch ablehnen¹⁾, auch der Staatssekretär in der Kanzlei des französischen Ministerpräsidenten erklärte nach einer Sitzung

¹⁾ Mitteilung Reinhold Maiers in einer Unterredung mit dem Verfasser am 24. März 1966 in Stuttgart.

des Kabinetts am 16. Juli 1948, die französische Regierung werde sich den Koblenzer Vorschlägen widersetzen²⁾.

Diese Tatsache der fehlenden Verhandlungsvollmacht war den deutschen Ministerpräsidenten auch bekannt. Strauß³⁾ behauptet ohne Quellenangabe, dies sei ihnen damals nicht bekannt gewesen. Aus den Sitzungsprotokollen über die gemeinsamen Besprechungen der Ministerpräsidenten und Militärgouverneure ergibt sich aber, daß die Ministerpräsidenten es sehr wohl wußten⁴⁾.

Die Ministerpräsidenten haben zudem versucht — wie bereits dargestellt worden ist⁵⁾ —, ihre Vorstellungen gegenüber den Militärgouverneuren durchzusetzen.

Wenn sie auch nur in einigen Punkten Abweichungen anstrebten, so bedeutet dies nicht, daß sie in allen anderen Punkten mit den Londoner Empfehlungen einverstanden gewesen wären. Einhellig lehnten sie die Abtrennung des Saargebiets von Deutschland und die beabsichtigten Grenzberichtigungen ab, natürlich hätten sie auch am liebsten die Errichtung der internationalen Ruhr- und Sicherheitsbehörde ebenso wie die Reparationen und die Verbote und Beschränkungen der deutschen Industrie verhindert. Hinsichtlich der zukünftigen politischen Gestaltung Deutschlands dagegen hatten die Deutschen vor der Londoner Sechsmächtekonferenz keineswegs eine einheitliche Auffassung entwickelt: Die vom „Ellwanger Freundeskreis“ am 13. April 1948 beschlossenen „Grundsätze für eine deutsche Bundesverfassung“⁶⁾ entsprachen beispielsweise weitgehend den extrem föderalistischen Vorstellungen der französischen Regierung. Dagegen befand sich eine Denkschrift des Zonenbeirates mehr in Übereinstimmung mit den britischen Ansichten⁷⁾.

²⁾ L'Année politique 1948, S. 127; Sozialdemokrat vom 17. Juli 1948.

³⁾ Festschrift für Hans Schaeffer, S. 347.

⁴⁾ Veröffentlicht ist nur das Protokoll über die Schlußsitzung am 26. Juli 1948 (Documents on the German Federal Constitution, S. 46—49). Hiernach hat es General Koenig den Ministerpräsidenten ausdrücklich gesagt.

⁵⁾ Siehe oben S. 18 ff.

⁶⁾ Wortlaut: Drucksache des Parlamentarischen Rates Nr. 74.

⁷⁾ Wortlaut: Drucksache des Parlamentarischen Rates Nr. 39.

Gemeinsam waren die Deutschen aber der Ansicht, daß die Besetzung rechtlich geregelt werden müßte. Bereits die Münchner Konferenz der Ministerpräsidenten vom 6. bis 8. Juni 1947 hatte dies mit folgenden Worten zum Ausdruck gebracht: „Die in München versammelten Chefs der deutschen Länderregierungen stellen fest, daß es im dringenden Interesse der deutschen Bevölkerung und der Förderung des demokratischen Rechtsgedankens liegt, das Verhältnis zu den Besatzungsmächten in formulierten Rechtssätzen niederzulegen, wie sie sich gemäß dem Vorspruch der Haager Landkriegsordnung, aus den unter geisteten Staaten geltenden Bräuchen und aus den Gesetzen der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens' ergeben.“⁸⁾

2. Hätte eine Ablehnung gesamtdeutschen Interesses gedient?

Wie bereits dargelegt⁹⁾, bedeutete die Annahme der Londoner Empfehlungen immerhin die Übertragung von mehr Verantwortung und Zuständigkeiten auf Deutsche und staatliche Einheit wenigstens im Bereich der drei Westzonen — und die weitere Entwicklung hat gezeigt, daß die Londoner Empfehlungen in Verbindung mit der durchgeführten Währungsreform tatsächlich einen gangbaren Weg aus dem Chaos bedeuteten. Man wird aber dennoch sagen müssen, daß die deutschen Ministerpräsidenten der drei Westzonen verpflichtet gewesen wären, die Frankfurter Dokumente abzulehnen, wenn eine Chance bestanden hätte, daß sich die vier Siegermächte doch noch in absehbarer Zeit auf eine gemeinsame Politik gegenüber Deutschland mit der Folge einigen würden, eine weitere Vertiefung der Spaltung Deutschlands zu verhindern. Denn es wäre sicher übertrieben zu behaupten, die Ministerpräsidenten wären 1948 davon überzeugt gewesen, es würde sich schließlich bei der Verwirklichung der Londoner Empfehlungen nur um ein Provisorium handeln¹⁰⁾. Kaisen hatte bereits bei einem Besuch der Ostzone anlässlich der Vorbereitung der Konferenz der Ministerpräsidenten im Oktober 1946 den Eindruck gewonnen, sie könnte für „absehbare Zeit“ nicht mit dem Westen vereint werden¹¹⁾. Auch die Tatsache, daß man nicht von

einer verfassunggebenden Versammlung, sondern von einem Parlamentarischen Rat, nicht von einer Verfassung, sondern von einem Grundgesetz sprach, konnte wohl kaum realiter die Dinge ändern.

a) Gab es Hoffnung auf Einigung der vier Siegermächte?

Gab es aber berechtigte Hoffnung, daß sich die vier Siegermächte bei Ablehnung der Londoner Empfehlungen durch die Deutschen über eine gemeinsame Politik gegenüber Deutschland einigten?

Die Verhandlungen im Rat der Außenminister waren wegen der Unüberbrückbarkeit der Standpunkte abgebrochen worden. Die Sowjetunion hatte ihre Mitarbeit im Kontrollrat und in der alliierten Kommandantur in Berlin eingestellt. Die monatelangen Verhandlungen über Deutschland hatten lediglich zu der Einigung geführt, daß Preußen als Staat zu liquidieren sei. Jeder Tag der fehlenden Einigung der vier Großmächte war für die englische und amerikanische Regierung mit erheblichen finanziellen Zuschüssen an ihre Besatzungszonen verbunden: Die Zuschüsse der amerikanischen Regierung für Importe in ihre Zone betragen bis Ende 1946 290 Millionen Dollar¹²⁾; während England im Jahre 1946 10 Millionen Pfund Sterling auf bringen mußte¹³⁾. Die Ausgaben erhöhten sich im Jahre 1947 noch erheblich. Frankreich dagegen hatte finanzielle Vorteile von seiner Zone: Im Jahre 1946 im Werte von etwa 60 Millionen Dollar¹⁴⁾. Die Sowjetunion hat nach Schätzungen bis Ende 1947 Werte in Höhe von mehr als 7 Milliarden Dollar aus ihrer Zone entnommen¹⁵⁾.

Die Auffassungen der Sowjetunion über die Lösung des Deutschlandproblems sind in einem Kommuniqué enthalten, das zum Abschluß der Warschauer Konferenz der Außenminister der Sowjetunion, Albaniens, der Tschechoslowakei, Jugoslawiens, Polens, Rumäniens und Ungarns am 24. Juni 1948 veröffentlicht worden ist¹⁶⁾. Der größte Teil des Kommuniqués ist Angriffen auf die Londoner

¹²⁾ Occupation of Germany, Policy and Progress, S. 4.

¹³⁾ Survey of International Affairs.

¹⁴⁾ Warburg, Germany Bridge or Battleground, S. 65.

¹⁵⁾ Veröffentlichte, aber nicht gehaltene Rede Bevins vom 16. Dezember 1947 (Times 17. 12. 1947).

¹⁶⁾ Wortlaut des Kommuniqués: Dokumente zur Deutschlandpolitik der Sowjetunion, Bd. I, S. 183 bis 194.

⁸⁾ Deutsche Ministerpräsidentenkonferenz, S. 114.

⁹⁾ Siehe oben S. 8 f.

¹⁰⁾ Mitteilung Ehards in einer Unterredung am 25. März 1966 in München.

¹¹⁾ Mitteilung Kaisens in einer Unterredung am 18. April 1966 in Bremen.

Empfehlungen und die Politik der Westmächte gewidmet. Abschließend wird jedoch gefordert:

„1. Durchführung von Maßnahmen, die die Vollendung der Entmilitarisierung Deutschlands gewährleisten, nach Übereinkommen zwischen Großbritannien, der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, Frankreich und den Vereinigten Staaten von Amerika.

2. Errichtung einer Kontrolle der vier Mächte — Großbritannien, Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, Frankreich und Vereinigte Staaten von Amerika — über die Schwerindustrie der Ruhr für eine bestimmte Frist mit dem Ziel, die Friedenszweige der Ruhrindustrie zu entwickeln und die Wiederherstellung des Kriegspotentials Deutschlands nicht zuzulassen.

3. Bildung einer provisorischen demokratischen, friedliebenden gesamtdeutschen Regierung aus Vertretern demokratischer Parteien und Organisationen Deutschlands nach Übereinkommen zwischen den Regierungen Großbritanniens, der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, Frankreichs und der Vereinigten Staaten von Amerika mit dem Ziel, Garantien gegen die Wiederholung einer deutschen Aggression zu schaffen.

4. Abschluß eines Friedensvertrages mit Deutschland gemäß den Potsdamer Beschlüssen, damit die Besatzungstruppen aller Mächte binnen Jahresfrist nach Abschluß des Friedensvertrages abgezogen werden.

5. Ausarbeitung von Maßnahmen seitens der Staaten, die durch die deutsche Aggression gelitten haben, zur Erfüllung der Reparationsverpflichtungen durch Deutschland.“

Wäre diese Politik akzeptiert worden, so hätte sie der Sowjetunion beim wirtschaftlichen Wiederaufbau in den drei Westzonen ein dauerndes Vetorecht verschafft; die Entmilitarisierung (Punkt 1) hätte es russischen Inspektoren ermöglicht, in ganz Westdeutschland Industrieanlagen zu betreten und gegen die Herstellung irgendwelcher Güter einzuschreiten, in denen sie Erzeugnisse von militärischem Wert hätten erblicken wollen. Eine Viermächtekontrolle des Ruhrgebietes (Punkt 2) hätte den Sowjets die Gelegenheit verschafft, in die Werke des rheinisch-westfälischen Industriegebietes Inspektoren zu setzen und die Beteiligung dieses Gebietes am wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas überhaupt zu erschweren. Durch das Festlegen von Maßnahmen zur Erfüllung der deutschen Reparationsverpflichtun-

gen hätten die Sowjets in jeder Hinsicht in die westdeutsche Wirtschaftspolitik hineinreden können. Da die Sowjetunion 10 Milliarden Dollar aus der laufenden Produktion forderte, hätte sie bewirken können, daß ein großer Teil der westdeutschen Industrie mehr für Reparationslieferungen arbeitete als für das europäische Wiederaufbauprogramm¹⁷⁾.

Ob die Sowjets bereit gewesen wären, westlichen Inspektoren zu ermöglichen, in die Ostzone einzureisen, ist ungewiß¹⁸⁾: Während der Sitzungen des Rates der Außenminister war jedenfalls klar geworden, daß die Westmächte nicht bereit waren, eine derartige Präsenz der Sowjets in den westlichen Besatzungszonen zu dulden.

Es bestand im Juli 1948 — und das hat sich eigentlich bis auf den heutigen Tag nicht geändert — keine Veranlassung, daran zu glauben, daß der in London erzielte Kompromiß der Westmächte in absehbarer Zeit mit den Vorstellungen der Sowjetunion in Einklang gebracht werden könnte.

Die Forderung nach Bildung einer Regierung für ganz Deutschland allerdings (Punkt 3) wurde im Juli 1948 von allen drei Westmächten einschließlich Frankreichs geteilt: Am 5. April 1947 hatte der Rat der Außenminister auf seiner Moskauer Sitzung sogar den Beschluß gefaßt, drei Monate nach Schaffung der in Potsdam vorgesehenen Zentralverwaltungen einen deutschen Beirat¹⁹⁾ und nach weiteren neun Monaten eine provisorische deutsche Regierung einzusetzen²⁰⁾. Ganz abgesehen davon, daß Frankreich Vorbehalte machte, die Saar nicht in diese Regelung einzubeziehen²¹⁾ — wogegen sich die sowjetische Delegation wandte —, und für das Rheinland und Ruhrgebiet eine besondere Regelung erwartete, womit wiederum die Angelsachsen nicht einverstanden waren, bedeutete dieser Beschluß praktisch aber nur, daß der politische Aufbau Deutschlands schrittweise vollzogen werden mußte:

Die vier Mächte konnten sich nämlich weder über die Zusammensetzung der Zentralverwaltung noch über die Abgrenzung ihrer Zuständigkeiten zu denen der Länderregierungen noch über die Zusammensetzung des Konsulta-

17) Davison, Die Blockade von Berlin, S. 41.

18) Davison, a. a. O., S. 40.

19) Summary of multipartite agreements on Germany S. 160/CFM/47/M 48.

20) EA 1947, S. 715.

21) Summary of multipartite agreements on Germany, S. 154/CFM/47/M 121.

tivrates einigen. Über die Notwendigkeit der Errichtung von deutschen Zentralverwaltungsstellen waren sie sich jedoch einig²²⁾. Die westlichen Außenminister vertraten aber die Auffassung, daß sich die zentralen Verwaltungsbehörden aus Vertretern der Länderregierungen zusammensetzen sollten²³⁾, wohingegen der sowjetische Außenminister Molotow meinte, dies stände im Widerspruch zum Potsdamer Abkommen, in dem von deutschen Staatssekretären und nicht von Kollegien die Rede wäre²⁴⁾. Nach sowjetischen Vorstellungen sollten in dem Konsultativrat alle demokratischen Parteien, Gewerkschaften und andere antinazistische Organisationen vertreten sein²⁵⁾. Die Westmächte waren dagegen der Auffassung, von den Ländern sollten nach Rücksprache mit den politischen Parteien und Gewerkschaften je drei Vertreter ernannt werden²⁶⁾. Schließlich waren alle vier Mächte der Meinung, daß jede Entscheidung über die politische Einheit von der vorhergehenden Verwirklichung der wirtschaftlichen Einheit abhängig zu machen wäre²⁷⁾. Damit waren weitere gegensätzliche Auffassungen der vier Mächte angesprochen.

In den ersten Nachkriegsjahren war auch mit hinreichender Deutlichkeit klar geworden, daß die Sowjetunion sich jeder Regelung für ein Gesamtdeutschland widersetzen würde, die nicht zu einer kommunistischen Herrschaft geführt hätte. Dies wird besonders deutlich am Schicksal Jacob Kaisers, der als 1. Vorsitzender der CDU der sowjetisch besetzten Zone von den Sowjets Ende 1947 abgesetzt worden ist. Zutreffend schreibt Schwarz, für die deutsche Nachkriegspolitik sei Kaisers Scheitern ein Testfall und eine Art Alibi. Und ihm ist auch zuzustimmen, wenn er fortfährt: „Wenn es nicht einmal ihm, dem relativ schmiegsamen, kompromißbereiten, Rußland mit Sympathie gegenüberstehenden Propagandisten einer Blockfreiheit Deutschlands gelang, die Sowjetunion von dem Vorhaben abzubringen, ganz Deutschland oder zumindest ihre Besatzungszone zu sowjetisieren, so war den Möglichkeiten dieser Politik damit das Urteil gesprochen. Dann hatten Adenauer und Schumacher in der Tat recht in ihrer skeptischen Beurteilung der russischen Deutschlandpläne.“²⁸⁾

²²⁾ Summary of multipartite agreements on Germany, S. 154/CFM/47/M121.

²³⁾ Ebenda.

²⁴⁾ Ebenda.

²⁵⁾ Ebenda.

²⁶⁾ Ebenda.

²⁷⁾ EA 1947, S. 735.

²⁸⁾ Schwarz, a. a. O., S. 343.

b) *War eine Einigung der Deutschen untereinander zu erwarten?*

Es ist weiter zu fragen, ob den Ministerpräsidenten der westlichen Besatzungszonen daraus ein Vorwurf gemacht werden kann, daß sie 1948 von der ihnen offenbar gegebenen Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht haben, Vertreter der Ostzone an der kommenden Beratung zu beteiligen. Ein Vorwurf müßte ihnen jedenfalls dann gemacht werden, wenn im Juli 1948 die Hoffnung bestanden hätte, daß Deutsche aus den vier Besatzungszonen sich einigen würden.

In den ersten Nachkriegsjahren war aber bereits deutlich geworden — und auch hieran hat sich bis zum heutigen Tage nichts geändert —, daß die Sozialistische Einheitspartei Deutschlands als die bestimmende politische deutsche Kraft in der sowjetisch besetzten Zone genau die Auffassung der Sowjetunion vertrat. Anfängliche Ansätze, deutsche Gesichtspunkte geltend zu machen — etwa in der Frage der Oder-Neiße-Grenze —, verschwanden sehr bald.

Wenn man überhaupt hätte erwarten können, daß die Ministerpräsidenten der sowjetisch besetzten Zone zu gesamtdeutschen Beratungen kommen würden — der ersten Zusammenkunft im Oktober 1946 waren sie mit der Begründung ferngeblieben, die in Vorbereitung befindlichen Landtagswahlen ließen ihre Abwesenheit nicht zu²⁹⁾ —, so hätten sie sicher nur die Thesen der Sowjetregierung vertreten, wie das auf der Münchener Konferenz der deutschen Ministerpräsidenten 1947 der Fall war: Der damalige Ministerpräsident Thüringens, Rudolf Paul, hatte sich dem um Vermittlung bemühten Kaiser gegenüber offenbart und gesagt, daß die Ministerpräsidenten der Ostzone zwar nach München kommen durften, aber Anweisung erhalten hatten, entweder die Konferenz nach sowjetischen Vorstellungen verlaufen oder fehlschlagen zu lassen³⁰⁾. Der Versuch, sich unter diesen Umständen mit Vertretern der sowjetisch besetzten Zone zu einigen, hätte deshalb zumindest dieselben Probleme aufgeworfen, die in den alliierten Deutschlandbesprechungen aufgetaucht waren.

Sofern überhaupt Vertreter nichtkommunistischer westlicher Parteien für eine Ostorientierung plädierten, verlangten sie zumindest: Verzicht auf eine Sowjetisierung Deutschlands

²⁹⁾ EA 1948, S. 1143.

³⁰⁾ Mitteilung Kaisers in einer Unterredung am 18. April 1966 in Bremen; Deuerlein, a. a. O., S. 269—273 und Anmerkung 462, S. 294/295.

und speziell der Sowjetzone, wie sie von den Kommunisten immer offenkundiger betrieben wurde, Rückgabe der unter polnischer Verwaltung stehenden deutschen Ostgebiete, Wiederherstellung der deutschen Wirtschaftseinheit, Entlassung der deutschen Kriegsgefangenen, Beendigung der weitgehenden wirtschaftlichen Ausbeutung der Ostzone, Einstellung des Polizeiterrors. Diese Vorbedingungen sind beispielsweise in einem Memorandum des ehemaligen Moskauer Botschafters Rudolf Nadolny enthalten, der immerhin überzeugter Verfechter echter Ostorientierung der deutschen Politik war ³¹⁾.

c) Blockfreiheit für Deutschland?

Während des Jahres 1948 ließen sich sogar einige Intellektuelle nicht vom Ost-West-Gegensatz beeindrucken und erträumten ein neutrales Deutschland inmitten der gegnerischen Blöcke ³²⁾. Die Politiker dagegen waren allgemein zur Einsicht gelangt, daß die Blockfreiheit jedenfalls vorläufig nicht mehr zu den Möglichkeiten deutscher Politik gehörte. Vorher war es für einen Teil namhafter Politiker und der deutschen Publizistik durchaus denkbar, in Deutschland eine rechtsstaatliche Demokratie aufzubauen, ohne deshalb auch schon in der machtpolitischen Auseinandersetzung zwischen den Siegern Partei zu ergreifen ³³⁾.

d) Auch die Ablehnung der Frankfurter Dokumente hätte die Wiedervereinigung nicht gebracht

Wenn sich aber aus alledem nur der eine Schluß ergibt, daß weder Hoffnung bestand, die vier Mächte würden sich auf eine gemeinsame Politik gegenüber Deutschland einigen, noch daß es den Deutschen selbst möglich war, zu einem gemeinsamen Handeln zu kommen, dann hätte auch die Ablehnung der Londoner Empfehlungen bzw. der Frankfurter Dokumente nicht die Wiedervereinigung Deutschlands — denn hiervon und nicht von Aufrechterhaltung der Einheit mußte auch schon zu jenem Zeitpunkt gesprochen werden — gebracht; die Weichen konnten von den Ministerpräsidenten im Juli 1948 daher auch nicht anders gestellt werden. Es wäre deshalb durchaus unzutreffend zu behaupten, die Deutschen der drei Westzonen hätten zugunsten ihres eigenen wirtschaftlichen Aufschwungs gesamtdeutsche Interessen außer acht gelassen.

Jakob Kaiser hatte nur zu recht, wenn er am 6. Juni 1948 in Freiburg erklärte: „Warnen möchten und müssen wir vor einem reinen Weststaat. Nur kühl rechnender Verstand kann ihn sich ausdenken. Nur jene Fachleute, die lediglich in Zahlen und Rubriken denken, die über Verstandeskonstruktionen das lebendige Gefühl eines unglücklichen Volkes übersehen. Einem so konstruierten Weststaat wird das Gefühl des Volkes nicht entgegenschlagen...“. In derselben Rede sagte er aber weiter: „Es wäre töricht, sich zu verhehlen, daß die politische und wirtschaftliche Abriegelung der Ostzone die Westzone zum Handeln zwingt...“, denn die Hilfe des Marshallplanes muß Wirklichkeit werden.“ ³⁴⁾ Diese Auffassung dürften wohl auch die Ministerpräsidenten unterstrichen haben. Sie aber mußten sich entscheiden und konnten nicht, wie es Kaiser in dieser Rede tat, zwischen illusionärem Einheitswunsch und Einsicht in die reale Sachlage schwanken.

Zudem hätten die Ministerpräsidenten, wenn sie die Londoner Empfehlungen im Hinblick auf die Gefahr einer Vertiefung der Spaltung Deutschlands ablehnen wollten, auch die weitere Zusammenarbeit in der Bizone ablehnen müssen. Denn spätestens nach der Änderung der Bizonencharta vom Januar/Februar 1948 ³⁵⁾ war der Name „Verwaltung“ für die Gesamtheit der bizonalen Stellen ein „irreführender Terminus“ ³⁶⁾. Wie Pünder dargestellt hat, trug dieser Ausdruck nicht der Tatsache Rechnung, daß „in Wirklichkeit auf bizonaler Ebene alle drei Staatsfunktionen in Erscheinung traten“ ³⁷⁾: Der Verwaltungsrat mit den Direktoren und dem präsidierenden Oberdirektor vertrat das exekutive Element, Wirtschaftsrat und Länderrat übten hauptsächlich legislative Funktionen aus, und das deutsche Obergericht schließlich gehörte der dritten Gewalt an ³⁸⁾.

Was die Ausgestaltung der Bizonenverfassung anging, waren es aber gerade die Deutschen, die schon früh eine politische Organisation anstrebten. So hatten die süddeutschen Ministerpräsidenten es bereits am 26. September 1946 für notwendig erklärt, „die Tätigkeit der Einrichtungen zur wirtschaftlichen Vereinheitlichung zunächst der amerikanischen und der britischen Zone im Hinblick auf die Entwick-

³¹⁾ Nachweis bei Schwarz, a. a. O., S. 662/663.

³²⁾ Schwarz, a. a. O., S. 293.

³³⁾ Schwarz, a. a. O., S. 292 ff.

³⁴⁾ Zitiert nach Schwarz, a. a. O., S. 325.

³⁵⁾ Vgl. oben S. 17 f.

³⁶⁾ Pünder, a. a. O., S. 323.

³⁷⁾ Ebenda.

³⁸⁾ Pünder, a. a. O., S. 322.

lung zur parlamentarischen Demokratie der Überwachung durch die Parlamente, wie sie bereits bestehen oder in der nächsten Zeit bestehen werden, zu unterwerfen“³⁹⁾. Hier waren es die Alliierten, die die Auffassung vertraten, daß die Einrichtung einer parlamentarischen Instanz auf Zweizonenebene einer politischen Vereinigung der beiden Zonen gleichkomme. So erklärte General Clay am 23. Februar 1947 vor den Ministerpräsidenten in Berlin: „Ich möchte Ihnen bekanntgeben, daß General Robertson und mir vollkommen bewußt ist, daß ein Koordinierungsausschuß oder irgendein politisches Organ, welches für alle diese Ämter verantwortlich ist, wünschenswert wäre; jedoch möchten wir keinem das Recht geben, die amerikanische oder die britische Zone zu beschuldigen, daß sie einen fait accompli herbeigeführt haben, indem sie eine politische Organisation für beide Zonen errichteten.“⁴⁰⁾

Erst nach dem Scheitern der Londoner Sitzung des Rates der Außenminister hatten die Alliierten keine Bedenken mehr, die Frankfurter Bizonenorgane nochmals umzubilden⁴¹⁾.

Nunmehr sollten nach dem Willen der Alliierten die Deutschen an den kommenden Maßnahmen eigenverantwortlich mitwirken. Dies kam dadurch zum Ausdruck, daß die Maßnahmen nicht mehr oktroyiert wurden, sondern vorher Verhandlungen zwischen den Deutschen und den Alliierten stattfanden, obwohl diese Verhandlungen viel eher den Charakter eines Befehlsempfanges⁴²⁾ hatten.

3. Zusammenfassung

Es ist offensichtlich, daß in den meisten Fällen bei der parallel verlaufenden Entwicklung in Mittel- und Westdeutschland vielfach im Westen Deutschlands der erste Schritt getan wurde und der Osten die westlichen Maßnahmen für seinen Bereich nur „nachzuäffen“⁴³⁾ brauchte: So folgte den Verwaltungsräten und dem ersten Wirtschaftsrat im Laufe des Jahres 1947 in Mitteldeutschland die Bildung einer „deutschen Wirtschaftskommission“, der Än-

derung der bizonalen Organisation vom Februar 1948 schloß sich der weitere Ausbau der Wirtschaftskommission in der SBZ an. Nach der Währungsreform für die drei Westzonen am 18. Juni 1948 wurde eine Währungsreform in Mitteldeutschland am 23. Juni 1948 durchgeführt. Das Bonner Grundgesetz vom 24. Mai 1949 wurde mit der Annahme einer Verfassung durch den sogenannten deutschen Volkskongreß am 30. Mai 1949 beantwortet. Schließlich wurde nach der Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland am 20. September 1949 die Deutsche Demokratische Republik am 7. Oktober 1949 gegründet. Allerdings wurden im westlichen Teil Deutschlands nicht immer die ersten Schritte vollzogen. So hatten die Sowjets durch Befehl Nr. 17 des obersten Chefs der sowjetischen Militärverwaltung bereits zum 10. August 1945 Zentralverwaltungen in der sowjetischen Besatzungszone errichtet.

Bei oberflächlicher Betrachtungsweise könnte man der Meinung sein, daß die Initiative zu Maßnahmen, die zur Vertiefung der Spaltung Deutschlands führten, von westlicher Seite ausging. Hierbei würde man aber den entscheidenden Gesichtspunkt außer acht lassen, daß die Einheit Deutschlands bereits durch die Aufteilung in vier Zonen im Jahre 1945 verloren gegangen war. Die westlichen Initiativen hatten ihren Grund im wesentlichen darin, daß die Sowjetunion nicht bereit war, die Vereinbarung des Potsdamer Abkommens, Deutschland als wirtschaftliche Einheit zu betrachten, zu realisieren; die Sowjetisierung der Ostzone führte ja geradezu zu einer faktischen Ausgliederung eines Oststaates aus Deutschland.

Die Ministerpräsidenten der drei Westzonen mußten von dieser außenpolitischen Situation ausgehen. Die Londoner Empfehlungen waren nicht der Deutschen wegen getroffen, sondern es handelte sich um ein „Stück Machtverteilung der Okkupationsmächte, das sich auf deutschem Boden abspielte“⁴⁴⁾. Es blieb den Deutschen nur die Wahl, entweder darauf einzugehen oder weiterhin die politische Gestaltung in Deutschland allein den Besatzungsmächten zu überlassen. Mit der Annahme der Empfehlungen war damit gleichzeitig die außenpolitische Entscheidung für den Westen verbunden. Es war eine „Antwort auf die

³⁹⁾ Zitiert nach Pünder S. 86.

⁴⁰⁾ Härtel, Der Länderrat des amerikanischen Besatzungsgebiets, S. 50.

⁴¹⁾ Pünder, a. a. O., S. 124/125.

⁴²⁾ Vgl. Schwarz, a. a. O., S. 827, für die „Verhandlungen“ im Zusammenhang mit der Neugestaltung der Bizonencharta vom Januar/Februar 1948.

⁴³⁾ Löwenstein, Deutschlands Schicksal 1945—1957, S. 148.

⁴⁴⁾ Formulierung Kurt Schumachers in einer Rede vom 12. September 1948 auf dem Parteitag der SPD in Düsseldorf (Protokoll der Verhandlung des Parteitages, S. 42/43).

Herausforderung einer einmaligen historischen Situation" 45).

Man kann also sagen, daß den Deutschen die Spaltung Deutschlands durch die vorhandenen Umstände aufgezwungen worden ist. Es kann aber nicht behauptet werden, daß der von den Westmächten bei der Gründung

⁴⁵⁾ Allemann, Bonns verschränkte Fronten, S. 8.

der Bundesrepublik gesteckte Rahmen aufgezwungen worden wäre: Die Grundsätze, eine demokratische, föderative Verfassung aufzubauen, entsprachen auch dem eigenen politischen Willen des deutschen Volkes. Hier liegt auch der entscheidende Unterschied zur Entwicklung in der sowjetisch besetzten Zone, wo ein politisches System ersichtlich gegen den Willen der Bevölkerung errichtet wurde.

Abkürzungsverzeichnis:

a. a. O.	am angegebenen Ort
CDU	Christlich-Demokratische Union
CFM	Council of Foreign Ministers
Cmd	Command Papers
DRZ	Deutsche Rechtszeitschrift
EA	Europa Archiv
ERP	European Recovery Program
FDP	Freie Demokratische Partei
HMSO	His (Her) Majesty's Stationary Office
JCS	Joint Chiefs of Staff
JOD	Journal Officiel Débats
KA	Keesings Archiv
MG	Manchester Guardian
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NYHT	New York Herald Tribune
NYT	New York Times
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OMGUS	Office of Military Government United States
SJZ	Süddeutsche Juristenzeitung
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
USGPO	United States Government Printing Office
US	United States

Anhang

1. Quellennachweis

a) Amtliche Publikationen, Bücher und Zeitschriftenaufsätze

- Adenauer, Konrad Erinnerungen 1945—1953, Stuttgart 1965.
- Allemann, Fritz René Bonns verschränkte Fronten in Berlin, in: Der Monat, Februar 1966, Heft 209, S. 7—15.
- Bayerische Staatskanzlei Die deutsche Ministerpräsidentenkonferenz in München 6.—8. Juni 1947, München 1947.
- Bennet, Jack The German Correny Reform, in: Annals of the American Academy of Political and Social Science, Band 267 (January 1950), S. 43—54.
- Böhme, Günter Der Alliierte Kontrollrat und die Alliierte Hohe Kommission. Das Kontrollsystem in Deutschland, 1945—1951, Juristische Dissertation, Köln 28. 2. 1952.
- Brandt, Willy und Löwenthal, Richard Ernst Reuter — Eine politische Biographie, München 1957.
- Brecht, Arnold Reestablishing German Government, in: Annals of the American Academy of Political and Social Science, Band 267 (January 1950), S. 28—42.
- Bremer Ausschuß für Wirtschaftsforschung Am Abend der Demontage. Sechs Jahre Reparationspolitik, mit Dokumentenanhang, Bremen 1951.
- Byrnes, James F. Speaking Frankly, New York 1947.
- Clay, Lucuis D. Decision in Germany, Melbourne, London, Toronto 1950.
- Command Papers United Kingdom, HMSO London.
- Cornides, Wilhelm Deutschland zwischen den Weltmächten des Westens und Ostens, 1945—1948, in: Deutsche Geschichte im Überblick, hrsg. von Peter Rassow, Stuttgart 1953, S. 737—772.
- Cornides, Wilhelm Die Weltmächte und Deutschland. Geschichte der jüngsten Vergangenheit 1945—1955, Tübingen/Stuttgart 1964³.
- Cornides, Wilhelm und Volle, Hermann Die Frage der Friedensordnung, in: EA 1947, S. 768—771.
- Cornides, Wilhelm und Volle, Hermann Die Vorgeschichte des Brüsseler Fünfmächte-Paktes, in: EA 1949, S. 1755—1767.

- Cornides, Wilhelm und Volle, Hermann Die Entstehung des Westblocks, in: EA 1949, S. 1810—1822.
- Cornides, Wilhelm und Volle, Hermann Der „Modus vivendi“ in Europa, in: EA 1949, S. 2383—2391.
- Council on Foreign Relations The United States in World Affairs, Band 1947/48 New York, London 1948, Band 1948/49 New York, London 1949, bearbeitet von John C. Campbell and the Research Staff of the Council on Foreign Relations.
- Danco, Armin Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland und das Inkrafttreten des Grundgesetzes, Juristische Dissertation, Münster 22. Juli 1961.
- Davison, W. Phillips The Berlin Blockade, Princeton 1958.
- Demmler, Herbert Die Entstehungsgeschichte des Bonner Grundgesetzes, Juristische Dissertation, Köln 1951.
- Dennett, Raymond und Turner, Robert K. Documents on American Foreign Relations 1947/1948, 49, Princeton University Press, 1949/1950, 1950.
- Dennewitz, Bodo Vorgeschichte des Bonner Grundgesetzes, in: Bonner Kommentar, 1. Lieferung, S. 1—74.
- Department of State Bulletin, United States Government, Printing Office, Washington.
- Department of State United States policy toward Germany, Publication 2630.
- Department of State Occupation of Germany, Policy and Progress 1945—1946, Publication 2783 European Series 23.
- Department of State Germany 1947—1949, The Story in Documents, Washington 1950, Publication Nr. 3556.
- Deuerlein, Ernst Die Einheit Deutschlands. Die Erörterungen und Entscheidungen der Kriegs- und Nachkriegskonferenzen 1941—1949, Frankfurt/Main und Berlin 1961².
- Deutsche Bundesregierung Denkschrift zur Saarfrage 1950.
- Deutsches Büro für Friedensfragen Erklärungen und Memoranden der Alliierten Regierungen zur Deutschlandfrage auf der Konferenz der stellvertretenden Außenminister in London (14. 1.—25. 2. 1947), Stuttgart 1950 (hektographiert).
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Die deutsche Wirtschaft zwei Jahre nach dem Zusammenbruch, Berlin 1947.
- Documents français relatif à l'Allemagne Aout 1945—Février 1947, Paris 1947.
- Doenning-Füßlein-Matz Die Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge, Band 1, 1951.
- Dokumente zur Deutschlandpolitik der Sowjetunion Vom Potsdamer Abkommen am 2. 8. 1945 bis zur Erklärung über die Herstellung der Souveränität der DDR am 25. 3. 1954, Berlin 1957.

- Dorendor, Annelies Der Zonenbeirat der britisch besetzten Zone, mit einer Einführung von Gerhard Weisser, Göttingen 1953.
- Dorn, Walter L. Die Debatte über die amerikanische Besetzungspolitik für Deutschland, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 1958, S. 66—77.
- Edelmann, Günter Der Einfluß des Besatzungsrechts auf das deutsche Staatsrecht der Übergangszeit (1945—49), Juristische Dissertation 21.12.1955 Frankfurt.
- Ellwanger Kreis Grundsätze für eine deutsche Bundesverfassung, Drucksache des Parlamentarischen Rates Nr. 74.
- Eschenburg, Theodor Das Problem der Neugliederung der Deutschen Bundesrepublik, dargestellt am Beispiel des Südweststaates, Frankfurt/M. 1950.
- Europa-Archiv Die wirtschaftliche Entwicklung in der sowjetischen Besatzungszone seit Potsdam, 1947, S. 1027—1040.
- Europa-Archiv Um den Frieden mit Deutschland, Dokumente und Berichte, Band 6, 1948, Oberursel/Taunus.
- Europa-Archiv Dokumente und Berichte Band Nr. 8. Die Befugnisse der Besatzungsmächte in der Bundesrepublik, mit einer Einführung von Gustav von Schmoller, 1950.
- Feis, Herbert Between War and Peace, The Potsdam Conference, Princeton, London 1960.
- Fischer, Per Die Saar zwischen Deutschland und Frankreich, 1945—1959, Frankfurt/Main und Berlin 1959.
- Friedrich, Carl J. Rebuilding the German Constitution, in: American Political Science Review, Band XLIII (Juni 1949) S. 461—482, (August 1949) S. 704—720.
- Friesenhahn, Ernst Die völkerrechtliche und staatsrechtliche Lage Deutschlands, in: Recht — Staat — Wirtschaft, Band II, S. 34—92.
- Friesenhahn, Ernst Grundgesetz und Besatzungsstatut, in: Recht — Staat — Wirtschaft, Band I, S. 145—238.
- Golary, John Ford The Founding of the Federal Republic of Germany, Chicago 1958.
- Grewe, Wilhelm Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland, Deutsche Rechtszeitschrift 1949, S. 265—270, 313—317, 349—352.
- Harmssen, Gustav W. Reparationen, Sozialprodukt, Lebensstandard. Versuch einer Wirtschaftsbilanz, Heft 1—4, Bremen 1948.
- Härtel, Lia Der Länderrat des amerikanischen Wirtschaftsgebiets, Stuttgart/Köln 1951.
- Herchenröder, Karl H. Die Nachfolger der Ruhrkonzerne, Düsseldorf 1954.
- Schäfer, Johann und Zapp, Manfred

- Hoover, Herbert German Agriculture and Food Requirements, Bericht Nr. 1 — The Presidents Economic Mission to Germany and Austria 28. 2. 1947.
- Jones, Howard Palfrey Currency, Banking, Domestic and Foreign Debt in Governing Postwar Germany by Edward H. Litchfield and Associates, S. 419—438.
- Jones Joseph M. The Fifteen Weeks 21. 2.—5. 6. 47, New York 1955.
- Kaufmann, Erich Deutschlands Rechtslage unter der Besatzung, Stuttgart 1948.
- Kennan, George F. The Sources of Soviet Conduct, Foreign Affairs, Juli 1947, S. 566 ff.
- Klein, Friedrich Neues Deutsches Verfassungsrecht, Frankfurt 1949.
- Klein, Friedrich Das Besatzungsstatut für Deutschland, Süddeutsche Juristen-Zeitung 1949, Spalte 737.
- Kohn-Brandenburg, Alexander Das System der Provisorien, in: I. EA 569—577/1947, II. EA 785—792/1947, III. EA 1017—1022/1947, Teil IV EA 1948/1317—1325.
- Krüger, Herbert Das Ruhrstatut, in: Gesetz und Recht, Heft 66, S. 2081—2120, Hamburg 1949.
- Kuhn, Hans Wolfgang Interalliierte Vereinbarungen von 1945 über den Transitverkehr der Westmächte nach Berlin, Frankfurt/Main 1950.
- Lee, Guy A. The Establishment of the Office of the US High Commissioner for Germany, 1951.
- Leusser, Claus Ministerpräsidentenkonferenzen seit 1945, in: Festschrift für Hans Ehard, hrsg. von Hans Seidel, München 1957, S. 60—84.
- Litchfield, Edward H. Emergence of German Governments, in: Governing Postwar Germany, New York 1953, S. 19—54.
- Maier, Reinhold Erinnerungen 1945—1953, Tübingen 1966.
- Mayhew, Christopher Die britische Außenpolitik seit 1945, in: EA 1950, S. 3433—3439.
- Meissner, Boris Rußland, die Westmächte und Deutschland. Die sowjetische Deutschlandpolitik 1945—1953, Hamburg 1953.
- Menzel, Eberhard Die vertraglichen Regelungen über deutsche Gebietsabtretungen 1945—1949, in: EA, 1949, S. 2223—2230.
- Menzel, Eberhard Die holländischen Gebietsansprüche an Deutschland, in: EA 1949, S. 2499—2510.
- Menzel, Eberhard Die deutsche Westgrenze nach dem Zweiten Weltkrieg, in: EA 1951, S. 4259 ff.
- Merkel, Peter H. Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1965. Original: The Origin of the West German Republic, New York 1963.

- Meyerhoff, Hans The Reconstruction of Government and Administration, in: The Struggle for Democracy in Germany, S. 185—220, ed. by Gabriel A. Almond, Chapel Hill 1949.
- Millis, Walter The Forrestal Diaries (Hrsg.), New York 1951.
- Möller, Hans Zur Vorgeschichte der Deutschen Mark. Die Währungsreformpläne 1945—1948, Tübingen 1961.
- Molotow, W. M. Fragen der Außenpolitik. Reden und Erklärungen April 1945 bis Juni 1948, Moskau 1949.
- Murphy, Robert Diplomat among Warriors, New York 1964.
- Office of Military Government für Germany (US) Summary of Multipartite Agreements and Disagreements on Germany, Berlin 1948.
- Office of Military Government for Germany (US) Documents on the Creation of the German Federal Constitution, Berlin 1949.
- Office of the Political Adviser for Germany Certain International and US Policy Documents regarding Germany 15. 1. 1949.
- Office of the US High Commissioner for Germany Documents on German Unity, 4 Bände, Frankfurt, 1951.
- Office of the US High Commissioner for Germany Basic Law and Occupation Statute, Frankfurt 1950.
- Ollenhauer, Erich Die Londoner Empfehlungen. Rede vom 29. 6. 1948 vor dem Parteivorstand und Parteiausschuß der SPD — Stenografische Reinschrift, Parteiarchiv der SPD, Bonn.
- v. Oppen, Beate Ruhm Documents on Germany under Occupation 1945—54, London, New York, Toronto 1955.
- Plischke, Elmer The Allied High Commission for Germany, Revised Edition 1953.
- Pollock, James K. u. Meisel, James H. Germany under Occupation, Illustrative Materials and Documents, Ann Arbor/Michigan 1947.
- Presidents Committee on Foreign Aid European Recovery and American Aid (Harriman Report), Washington 7. 11. 1947.
- Pünder, Tilman Das Bizonale Interregnum, Waiblingen 1966.
- Royal Institute of International Affairs Documents on International Affairs, 1947/1948, London, New York, Toronto 1952.
- Royal Institute of International Affairs Survey of International Affairs 1947/1948, London, New York, Toronto 1952.
- Schlochauer, Hans J. Zur Frage eines Besatzungsstatuts für Deutschland. Archiv des Völkerrechts 1948, S. 188—215.
- Schmid, Carlo Die politische und staatsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: Die öffentliche Verwaltung, S. 201 ff.
- Schneider, Hans Fünf Jahre Grundgesetz, NJW 1954, S. 937 ff.

- Senate Committee on Foreign Relations Background Documents on Germany 1944—1959 — United States Government Printing Office Washington.
- Senate Committee on Foreign Relations A Decade of American Foreign Policy, Basic Documents 1941—49, United States Government Printing Office Washington 1950.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands Jahrbuch 1947, 1948.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands Sopade-Querschnitt durch Politik und Wirtschaft 1948.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands Protokoll der Verhandlungen des Parteitages der SPD, 11.—14. 9. 1948 in Düsseldorf, Hamburg o. J.
- Steiniger, Alfons Das Besatzungsstatut, in: Neue Justiz 1947, S. 205 ff.
- Schwarz, Hans Peter Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945—1949, Neuwied und Berlin 1966.
- Stödter, Rolf Deutschlands Rechtslage, Hamburg 1948.
- Strauß, Walter Die gesamtdeutsche Aufgabe der Ministerpräsidenten während des Interregnums 1945—1949, in: Festschrift für Hans Ehard, S. 85—96.
- Strauß, Walter Aus der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes, in: Festschrift für Hans Schaeffer, S. 343—365, Berlin 1966.
- Theyer, Charles W. The Unquiet Germans, New York 1957.
- Thilenius, Richard Die Teilung Deutschlands. Eine zeitgeschichtliche Analyse, Hamburg 1957.
- Truman, Harry S. Years of Trial and Hope 1946—53, Band 2, New York 1953.
- Vandenberg, Arthur H. jr. The Private Papers of Senator Vandenberg, London 1953.
- Vogel, Walter Westdeutschland 1945—50, Teil I, Koblenz 1956.
- Vogel, Walter Westdeutschland 1945—50, Teil II, Koblenz 1963.
- Warburg, James Paul Germany Bridge or Battleground, London, Toronto 1947.
- Warburg, James Paul Germany — Key to Peace, Harvard University Press, Cambridge 1953.
- Weisser, Gerhard Reich und Länder. Vom Neubau des deutschen Staates, Göttingen 1947².
- Wengler, Wilhelm Betrachtungen zum Besatzungsstatut, Neue Juristische Wochenschrift 1949, S. 881—886.
- van Wylick, Christiane Das Besatzungsstatut — Entstehung, Revision, Wandel und Ablösung des Besatzungsstatuts, Rechtswissenschaftliche Dissertation, Köln 31. 7. 1956.
- Zinn, Georg Unconditional Surrender, NJW 1947, S. 9 ff.

b) Amtliche periodische Publikationen, Zeitschriften und Zeitungen

- Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland,
Heft 1—19 und Ergänzungsblatt Nr. 1, Berlin.
- Military Government Gazette, Germany,
British Zone of Control, Berlin.
- Military Government Gazette, Germany,
United States Area of Control, Berlin.
- Amtsblatt der Hohen Alliierten Kommission
in Deutschland, Bonn — Baden-Baden.
- Journal Officiel de la Republic Française Paris
a) Lois et Décrets
b) Débats parlementaires
- Notes documentaires et Etudes,
La Documentation Française, Paris.
- Department of State Bulletin,
Washington D. C.
- British and Foreign State Papers, London,
HMSO.
- House of Commons, Official Debates
(Hansard) London.
- L' Année politique, revue chronologique des
principaux faits politiques, économiques et
sociaux de la France, Paris.
- Europa Archiv, Oberursel/Taunus.
- Keesings Archiv der Gegenwart, Essen.
- The World Today, Chronology of
International Events and Documents, London.
- Der Kurier, Berlin
- Neues Deutschland, Berlin
- Neue Zeitung, München
- Der Tagesspiegel, Berlin
- Tägliche Rundschau, Berlin
- Telegraf, Berlin
- Die Welt, Hamburg
- Die Zeit, Hamburg
- Neue Zürcher Zeitung, Zürich
- Tageblatt, Luxemburg
- Luxemburger Wort, Luxemburg
- Daily Telegraph, London
- Daily Worker, London
- Manchester Guardian, Manchester
- News Chronicle, London
- Observer, London
- Scotsman, Edinburgh
- Sunday Times, London
- The Times, London
- Christian Science Monitor, Baltimore
- New York Herald Tribune, New York
- New York Times, New York
- L'Aube, Paris
- Combat, Paris
- Le Figaro, Paris
- L'Humanité, Paris
- Le Monde, Paris
- Populaire, Paris
- Le Soir, Brüssel

c) Unveröffentlichte Unterlagen

Akten des Bundesarchivs und der Hessischen Staatskanzlei über die Besprechungen der Ministerpräsidenten untereinander und mit den Militärgouverneuren über die Londoner Empfehlungen in der Zeit vom 1. bis 26. Juli 1948. (Die Akten sind vertraulich; die Einsicht wurde mir aufgrund eines Beschlusses der Konferenz der Ministerpräsidenten vom 30. Juni 1966 gewährt.)

Parteiakten der SPD, CDU und FDP über innerpolitische Vorgänge im Zusammenhang mit der Sechsmächtekonferenz. (In den Parteiarchiven in Bonn wurde mir im April 1966 die Einsicht gewährt.)

Schriftliche Antworten des Foreign Office vom 30. März und 13. Juni 1966 zu eingereichten Fragen.

d) Gespräche mit:

Kenneth Younger am 14. Februar 1966 in London,

General Lord Robertson of Oakridge am 12. Juli 1966 in London,

General Lucius D. Clay am 1. Juni 1966 in Berlin,

Botschafter Professor Grewe am 30. März 1966 in Paris,

Dr. Reinhold Maier am 24. März 1966 in Stuttgart,

Dr. Hans Ehard am 25. März 1966 in München,

Wilhelm Kaisen am 18. April 1966 in Bremen,

Max Brauer am 19. April 1966 in Hamburg.