

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Udo Wengst

Adenauers erste Koalitions-
und Regierungsbildung
im Spätsommer 1949

Gabriele Müller-List

Zwischen Konfrontation
und Interessenausgleich

Zur Entwicklung und gesetzlichen
Regelung der Mitbestimmung in
der Frühzeit der Bundesrepublik

Dietrich Staritz

Auf dem Wege zur DDR
(1948/1949)

ISSN 0479-611 X

B 18/85
4. Mai 1985

Udo Wengst, Dr. phil., geb. 1947; Studium der Geschichte, Politikwissenschaft und Soziologie in Bonn, Köln und Tübingen; 1973—1979 wiss. Mitarbeiter und Assistent an der Universität Tübingen; seit 1979 wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien in Bonn.

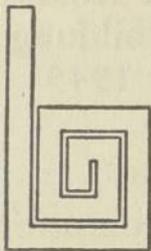
Veröffentlichungen u. a.: (bearbeitet mit Ilse Maurer) Staat und NSDAP 1930—1932. Quellen zur Ära Brüning, 1977; (bearbeitet mit Ilse Maurer unter Mitwirkung von Jürgen Heideking) Politik und Wirtschaft in der Krise 1930—1932. Quellen zur Ära Brüning, 1980; Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948—1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland, 1984; (Bearbeiter) Auftakt zur Ära Adenauer. Koalitionsverhandlungen und Regierungsbildung 1949, 1985.

Gabriele Müller-List, Dr. phil., geb. 1951; Studium der Geschichte und Germanistik an der Universität Bonn; seit 1980 wiss. Projektmitarbeiterin bei der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien in Bonn; z. Zt. Arbeit an einem Projekt über das Verhältnis Arbeitgeber/Arbeitnehmer in der nordrh.-westf. Eisen- und Stahlindustrie nach 1945.

Veröffentlichungen: Das Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie vom 21. Mai 1951 (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Vierte Reihe, Bd. 1), Düsseldorf 1984; Veröffentlichungen zur Sozial- und Zeitgeschichte, u. a. zur Montanmitbestimmung.

Dietrich Staritz, Dr. rer. pol., geb. 1934; Professor am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin; geschäftsführender Leiter des Arbeitsbereichs Geschichte und Politik der DDR am Institut für Sozialwissenschaften der Universität Mannheim.

Veröffentlichungen u. a.: Die National-Demokratische Partei Deutschlands. Ein Beitrag zur Untersuchung des Parteiensystems der DDR, Berlin 1968; Sozialismus in einem halben Lande. Zur Programmatik und Politik der KPD/SED in der Phase der antifaschistisch-demokratischen Umwälzung in der DDR, Berlin 1976; (Hrsg.) Das Parteiensystem der Bundesrepublik. Geschichte — Entstehung — Entwicklung, Opladen 1980²; Die Gründung der DDR, München 1984; Die KPD (1945—1956), in: Richard Stöss (Hrsg.), Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, Opladen 1984.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/460 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Adenauers erste Koalitions- und Regierungsbildung im Spätsommer 1949

I. Einleitung

Zu den grundlegenden Weichenstellungen in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland zählt unbestritten die erste Koalitions- und Regierungsbildung im Spätsommer 1949, die den Beginn der 14 Jahre dauernden Ära Adenauer markiert. Der Ablauf des Entscheidungsprozesses, der eine von der CDU/CSU geführte Bundesregierung hervorbrachte und der SPD die Oppositionsrolle bescherte, konnte bis zum Ausgang der siebziger Jahre nur ansatzweise aufgehellert werden. Beteiligte und Wissenschaftler konzentrierten sich auf einige wenige markante Ereignisse, um die sich bald Legenden rankten, die aufgrund fehlender, aus der damaligen Zeit stammender Quellen bis in die jüngste Vergangenheit hinein in wissenschaftliche Darstellungen einfließen. In diesem Zusammenhang ist besonders auf die Rhöndorfer Konferenz vom 21. August 1949 hinzuweisen, zu der Adenauer einen größeren Kreis führender Unionspolitiker in sein Haus eingeladen hatte und in deren Verlauf sich eine Mehrheit der Anwesenden für eine Koalitionsbildung der CDU/CSU mit der FDP und der Deutschen Partei (DP) ausspach. An anekdotenhaft ausgeschmückten Berichten hierüber war 20 Jahre später kein Mangel, wohl aber an wissenschaftlich fundierten Beiträgen.

Dies änderte sich erst, als Rudolf Morsey 1978 und 1980 aussagekräftige Quellen zu Vorgeschichte, Verlauf und Auswirkungen der Rhöndorfer Konferenz ausfindig machte und veröffentlichte¹⁾. Auf den Funden Morseys

und neuen, bisher nicht berücksichtigten Quellen wie z. B. den Protokollen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion basierte wenig später die zusammenfassende Darstellung, die Hans-Peter Schwarz in seinem Buch „Die Ära Adenauer. Gründerjahre der Republik 1949—1957“ gab²⁾. In den folgenden Jahren gelang es dem Verfasser dieses Aufsatzes, zusätzliche Aktenstücke zu der hier interessierenden Thematik zu erschließen und damit die Zusammenhänge weiter aufzuhellen. *Der Ertrag dieser Forschungsarbeiten, die im Rahmen des von der VW-Stiftung geförderten und von der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien betriebenen Schwerpunktes „Grundlegung und Festigung der parlamentarischen Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland“ getätigt wurden, ist in einem Kapitel seines Buches „Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948—1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland“, Düsseldorf 1984, und in der von ihm bearbeiteten Quellenedition „Auftakt zur Ära Adenauer. Koalitionsverhandlungen und Regierungsbildung 1949“, Düsseldorf 1985, festgehalten.* Insbesondere die Edition „Auftakt zur Ära Adenauer“ belegt den Ablauf der ersten Koalitions- und Regierungsbildung in so großer Dichte, daß davon ausgegangen werden kann, daß sie den Forschungsprozeß in dieser Frage, soweit es sich um das Erschließen neuer Quellen handelt, zu einem gewissen Abschluß bringt. Wesentliche Ergebnisse dieser Edition wurden in den folgenden Ausführungen zusammengefaßt. Auf die Angabe von Belegstellen wird dabei verzichtet. Sie sind in den genannten Veröffentlichungen des Verfassers unschwer ausfindig zu machen.

¹⁾ Die Bildung der ersten Regierungskoalition 1949. Adenauers Entscheidungen von Frankfurt und Rhöndorf am 20. und 21. August 1949, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 34/1978, S. 3—14 und: Die Rhöndorfer Weichenstellung am 21. August 1949. Neue Quellen zur Vorgeschichte der Koalitions- und Regierungsbildung nach der Wahl zum ersten Deutschen Bundestag, in: *VfZ*, 28 (1980), S. 508—542.

²⁾ Stuttgart—Wiesbaden 1981.

II. Die koalitionspolitische Entscheidungsfindung innerhalb der Parteien

Mit 31% hatte die CDU/CSU in der Bundestagswahl vom 14. August 1949 die meisten Stimmen gewonnen und die SPD, auf die 29,2% entfallen waren, knapp auf den zweiten Platz verwiesen. Die Initiative zur Koalitions- und Regierungsbildung lag somit bei der Union, in deren Reihen Konrad Adenauer die herausragende Gestalt war.

Der damals bereits 73jährige ehemalige Kölner Oberbürgermeister und Zentrumspolitiker aus der Weimarer Zeit ließ von Beginn an keinen Zweifel daran aufkommen, daß er eine Koalitionsbildung unter Ausschluß der SPD anstrebte. Die Begründung, mit der er diese Absicht wiederholt vor seinen Parteifreunden und in der Öffentlichkeit vertrat, hob stets auf die gegensätzlichen Auffassungen und Zielvorstellungen von Union und SPD in der Wirtschaftspolitik ab, die nach seiner Meinung eine gemeinsame Koalitions- und Regierungsbildung unmöglich machten. Adenauer ging es vor allem um eine Fortsetzung des marktwirtschaftlichen Kurses der bizonalen Verwaltung in Frankfurt; eine Koalitionsbildung aus den dort in der Regierungsverantwortung stehenden Parteien CDU/CSU, FDP und Deutsche Partei war daher für ihn das Naheliegende. Adenauer, der zu dieser Zeit Vorsitzender der CDU in der britischen Zone war und damit das wichtigste Parteiamt bekleidete, das innerhalb der Unionsparteien bis zur Gründung des Bundesverbandes der CDU im Oktober 1950 zu vergeben war, hat die ihm damit gegebene Chance erkannt und beizeiten die Initiative ergriffen, um seine Koalitionsabsichten innerhalb der eigenen Partei durchzusetzen.

Bereits am Tag vor der Bundestagswahl vereinbarte Adenauer mit dem CSU-Vorsitzenden und bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard einen Gesprächstermin für den 20. August 1949 in Frankfurt. Für den Tag danach setzte er die Rhöndorfer Konferenz in dem Bestreben an, schon vor dem Zusammentreten der Bundestagsfraktion der CDU/CSU die parteiinterne Willensbildung in der Koalitionsfrage in seinem Sinne zu präjudizieren. Sorgen bereitete ihm in diesen Tagen allerdings, daß der Ellwanger Freundeskreis der

CDU/CSU, ein Gesprächskreis süd- und südwestdeutscher Unionspolitiker, noch vor der Rhöndorfer Aussprache zusammenkommen wollte. Adenauer befürchtete, daß sich dieser Kreis möglicherweise auf eine von seinen Vorstellungen abweichende Auffassung in der Koalitionsfrage einigen könnte; er versuchte daher eine Verschiebung des Treffens zu erreichen, was jedoch nicht gelang.

Adenauer war sich wohl bewußt, daß innerhalb der Union einflußreiche Politiker eine Koalitionsbildung mit der SPD favorisierten, wie sie in der Mehrzahl der Länder bestand und die ihrer Meinung nach allein in der Lage war, die schwierigen Probleme des Wiederaufbaus zu meistern. In diesem Sinne äußerten sich nach der Wahl öffentlich — mehr oder minder deutlich — der Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Karl Arnold, der Landtagspräsident von Nordrhein-Westfalen, Josef Gockeln, sowie die Landesvorsitzenden von Hessen und Hannover, Werner Hilpert und Günther Gereke. Die Gegenposition bezogen in der Presse der Generalsekretär der Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU, Bruno Dörpinghaus, und die Direktoren der bizonalen Frankfurter Verwaltung, Ludwig Erhard und Hermann Pünder. Adenauer hielt sich mit öffentlichen Äußerungen zurück und ließ nur indirekt seine Intentionen durchscheinen. Im übrigen setzte er auf die von ihm initiierten Gespräche am 20. und 21. August. Zu Adenauers Erleichterung blieben sie unbeeinflußt von der Zusammenkunft des Ellwanger Freundeskreises am 19. und 20. August, da es diesem Gremium nicht gelang, eine gemeinsame Stellungnahme zur Koalitionsfrage zu verabschieden. So war Erhard, der an der Ellwanger Aussprache teilgenommen hatte, in der Koalitionsfrage nicht gebunden, als er mit Adenauer am 20. August zusammentraf. Die beiden Politiker kamen dabei überein, eine Koalitionsbildung der CDU/CSU mit der FDP anzustreben.

Die Rhöndorfer Konferenz einen Tag später, die in Abwesenheit Ehards stattfand, kam in der Koalitionsfrage zu einem etwas anderen Ergebnis. Eine Minderheit votierte im Verlauf der Aussprache für eine Koalition mit der

SPD; sie besaß jedoch in keinem Augenblick eine Chance, mit ihrer Auffassung zu obsiegen. In der Diskussion, in die Adenauer immer wieder eingriff, dominierten die Gegner einer großen Koalition aus CDU/CSU und SPD. Gewichtige Stimmen erachteten allerdings die Verbindung von CDU/CSU und FDP — die über keine Mehrheit im Bundestag verfügte — für eine erfolgreiche Regierungspolitik als nicht ausreichend und votierten daher für die Einbeziehung der DP in die Koalition. Als sich Adenauer nach kurzer Zeit hiermit einverstanden erklärte und der Generalsekretär der CSU, Franz Josef Strauß, für seine Partei die Zustimmung gab, war innerhalb der Union die koalitionspolitische Entscheidung so gut wie gefallen. Wenn dies auch dem offiziellen Kommuniqué der Besprechung nicht zu entnehmen war, so sorgten doch einige Politiker — sämtlich Gefolgsleute Adenauers — dafür, daß die Presse entsprechend informiert wurde.

Am 23. August gab Adenauer selbst eine Pressekonferenz, in der er die koalitionspolitische Entscheidung von Rhöndorf bekanntgab und begründete. Zu diesem Zeitpunkt besaß er bereits die Unterstützung der CDU-Landtagsfraktion von Nordrhein-Westfalen, und im gleichen Sinne haben sich am 31. August mehrheitlich die von Adenauer einberufenen Landesvorsitzenden, Ministerpräsidenten, Minister und Landtagspräsidenten der CDU/CSU in den drei Westzonen ausgesprochen. Angesichts dieser innerparteilichen Meinungsbildung und der inzwischen vorliegenden Haltung der SPD fiel es Adenauer einen Tag später nicht sonderlich schwer, eine klare Entscheidung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion für die von ihm in Aussicht genommene Koalitionsbildung zu erhalten.

Noch wenige Tage vorher hatte Karl Arnold einen Vorstoß gemacht, diese Entwicklung zu stoppen. Auf seine Initiative hin besprachen die Ministerpräsidenten der Länder in den drei Westzonen anläßlich ihrer Konferenz am 25. und 26. August die Koalitions- und Regierungsbildung. Obwohl sie mehrheitlich mit Arnold übereinstimmten, daß eine Koalition aus CDU/CSU und SPD wünschenswert sei, vermieden sie in der Öffentlichkeit eine eindeutige Festlegung. Die Ministerpräsidenten trugen hiermit der Tatsache Rechnung, daß

die Willensbildung nicht nur innerhalb der CDU/CSU, sondern auch in den übrigen Parteien in eine andere Richtung ging.

Aus den Reihen der SPD gaben in den Tagen nach der Wahl nur der hessische Ministerpräsident Christian Stock und die Berliner Bürgermeisterin Louise Schroeder in der Öffentlichkeit zu erkennen, daß sie eine Koalition aus CDU/CSU und SPD anstrebten. Die Parteiführung unter Kurt Schumacher ließ allerdings von Anfang an keine Zweifel daran aufkommen, daß die SPD die Oppositionsrolle zu übernehmen habe. Die Entschiedenheit, mit der Schumacher diese Auffassung innerhalb der SPD wie in der Öffentlichkeit vertrat, ist wohl auf die Enttäuschung zurückzuführen, die die Wahlniederlage für ihn bedeutete. Er hatte fast während der gesamten Dauer des Dritten Reiches in Gefängnissen und Konzentrationslagern zugebracht und die politische Bühne nach der Kapitulation in der Überzeugung betreten, daß allein die von ihm geführte Sozialdemokratie dazu berufen sei, den Neuaufbau im Nachkriegsdeutschland zu gestalten. Seine Reaktion auf die politische Entwicklung von 1945—1949 war daher nicht frei von Verbitterung, die sich im besonderen Maße in scharfen öffentlichen Attacken gegen die Unionsparteien entlud. Adenauer kamen diese Ausfälle Schumachers nicht ungelegen, da sie ihm die Durchsetzung seines koalitionspolitischen Kurses gegenüber den Opponenten innerhalb der eigenen Partei erleichterten.

Die Entscheidung über die Frage: Koalitionsbeteiligung oder Oppositionsstellung fiel in der SPD auf der Parteivorstandssitzung in Bad Dürkheim am 29. und 30. August 1949. Schumachers Gegner, die der Oberbürgermeister von Dortmund, Fritz Henßler, anführte, besaßen keine Chance, im Parteivorstand eine Mehrheit für eine Koalitionsbeteiligung der SPD zu erlangen. Schumacher setzte den Oppositionskurs vorbehaltlos durch; er erhielt hierfür einen Tag später ebenso die Zustimmung der SPD-Bundestagsfraktion wie am 6. September die Billigung aller Führungsgremien der Sozialdemokratie, vor denen er ausführte, daß ein Zusammengehen mit der Union deshalb nicht möglich sei, da diese von „Großkapitalismus, Klerikalismus und Föderalismus“ beherrscht werde.

In der FPD traten ihr Vorsitzender, Theodor Heuss, und ihr stellvertretender Vorsitzender, Franz Blücher, dafür ein, eine Koalition mit der CDU/CSU ohne Beteiligung der SPD zu bilden. Im Falle Blüchers, der die FDP-Fraktion im Frankfurter Wirtschaftsrat angeführt hatte, überraschte diese Stellungnahme nicht, denn er gehörte dem rechten Parteiflügel an, der stets mit Nachdruck für eine marktwirtschaftliche Ordnung eingetreten war, die nur in Zusammenarbeit mit den Unionsparteien zu verwirklichen war. Bei Heuss, einem aus Württemberg stammenden Politiker, der schon in der Weimarer Republik dem Reichstag angehört hatte, lagen die Dinge etwas anders. Im Parlamentarischen Rat, in dem er als gestaltende Persönlichkeit hervorgetreten war, hatte er vor allem in kulturellen Fragen nicht selten in einer Linie mit der SPD gegen die Union gestanden, was ihm auch von Adenauers Seite Vorwürfe eingetragen hatte. Seine eindeutige Erklärung am Tag nach der Bundestagswahl, in der er verlauten ließ, daß aufgrund des wirtschaftspolitischen Programms zwischen FDP und SPD keine Möglichkeit einer Zusammenarbeit bestünde und in der gleichzeitig eine Koalitionsbildung der FDP mit den Unionsparteien in Aussicht gestellt wurde, rief daher insbesondere bei der SPD einiges Erstaunen hervor, und sie ist ihm auch von dieser Seite her verübelt worden.

Eine andere Auffassung als Heuss und Blücher vertrat in der FDP der bayerische Landesvorsitzende Thomas Dehler, der ein Zusammengehen von CDU/CSU, SPD und FDP forderte. Hiergegen bezog Blücher entschiedene Stellung, und er erreichte in einer Serie von Besprechungen, die er bis zum 25. August mit den Landesvorsitzenden der FDP führte, daß sie alle — am Ende auch Dehler — seine Absicht unterstützten, die FDP in eine Koalition mit CDU/CSU und DP zu führen.

Die Haltung der DP — einer norddeutschen, konservativen Regionalpartei — wurde in der Koalitionsfrage weitgehend durch ihren 1. Vorsitzenden Heinrich Hellwege bestimmt. Der damals gerade 40jährige Politiker stand seit 1949 mit Adenauer und Blücher durch die gemeinsame Arbeit im Zonenbeirat in der bri-

tischen Zone in engem Kontakt, und er stimmte in der Beurteilung vieler politischer Grundsatzfragen, insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiet, mit ihnen überein. Bereits kurz nach der Bundestagswahl hatte Hellwege in einer Presseerklärung die grundsätzliche Bereitschaft erkennen lassen, sich an einer Koalitionsregierung nach dem Frankfurter Vorbild zu beteiligen. Am 23. August folgte sodann der Beschluß des Gesamtdirektoriums der DP, in eine Regierung einzutreten, „deren Programm keine Verwässerung im sozialistischen Sinne enthält“.

Der Eintritt der DP in die Regierungskoalition war auch dadurch gefördert worden, daß sowohl Blücher wie Adenauer frühzeitig nach der Wahlentscheidung mit Heinrich Hellwege Verbindung aufnahmen. Blücher traf mit ihm am 19. August in Hannover zusammen, und Adenauer schickte einen Tag später seinen persönlichen Referenten Herbert Blankenhorn zu ihm. Blankenhorn reiste wenige Tage später nochmals zu Hellwege und erzielte bei dieser Gelegenheit ein weitgehendes Einvernehmen mit dem DP-Vorsitzenden.

Weniger eindeutig lassen sich die Fühlungen zwischen Adenauer und Blücher in den Tagen nach der Wahl nachweisen. Während Adenauer wiederholt betont hat, daß er erst im Anschluß an die Rhöndorfer Konferenz mit Blücher verhandelt habe, ergeben Verlautbarungen von FDP-Seite, daß bereits vor dieser Konferenz Gespräche stattgefunden hatten. Welche Information nun zutreffend ist, kann nicht mit letzter Sicherheit beantwortet werden. Berücksichtigt man allerdings, daß Adenauer und Blücher schon vor der Wahlentscheidung über eine gemeinsame Koalitions- und Regierungsbildung gesprochen haben, daß ihr Vorgehen nach der Wahl ein starkes Maß gegenseitiger Abstimmung verrät und daß frühzeitig über die Besetzung wichtiger Posten zwischen beiden Übereinstimmung bestand, so spricht vieles dafür, daß auch in den Tagen unmittelbar nach der Wahl ein Kontakt zwischen Adenauer und Blücher bestanden hat.

III. Adenauers Wahl zum Bundeskanzler

Adenauer selbst ging in die Besprechungen und Verhandlungen über die Koalitions- und Regierungsbildung mit der eindeutigen Absicht, das Bundeskanzleramt selber zu übernehmen. Es gibt keinen Hinweis darauf, daß dieser Anspruch von seiten der Koalitionspartner FDP und DP zu irgendeinem Zeitpunkt in Frage gestellt worden ist, wohl aber mußte Adenauer damit rechnen, daß ihm mit Karl Arnold und Hans Ehard Konkurrenten innerhalb der eigenen Partei erwachsen würden. Ersterer war jedoch nur als Kanzler einer großen Koalition vorstellbar, und mit ihrem Scheitern war auch Arnolds Kandidatur hinfällig. Gegen Ehard brachte Adenauer das Argument vor, daß er gegen das Grundgesetz gestimmt habe und damit nicht in Frage kommen könne. So blieb nach Adenauers Auffassung nur er selber übrig. Diesen Anspruch hat er auch gegenüber Ehard am 20. August und einen Tag später auf der Rhöndorfer Konferenz erhoben. Hiergegen hat es von keiner Seite Widerspruch gegeben, und Adenauers offizielle Nominierung zum Kanzlerkandidaten durch die CDU/CSU-Bundestagsfraktion ist am 1. September 1949 einstimmig erfolgt.

In den darauf folgenden zwei Wochen bis zur Kanzler-Wahl durch den Deutschen Bundestag gab es an Adenauers Verhandlungsfüh-

rung wiederholt Kritik, und der 2. Vorsitzende der CDU in der britischen Zone, Friedrich Holzapfel, hat sein Interesse an der Übernahme des Kanzleramtes durchscheinen lassen, ohne jedoch seine Kandidatur offiziell anzumelden. Adenauer blieb einziger Kanzlerkandidat, er hatte jedoch bis zum Schluß Bedenken, ob die knappe Mehrheit der Koalitionsparteien im Bundestag ausreichen würde, seine Wahl im ersten Wahlgang sicherzustellen.

Er ventilierte daher im folgenden die Möglichkeit, die Koalition durch Aufnahme der Bayernpartei zu erweitern. Obgleich die CSU hiergegen nachdrücklich Bedenken anmeldete — sie stand mit der Bayernpartei in einer harten politischen Auseinandersetzung — hielt Adenauer die Verbindung zur Bayernpartei aufrecht, da er sich hiervon günstige Auswirkungen auf die Stimmabgabe ihrer Abgeordneten bei der Kanzlerwahl erhoffte. Sein Taktieren erwies sich schließlich für Adenauer am 15. September als Erfolg. Obwohl ihn fünf Abgeordnete der Koalitionfraktionen nicht wählten, gelang Adenauer mit einer Stimme Mehrheit bereits im ersten Wahlgang die Wahl zum Bundeskanzler, weil ein Abgeordneter der Bayernpartei für ihn gestimmt hatte.

IV. Kandidatur und Wahl von Theodor Heuss zum Bundespräsidenten

Zu den umstrittensten Positionen gehörte im Zuge der Koalitionsbildung die Besetzung des Bundespräsidentenamtes. Adenauer bezog diesen Posten von Beginn an in die Koalitionsverhandlungen ein und schlug als seinen Kandidaten den Vorsitzenden der FDP, Theodor Heuss, vor. Er tat dies in dem Bestreben, damit die Ansprüche der FDP auf Repräsentanz im Kabinett zu beschränken, und er glaubte darüber hinaus mit Heuss einen Politiker zum Bundespräsidenten zu befördern, mit dem er als Bundeskanzler keine Schwierigkeiten haben würde.

Unterstützung fand Adenauers Absicht bei Franz Blücher, der nach der Wahl von Heuss

zum Bundespräsidenten damit rechnen konnte, neuer Parteivorsitzender der FDP zu werden. Auch mit Blick auf die SPD schien die Präsentation von Heuss keine Probleme aufzuwerfen, da Heuss auch in den Reihen dieser Partei als geeigneter Kandidat für das Bundespräsidentenamt genannt worden war. Die Einbeziehung dieses Amtes in die bürgerliche Koalitionsbildung und Heuss' dezidierte Stellungnahme gegen eine Koalition von SPD und FDP am 15. August 1949 ließen jedoch eine Unterstützung seiner Wahl durch die Sozialdemokratie als kaum noch möglich erscheinen. Aber nicht die distanzierte Haltung der SPD gegenüber Heuss machte die Beset-

zung des Bundespräsidentenamtes so schwierig, sondern die heftige Ablehnung, die der FDP-Vorsitzende in weiten Kreisen der Union hervorrief.

Bedenken gegen die Kandidatur von Heuss wurden bereits im Verlauf der Rhöndorfer Konferenz geäußert, in der Adenauer Heuss als Präsidentschaftskandidat nannte. Jakob Kaiser, der Vorsitzende der Sozialausschüsse der CDU, machte aus staatspolitischen Gründen Einwände und schlug nach österreichischem Vorbild vor, einen Angehörigen der SPD zum Präsidenten zu wählen, um angesichts der knappen Mehrheitsverhältnisse im Bundestag die Opposition mit in die Verantwortung einzubinden. Dieser Vorschlag, den Kaiser in den folgenden Tagen wiederholte, leuchtete vor allem den Anhängern einer großen Koalition in der CDU ein, die hofften, auf diese Weise die Verbindung zur SPD aufrechterhalten und zu einem späteren Zeitpunkt doch noch eine gemeinsame Regierung bilden zu können. Diese Auffassung erwies sich allerdings in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion nicht als mehrheitsfähig und wurde am 6. September gegen 28 Stimmen abgelehnt.

Schwerer wogen die Einwände, die sich gegen Heuss persönlich richteten. Seine liberalen politischen Auffassungen stießen ebenso auf Ablehnung wie sein distanzierendes Verhältnis zum Christentum. Adenauer wies diese Angriffe zurück. Er betonte den demokratischen Grundzug in Heuss' liberalem Weltbild und bescheinigte ihm „eine gewisse Achtung vor dem Christentum“, die durch seine Frau noch gestärkt würde. Anders wertete allerdings auch Adenauer die Bedenken, die vom evangelischen Flügel der CDU vorgebracht wurden. Wie dessen Vertreter in der Bundestagsfraktion zum Ausdruck brachten, glaubte man hier die Gefahr nicht ausschließen zu können, daß im Falle der Wahl von Heuss zum Bundespräsidenten die CDU ihre evangelischen Wähler an die FDP verlieren würde. Obwohl Adenauer zugestand, daß diese Gefahr nicht ganz von der Hand zu weisen war, hielt er an der Kandidatur von Heuss fest, da aus Kreisen der FDP verlautete, daß ihre Beteiligung an der Koalition an die Wahl von Heuss zum Bundespräsidenten gebunden bleibe. Am 6. September erreichte Adenauer nach hefti-

gen Auseinandersetzungen einen Beschluß der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, mit dem der Fraktionsvorstand ermächtigt wurde, in den Koalitionsbesprechungen mit der FDP auch über die Kandidatur von Heuss zu verhandeln.

Damit war jedoch die Entscheidung für Heuss in der Bundestagsfraktion der CDU/CSU immer noch nicht gefallen. Als Adenauers Kandidat für das Amt des Bundesratspräsidenten, der CSU-Vorsitzende Hans Ehard, am 7. September gegen Karl Arnold unterlag und gleichzeitig Schwierigkeiten bei der Regierungsbildung entstanden, versuchten dies die Gegner einer Wahl von Heuss zum Bundespräsidenten innerhalb der CDU/CSU-Bundestagsfraktion dazu auszunutzen, mit ihrer Auffassung schließlich doch noch durchzudringen.

Einen Tag vor der Wahl des Bundespräsidenten, am 11. September, brachten sie ihrerseits mit Hans Schlange-Schöninghen einen eigenen Kandidaten ins Spiel. Der protestantische Politiker — unter Brüning Reichsminister, in der Nachkriegszeit Direktor der bizonalen Verwaltung für Ernährung und Landwirtschaft, nun Mitglied der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und Anhänger einer großen Koalition — erschien auf den ersten Blick eine gute Wahl zu sein, da es eine Zeitlang so aussah, als ob er gegebenenfalls auch mit den Stimmen der SPD rechnen könne.

Adenauer reagierte indessen mit großem taktischen Geschick: Von der CSU und der DP besorgte er sich die Zusage, daß sie Schlange nicht wählen würden — für die FDP verstand sich dies von selbst. So hätte Schlanges Nominierung durch die CDU zu einem Auseinanderfallen der Koalition in der Bundespräsidentenwahl geführt, die SPD in eine Schlüsselposition gebracht und womöglich die gesamte Koalitionsbildung gefährdet. Angesichts dieser Konstellation fiel es Adenauer nicht schwer, die Fraktion davon zu überzeugen, daß Schlanges Kandidatur abzulehnen sei. Auch die um die Wahlmänner aus den Länderparlamenten vergrößerte Fraktion stimmte am 11. September mehrheitlich für Heuss. Die Nominierung Schumachers durch die SPD zu ihrem Präsidentschaftskandidaten vergrößerte die Chancen, daß sich auch die

gegen Heuss stehende Minderheit in der Union schließlich für seine Wahl entscheiden würde. Dies geschah am folgenden Tag erst

im zweiten Wahlgang in ausreichendem Maße, in dem Heuss 416 Stimmen erhielt und damit gewählt war.

V. Die Wahl des Bundestags- und Bundesratspräsidenten

Der Bundestagsfraktion der CDU/CSU stand als größter Fraktion des Bundestages traditionsgemäß das Vorschlagsrecht für die Besetzung des Amtes des Bundestagspräsidenten zu. Adenauers Kandidat für diesen Posten hieß Erich Köhler, der bisherige Präsident des Frankfurter Wirtschaftsrates und stellvertretende Vorsitzende der hessischen CDU. Mit diesem Vorschlag beabsichtigte Adenauer, die Führung des hessischen Landesverbandes der CDU, die ihm nicht zuletzt wegen seines Eintretens für Bonn als Bundeshauptstadt eher kritisch gegenüberstand, zu spalten und sie damit zu schwächen.

Der Fraktionsvorstand folgte Adenauers Vorstellungen und unterbreitete der Fraktion am 5. September die Empfehlung, Köhler zu nominieren. Einwände hiergegen brachte Johannes Albers im Namen des Arbeitnehmerflügels der Union vor, der einen Mann aus seinen Reihen, Josef Gockeln, mit dem Amt des Bundestagspräsidenten betraut sehen wollte. Adenauer argumentierte mit großem Geschick dagegen, und er erreichte schließlich, daß sich die Fraktion mit 80 gegen 16 Stimmen für Köhler aussprach, der dann am 7. September vom Deutschen Bundestag gewählt wurde.

Weniger erfolgreich vollzog sich für Adenauer die Wahl des Bundesratspräsidenten, die ebenfalls am 7. September stattfand und für einen Augenblick die gesamte Koalitionsbildung in Gefahr brachte. Die Besetzung des Bundesratspräsidenten stand erstmals am 20. August zur Debatte, als Hans Ehard gegenüber Adenauer seinen Anspruch anmeldete, diesen Posten zu übernehmen. Adenauer gab seine Zustimmung, und er hat sich hierfür in den folgenden Wochen auch im Kreise seiner Parteifreunde eingesetzt. Bei den süddeutschen Ministerpräsidenten stieß die Absprache zwischen Ehard und Adenauer allerdings auf Kritik. Der Ministerpräsident von Württemberg-Hohenzollern und Vorsit-

zende der CDU Süd-Württemberg, Gebhard Müller, erhob sowohl gegenüber Adenauer wie Ehard Einwände gegen die Einbeziehung des Bundesratspräsidentenamtes in die Koalitionsverhandlungen, und er bezweifelte, daß die Ländervertreter, die allein über die Besetzung des genannten Amtes zu entscheiden hätten, sich an eine Parteiabsprache gebunden fühlten. Die Verstimmung in den südwestdeutschen Kreisen der CDU war offensichtlich, und sie nahm Anfang September noch zu, als die CDU/CSU-Bundestagsfraktion es ablehnte, einen Vertreter aus der französischen Zone in ihr Präsidium zu wählen. Adenauer seinerseits vermittelte zusätzlich noch den Eindruck, daß er die französische Zone bei der Zusammensetzung des Kabinetts zu übergehen gedachte.

Die Vorbehalte der Ministerpräsidenten der französischen Zone gegen die Art und Weise, wie Ehard die Besetzung des Bundesratspräsidentenamtes anging, blieben dem nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Arnold ebensowenig verborgen wie die mangelnde Unterstützung Ehards durch die der SPD angehörenden Ministerpräsidenten, die die Wahl des bayerischen Ministerpräsidenten als Teil der gegen die SPD betriebenen Koalitionsbildung werteten. Ihre Haltung gegen Ehards Wahl verfestigte sich im folgenden auch noch deshalb, weil sie Rückendeckung durch den Parteivorsitzenden Kurt Schumacher erhielten, der sich entschieden gegen Ehard, den „Neinsager zum Grundgesetz“, aussprach und in Karl Arnold den geeigneten Kandidaten erblickte.

Der nordrhein-westfälische Ministerpräsident erkannte die sich bietende Chance und meldete nach Rücksprache mit der Mehrheit seiner Ministerkollegen im nordrhein-westfälischen Kabinett seine Kandidatur für das Amt des Bundesratspräsidenten an. Er tat dies offensichtlich in dem Bestreben, Adenauer eine Niederlage beizubringen und die in der Bil-

dung begriffene kleine Koalition doch noch zu sprengen. Auf einer Vorbesprechung der Ministerpräsidenten am 6. September setzte Arnold seine Kandidatur durch.

Adenauer, der erst an diesem Tag von diesen Vorgängen Kenntnis erhielt, erkannte sogleich die damit heraufziehende Gefahr und versuchte Arnold zu bewegen, seine Kandidatur nicht weiter zu verfolgen. Dies war allerdings vergeblich, und einen Tag später wurde Arnold vom Bundesrat zu seinem ersten Präsidenten gewählt.

Die erste Reaktion entsprach den Erwartungen Arnolds. Ehard veröffentlichte eine scharfe Presseerklärung, und die CSU drohte mit der Aufkündigung der Fraktionsgemeinschaft im Bundestag. Die Grundlage aller bisherigen Absprachen und Verhandlungen über die Koalitionsbildung geriet ins Wanken. Wenn Arnolds Rechnung hinsichtlich einer großen Koalition schließlich doch nicht aufging, so konnte sich Adenauer vor allem bei

Fritz Schäffer bedanken. Dieser CSU-Politiker, der in den letzten Jahren der Weimarer Republik an der Spitze der Bayerischen Volkspartei gestanden und auch das Amt des bayerischen Finanzministers wahrgenommen hatte und nach dem Krieg vorübergehend bayerischer Ministerpräsident gewesen war, erwies sich unter den CSU-Bundestagsabgeordneten als die herausragende Gestalt. Es war Adenauers Glück, daß Schäffer seit seiner Ankunft in Bonn mit Nachdruck eine bundespolitische Zusammenarbeit der CDU und CSU unter Adenauers Führung verfolgte. Aus diesem Grund bot Schäffer nach dem Eklat der Bundesratspräsidentenwahl seinen ganzen Einfluß auf, um ein Ausscheren der CSU aus der gemeinsamen Fraktion zu verhindern. Bereits am Morgen des 8. September stellte sich heraus, daß Schäffers Bemühen nicht vergeblich gewesen war. Die Koalitionsverhandlungen konnten fortgesetzt werden, allerdings nunmehr mit erhöhten Ansprüchen der CSU auf Berücksichtigung bei der Zusammensetzung der Bundesregierung.

VI. Regierungsbildung

Die ersten offiziellen Verhandlungen über die Zusammensetzung des Kabinetts fanden am Nachmittag des 6. September statt. Sie ergaben im wesentlichen eine Bestätigung der zuvor getroffenen informellen Absprachen zwischen Adenauer, Blücher und Hellwege. Danach sollten das Innen-, Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Arbeits- und ein Vertriebenen- und Ostministerium an die Union fallen, der zusätzlich auch noch die Besetzung des Ministeriums für das Post- und Fernmeldewesen mit einem bayerischen Politiker zugestanden wurde. Adenauers Kandidaten für diese Ministerien waren Heinrich Weitz, Finanzminister von Nordrhein-Westfalen, Ludwig Erhard, Direktor der bizonalen Verwaltung für Wirtschaft, Karl Müller, Vorsitzender des Vereins der deutschen Zuckerindustrie und seit langem Adenauers landwirtschaftlicher Berater, Anton Storch, Direktor der bizonalen Verwaltung für Arbeit, Jakob Kaiser sowie Hans Schuberth, Direktor der bizonalen Verwaltung für das Post- und Fernmeldewesen.

Die FDP sollte den Stellvertreter des Bundeskanzlers, den Minister für Aufbau/Wohnungsbau und für Justiz stellen. Für diese Posten kamen in Betracht Franz Blücher, Eberhard Wildermuth, Wirtschaftsminister von Württemberg-Hohenzollern, und Thomas Dehler.

Das Verkehrsministerium und ein Ministerium ohne Portefeuille, das die Beziehungen der Bundesregierung zum Bundesrat wahrnehmen sollte, waren der DP zugedacht. Ihre Ministerkandidaten hießen Hans-Christoph Seebohm, ehemals Landesminister in Niedersachsen, und Heinrich Hellwege.

Völlig offen war die Besetzung des Finanzministeriums, das FDP und CSU beanspruchten. Die FDP präsentierte als ihre Kandidaten den ehemaligen preußischen Finanzminister Hermann Höpker Aschoff und Franz Blücher, die CSU den Staatsrat im bayerischen Finanzministerium Hans Ringelmann und Fritz Schäffer. Als am 7. September die Wahl Ehards

zum Bundesratspräsidenten scheiterte, verlangte die CSU, deren Vorsitzender Ehard schon am 20. August gegenüber Adenauer die Besetzung des Finanz- und Landwirtschaftsministeriums mit CSU-Politikern gefordert und in der Folgezeit Adenauers Personalvorschläge wiederholt mit öffentlicher Kritik bedacht hatte, die Überlassung des Finanzministeriums als *conditio sine qua non* ihrer Beteiligung an der Regierung.

Adenauer machte sich in den folgenden Besprechungen diese Forderungen zu eigen und verlangte von Blücher, auf das Finanzministerium zu verzichten. Zum Ausgleich bot er der FDP ein Ministerium für den Marshallplan an, das Blücher übernehmen sollte, dem er gleichzeitig die Ernennung zum Stellvertreter des Bundeskanzlers in Aussicht stellte. Außerdem gestand Adenauer der FDP die Besetzung des Justizministeriums mit der Einschränkung zu, daß der CDU-Politiker und Direktor des bizonalen Rechtsamtes, Walter Strauß, zum Staatssekretär bestellt würde. Dieses Angebot genügte der FDP indessen nicht, und sie forderte zusätzlich noch die Besetzung des Wohnungsbauministeriums durch einen Politiker ihrer Couleur.

In Übereinstimmung mit der DP und der CSU machte die FDP darüber hinaus Bedenken gegen die von Adenauer angestrebte Ernennung Storchs zum Arbeitsminister geltend, da er unter dem Verdacht stand, Befürworter einer einheitlichen Sozialversicherung zu sein. Dieser Kritik versuchte sich Adenauer damit zu entziehen, daß er die Anregung in die Debatte warf, die Sozialversicherung aus dem Zuständigkeitsbereich des Arbeitsministeriums herauszulösen und ein eigenständiges Sozialministerium zu schaffen.

Auch innerhalb der CDU machte sich in der zweiten Septemberwoche Unzufriedenheit mit dem Stand der Regierungsbildung breit. So war die Mehrheit der CDU/CSU-Bundestagsfraktion nicht damit einverstanden, daß Adenauer sie nur unzulänglich informierte, und sie verlangte ein höheres Maß der Beteiligung. Die Vertreter der französischen Zone fühlten sich bei der Verteilung der Ministeressel nicht genügend berücksichtigt, und auch der evangelische Flügel glaubte seine Interessen nicht gebührend gewahrt. Seine

Vertreter innerhalb der Fraktion erhoben daher am 14. September beinahe ultimativ die Forderung, zum Innenminister nicht Heinrich Weitz, sondern den Präses der Generalsynode der EKD, Gustav Heinemann, zu berufen.

Gegenüber den Ansprüchen und Forderungen aus den Koalitionsparteien reagierte Adenauer mit einer Verschleppung der Koalitionsverhandlungen. Er tat dies in der Absicht, zunächst die Kanzlerwahl hinter sich zu bringen, um sodann mit der größeren Autorität des gewählten Kanzlers die Verhandlungen abzuschließen. Diese Rechnung ging auf: Adenauers Wahl am 15. September erfolgte zu einem Zeitpunkt, als wichtige Personalentscheidungen noch nicht gefallen und heftig umstritten waren.

Die veränderte Situation demonstrierte Adenauer sogleich damit, daß er sich an den Koalitionsverhandlungen am Nachmittag des 15. September nicht beteiligte. Die hierin vor allem zur Debatte stehende Frage, die bisher vorgesehene Zahl von Bundesministerien zu reduzieren, hat Adenauer anscheinend nicht sonderlich interessiert. Seine Skepsis gegenüber diesen Bestrebungen erwies sich schnell als berechtigt, da sowohl gegen die Errichtung von Bundesämtern als auch gegen die Einrichtung ständiger Staatssekretariate in den klassischen Ministerien immer neue Bedenken vorgebracht wurden und darüber hinaus FDP und DP nicht von ihrer Forderung abgingen, die Besetzung von drei bzw. zwei Ministerien durch Politiker aus ihren Reihen zu verlangen.

Dies war denn auch die Grundlage, auf der Adenauer in den Tagen nach seiner Wahl die noch offenen Personalfragen entschied. Schwer tat er sich bei der Besetzung des Innenministeriums. Denn der Kandidat der Fraktion, Gustav Heinemann, sagte ihm keinesfalls zu, da zum einen das Verhältnis zwischen beiden Politikern nicht frei von Spannungen war und Adenauer Heinemann auch deshalb mißtraute, weil dieser freundschaftlichen Kontakt mit Arnold pflegte. Als Adenauer am Nachmittag des 15. September Heinemann zu einer Aussprache empfing, mußte er feststellen, daß dieser in das Kabinett drängte und ihm gegenüber Loyalitätserklärungen abgab, die ihm eine Ablehnung der

Berufung Heinemanns vor der CDU/CSU-Fraktion kaum noch ermöglichten. Adenauer konnte sich gleichwohl an diesem Tag noch nicht dazu durchringen, Heinemann das Amt anzutragen.

Auch am nächsten Tag fielen noch keine der in der Diskussion befindlichen Personalentscheidungen. Allerdings zeichnete sich nun bereits ab, daß mit der Nominierung Schäffers für das Finanzministerium zu rechnen war und der FDP dafür nun doch das Ressort für Wohnungsbau, das Wildermuth übernehmen sollte, zugestanden wurde. Am selben Tag reihte sich in die Riege der Ministerkandidaten auch Hans Lukaschek, der Leiter des bizonalen Amtes für Heimatvertriebene, ein. Er wurde als Chef des Vertriebenenministeriums, das nicht mehr mit dem Ostministerium bzw. Ministerium für gesamtdeutsche Fragen vereint sein sollte, fest in Aussicht genommen. Die zeitweilig ebenfalls zur Debatte stehende Aufteilung des Arbeitsministeriums hatte Adenauer inzwischen aufgegeben; er erwog statt dessen den Gedanken, Storch fallenzulassen und Theodor Blank auf diesen Posten zu berufen. Hiergegen machten allerdings die christlichen Gewerkschaften Front, so daß Adenauer diesen Plan wieder verwarf.

Der 17. September brachte über die Besetzung des Finanzministeriums mit Schäffer und des Wohnungsbauministeriums mit Wildermuth die Entscheidung. Außerdem versuchte Adenauer an diesem Tag, die Kandidatur Heinemanns für das Innenministerium vom Tisch zu bringen, indem er vor der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Robert Lehr als Kandidaten für dieses Amt favorisierte. Mehrheitliche Zustimmung fand er jedoch hierfür nicht, und die Fraktion beendete die Aussprache ohne Beschluß.

Als die Fraktion am folgenden Tag wieder zusammentrat, erhob sie gegen einen anderen Ministerkandidaten Adenauers Einwände: Karl Müller, von Beginn als Landwirtschafts-

minister vorgesehen, fand keine Zustimmung; ebensowenig gelang es allerdings der Fraktion, sich auf einen anderen Kandidaten für das Landwirtschaftsministerium zu einigen. Dies glückte ihr allerdings am 19. September im Falle Heinemanns, für dessen Berufung zum Innenministerium sie sich einmütig erklärte. Hierauf entschied Adenauer am Abend des 19. September, Heinemann zum Innenminister, Storch zum Arbeitsminister und Müller zum Landwirtschaftsminister vorzuschlagen. Die Nominierung von Storch war allerdings mit der Auflage verbunden, daß mit Maximilian Sauerborn (CSU) ein Vertreter der klassischen Schule der Sozialversicherungspolitik als Staatssekretär in das Arbeitsministerium eintrat. Für das Innenministerium war mit Hans Ritter von Lex (CSU) bereits ebenfalls ein Staatssekretär vorgesehen.

Die Auseinandersetzungen über die Zusammensetzung des Kabinetts hatten jedoch auch nach der Absendung der Ministerliste an den Bundespräsidenten noch nicht ihr Ende gefunden. Karl Müller erklärte noch am Abend des 19. September angesichts der Widerstände innerhalb der CDU/CSU-Fraktion und der Bauernverbände, daß er auf die Ministerkandidatur verzichte, und gegen eine Ernennung Storchs sprach sich ultimatив die FDP-Fraktion aus. Erst als Bundespräsident Heuss intervenierte, lenkte die FDP-Fraktion am Morgen des 20. September ein, so daß der Berufung Storchs nichts mehr im Wege stand. Anstelle Müllers gelangte mit dem stellvertretenden Direktor der bizonalen Verwaltung für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten, Wilhelm Niklas, ein weiterer CSU-Politiker in das Kabinett, in dem die CSU trotz ihres miserablen Ergebnisses bei den ersten Bundestagswahlen sehr stark vertreten war. Das Vorschlagsrecht für den Staatssekretärsposten unter Niklas sicherte sich schließlich noch Hellwege, der wenig später dafür sorgte, daß mit Theodor Sonnemann ein Mitglied seiner Partei als Staatssekretär berufen wurde.

VII. Schlußbemerkungen

Mit dem Ergebnis der Koalitions- und Regierungsbildung, die am 20. September 1949 mit der Ernennung der Minister durch den Bun-

despräsidenten und ihrer Vereidigung vor dem Bundestag ihren Abschluß fand, konnte Adenauer, aufs Ganze gesehen, zufrieden

sein. Er hatte sein Ziel erreicht, Kanzler einer kleinen Koalition zu werden und die SPD in die Opposition zu drängen. Die Ämter des Bundespräsidenten und des Bundestagspräsidenten nahmen Männer ein, die er vorgeschlagen hatte und von denen er annehmen konnte, daß sie ihn unterstützen würden. Daß mit Karl Arnold ein potenter Gegenspieler das Amt des Bundesratspräsidenten erlangt hatte, war zwar in Adenauers Sicht bedauerlich, fiel indessen nicht allzu stark ins Gewicht, da — wie Adenauer schon am 6. September vor der Unionsfraktion ausführte — der Bundesratspräsident der Bundesregierung zwar große Schwierigkeiten machen könne, die im Endeffekt aber immer überwunden würden.

Die Zusammensetzung der Bundesregierung entsprach im wesentlichen Adenauers Vorstellungen und Wünschen, oder aber er hatte — soweit das nicht der Fall war — zumindest gegen die ernannten Minister keine ernsthaften Einwände vorzubringen. Eine Ausnahme bildete allein Heinemann, dessen Bewegungsspielraum allerdings von Anbeginn dadurch eingengt war, daß mit Hans Ritter von Lex ein Staatssekretär in das Innenministerium einzog, der mit Schäffer freundschaftlich verbunden war und ebenfalls enge Beziehungen zu Globke besaß, den Adenauer wenig später an maßgebliche Stelle in das Bundeskanzleramt berief.

Große Namen fanden sich unter Adenauers ersten Ministern kaum. Politiker, die bereits in der Weimarer Republik im Reich oder in Preußen ein Ministeramt bekleidet und auch in den ersten Nachkriegsjahren politische Führungspositionen eingenommen hatten, waren in der Regierung nicht vertreten. Weder Andreas Hermes, ehemals Reichsernährungs- und Landwirtschaftsminister sowie Reichsfinanzminister und nach dem Krieg Präsident der Bauernverbände, noch Hans Schlange-Schöningen und auch nicht Hermann Höpker Aschoff wurden als Bundesminister berufen. Ihre Ambitionen auf einen Platz in der Regierung waren nicht zuletzt an Adenauers Widerstand gescheitert.

Im Kabinett dominierten tüchtige Fachleute und noch junge, weitgehend unbekanntere Politiker. In jedem Fall aber waren Minister er-

nannt worden, die der politischen Erfahrung und Autorität des Kanzlers wenig entgegenzusetzen vermochten und von daher eine gewisse Gewähr boten, daß sie die herausragende Rolle des Kanzlers, die Adenauer von Anfang an betont hatte, respektieren würden. Die Regierung war — wie es ein damaliger Vertrauter Adenauers später überspitzt formulierte — bis auf Schäffer politisch zweite Wahl — eine Feststellung, die nicht jeder Grundlage entbehrte. Denn außer Fritz Schäffer hatte keiner von Adenauers Ministern während der Weimarer Republik Regierungsverantwortung getragen. In politisch herausgehobener Stellung standen am Ende der Republik neben Schäffer nur noch Jakob Kaiser als Landesgeschäftsführer der christlichen Gewerkschaften für Rheinland und Westfalen und Hans Lukaschek als Oberpräsident von Oberschlesien. Alle anderen befanden sich zu dieser Zeit in weniger bedeutenden Positionen, in staatlichen (Niklas, Schuberth) oder halbstaatlichen (Wildermuth) Institutionen, in Verbänden (Storch), in der Wirtschaft (Blücher, Heinemann, Seebohm) und in wissenschaftlichen Einrichtungen (Erhard) oder gingen einer Tätigkeit als Rechtsanwalt (Dehler) oder als kaufmännischer Angestellter (Hellwege) nach. Politisch hervorgetreten sind sie allesamt erst in den Jahren nach 1945, und in dieser Zeit hat die Mehrzahl von ihnen dann auch (zumeist allerdings nur sehr kurz) ein Minister- oder ministerähnliches Amt wahrgenommen: Blücher, Erhard, Heinemann, Lukaschek, Seebohm und Wildermuth als Landesminister, Niklas, Schuberth, Storch und wiederum Erhard als Direktor oder stellvertretender Direktor der bizonalen Verwaltung.

Unterstrichen wurde der Abstand an politischer Erfahrung zwischen dem Kanzler und seinen Ministern noch durch ihr Lebensalter. Die ältesten Minister im Kabinett — Lukaschek, Niklas, Schäffer und Kaiser — waren immerhin noch etwa zehn Jahre jünger als Adenauer; die jüngsten Minister — Hellwege und Seebohm — trennte vom Kanzler schon eine ganze Generation.

Es war nicht zuletzt auch diese personelle Konstellation, die es Adenauer ermöglichte, sich zur beherrschenden Figur im Machtgefüge der jungen Bundesrepublik aufzuschwin-

gen und ihre Entwicklung für mehr als ein Dezennium maßgeblich zu gestalten. Verlauf und Ergebnis der ersten Koalitions- und Regierungsbildung gehören damit ebenso wie die verfassungsrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes zu den Faktoren, die zur Herausbildung der Kanzlerdemokratie führ-

ten und eine „Ära Adenauer“ ermöglichten. Konrad Adenauers Worte, der in seiner Heidelberger Wahlrede vom 21. Juli 1949 die in Bonn anstehenden Entscheidungen als „ein Ereignis von der größten Bedeutung“ ankündigte, haben durch die historische Entwicklung ihre Bestätigung gefunden.

Zwischen Konfrontation und Interessenausgleich

Zur Entwicklung und gesetzlichen Regelung der Mitbestimmung in der Frühzeit der Bundesrepublik

Die Mitbestimmungsfrage stellte die Bundesrepublik schon bald nach ihrer Gründung vor eine der schwierigsten Bewährungsproben in ihrer bisherigen Geschichte¹⁾. Wenn noch heute, mehr als dreißig Jahre nach seiner Verabschiedung, das sog. Montanmitbestimmungsgesetz als zur „Ausstattung dieser Republik“ gehörig bezeichnet wird²⁾, so unterstreicht das die besondere Bedeutung der Mitbestimmungsproblematik. Daß damals gerade dieses Gesetz weit über den parlamentarischen Bereich hinaus die Öffentlichkeit bewegte, kann nicht verwundern, prallten doch hier nicht nur unterschiedliche Meinungen und Interessen, sondern in erster Linie ideo-

logische Gegensätze aufeinander.

Von den einen als Musterbeispiel für den Ausgleich der Interessen gefeiert, wurde die paritätische Mitbestimmung von den andern als erster Schritt auf dem Wege zur drohenden Sozialisierung verteufelt. Nicht unerheblich war in der damaligen Situation die Tatsache, daß die zur Debatte stehende Mitbestimmungsregelung — die paritätische Besetzung der Aufsichtsräte und die gleichberechtigte Stellung des Arbeitsdirektors im Vorstand — bereits seit 1947 in der nordrhein-westfälischen Eisen- und Stahlindustrie praktiziert wurde.

I. Mitbestimmung nach dem Zusammenbruch 1945³⁾

1. Grundzüge alliierter Wirtschaftspolitik

Nach der Kapitulation Deutschlands am 8. Mai 1945 war die künftige Entwicklung weitgehend bestimmt durch die Absichten der Alliierten. Für den Bereich der Wirtschaft legte das Potsdamer Abkommen vom 2. August 1945 die entscheidenden Richtlinien fest: Punkt 12 der Beschlüsse sah die Dezentralisierung der deutschen Wirtschaft, die Auflösung von Kartellen, Syndikaten, Trusts und

Monopolvereinigungen vor. Darüber hinaus hatte die deutsche Industrie mit Reparationsleistungen, Produktionsbeschränkungen und weitgehenden Demontagen zu rechnen. Besonders betroffen von den anstehenden Maßnahmen war das der britischen Militärregierung unterstellte Ruhrgebiet als industrielles Zentrum Deutschlands. Durch die am 28. Juli 1945 bei den Wahlen in Großbritannien zum Zuge gekommene Labour-Regierung kamen Fragen wie Sozialisierung und Vergesellschaftung in die Diskussion, ohne allerdings zu einer Entscheidung zu führen.

Ungeachtet der noch zu klärenden Eigentumsfrage wurden jedoch schon bald nach dem Zusammenbruch den bisherigen Eigen-

¹⁾ Die folgende Darstellung beruht im wesentlichen auf einer überarbeiteten Zusammenfassung der ausführlichen Einleitung zu der von der Verf. bearbeiteten Edition: Montanmitbestimmung. Das Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie vom 21. Mai 1951 (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Vierte Reihe, Bd. 1), Düsseldorf 1984, hier abgekürzt zitiert als Montanmitbestimmung; zur Definition des Mitbestimmungsbegriffs s. ebd., S. VII.

²⁾ So in einem Gespräch zwischen dem DGB-Vorsitzenden Ernst Breit und Bundesarbeitsminister Norbert Blüm, FAZ vom 30. 1. 1985, S. 5.

³⁾ Näheres sowie weiterführende Literaturangaben zum folgenden Kapitel s. Montanmitbestimmung, S. XXff. Die Vorgeschichte der Montanmitbestimmung, insbesondere die Vorgänge in den Jahren 1945 bis zur Einführung der paritätischen Mitbestimmung im Zuge der Entflechtung, ist im übrigen Gegenstand eines laufenden Forschungsprojekts der Verf.

tümern im besonders wichtigen Montanbereich ihre Verfügungsrechte entzogen. Nachdem die britische Militärregierung am 22. Dezember 1945 das Vermögen des deutschen Kohlebergbaus beschlagnahmt und die Zechengesellschaften ihrer Kontrolle unterstellt hatten, folgte knapp ein Jahr später, am 20. August 1946, die Beschlagnahme der Eisen- und Stahlindustrie. Zur Kontrolle und Neuordnung dieses Industriezweiges wurde gleichzeitig die North German Iron and Steel Control (NGISC) eingerichtet, nach deren Weisungen die zwei Monate später gebildete deutsche Treuhandverwaltung die mit der Kontrolle verbundenen Maßnahmen durchzuführen hatte.

Ohne einer Entscheidung über die Eigentumsregelung und die endgültige Neuordnung, die später ein noch zu bildendes deutsches Parlament fällen sollte, vorzugreifen, bestand die wesentlichste Aufgabe der NGISC darin, die Werke der Eisen und Stahl erzeugenden Unternehmen aus den Konzernen auszugliedern und sog. Betriebsführungsgesellschaften zu gründen. Damit war neben dem Ziel, die unerwünschte wirtschaftliche Machtkonzentration zu beseitigen, auch die Absicht verbunden, die Organisation der Industrie so zu gestalten, daß die Interessen aller Beteiligten in angemessener Weise sichergestellt wurden. Hier bot sich daher den neugegründeten Gewerkschaften ein Realisierungsansatz für ihre bereits in der Weimarer Zeit entwickelten Mitbestimmungsforderungen.

2. Vorstellungen von Gewerkschaften und Unternehmern

Neben der vorrangigen Forderung nach Sozialisierung der Schlüsselindustrien zählte auch die wirtschaftliche Mitbestimmung von Anfang an zu den angestrebten Zielen der Gewerkschaften. Die Weimarer Republik, so ihre Auffassung, sei gescheitert, weil die politische nicht durch die wirtschaftliche Demokratie ergänzt worden war⁴⁾. Ausgangspunkt für die gewerkschaftlichen Forderungen war das von dem Wirtschaftspolitiker Fritz Naph-

tali erarbeitete Konzept der Wirtschaftsdemokratie, das 1928 auf dem Hamburger Kongreß des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes (ADGB) zum Kernpunkt des gewerkschaftlichen Programms erhoben worden war⁵⁾.

Wie in Naphtalis Vorlage wurde auch in dem nach 1945 maßgeblich von Viktor Agartz — ab 1948 Mitgeschäftsführer des neuen Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften — entwickelten Konzept der überbetrieblichen gegenüber der betrieblichen Mitbestimmung Vorrang eingeräumt⁶⁾. Man glaubte allgemein, auf dem Wege der Umwandlung der Industrie- und Handelskammern in paritätische, öffentlich-rechtliche Körperschaften einen stärkeren Einfluß auf das gesamte Wirtschaftsgeschehen gewinnen zu können. Erst nach 1949 sollte dann die betriebliche Mitbestimmung stärker in den Vordergrund rücken. Für Monopolunternehmen allerdings forderte Agartz im Gegensatz zu Naphtali auch zu Anfang schon die gleichberechtigte Vertretung der Gewerkschaften in Vorstand und Aufsichtsrat.

Auf der ersten Gewerkschaftskonferenz der britischen Zone vom 12. bis 14. März 1946 in Hannover-Linden erklärte der Zonenvorsitzende und spätere Bundesvorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Hans Böckler: „Wir müssen in der Wirtschaft selber sein, also völlig gleichberechtigt vertreten sein, nicht nur in einzelnen Organen der Wirtschaft, nicht in den Kammern der Wirtschaft allein, sondern in der gesamten Wirtschaft. Also der Gedanke ist der: Vertretung in den Vorständen und Aufsichtsräten der Gesellschaften.“⁷⁾ Ein Entgegenkommen in der Mit-

⁴⁾ Die Gewerkschaftsbewegung in der britischen Besatzungszone. Geschäftsbericht des Deutschen Gewerkschaftsbundes (britische Besatzungszone) 1947—1949, Köln 1949, S. 79.

⁵⁾ Fritz Naphtali, Wirtschaftsdemokratie — Ihr Wesen, Weg und Ziel, Berlin 1928, Neuauflage Frankfurt/M. 1966. S. auch Protokoll der Verhandlungen des 13. Kongresses der Gewerkschaften Deutschlands (3. Bundestag des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes), abgehalten in Hamburg vom 3. bis 7. September 1928, Berlin 1928, S. 170 ff.

⁶⁾ S. hierzu Bernhard Koolen, Die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzeption von Viktor Agartz. Zur Neuordnung der westdeutschen Nachkriegsgesellschaft, Köln 1979.

⁷⁾ Protokoll der ersten Gewerkschaftskonferenz der britischen Zone vom 12. bis 14. März 1946 im Kath. Vereinshaus in Hannover-Linden, Konkordiastr. 14, o. O. u. o. J., S. 33; vgl. zu den gewerkschaftlichen Forderungen auf betriebliche und überbetriebliche Mitbestimmung auch Gewerkschaftsbewegung (Anm. 4), S. 79 ff. und S. 84 ff.

bestimmungs- wie in der Eigentumsfrage glaubten die Gewerkschaften als Gegenleistung für ihr Bemühen um Wiederankurbelung der deutschen Wirtschaft, ihren Verzicht auf eine aggressive Lohnpolitik, kurz, für ihre pragmatische und kooperationswillige Haltung beim Wiederaufbau von den Alliierten, später auch von der Bundesregierung wie von den Arbeitgebern erwarten zu können.

Erleichtert wurde der Kontakt zur Unternehmerschaft durch die gemeinsame Sorge um die Zukunft der deutschen Industrie. Angesichts der Zerstörung vieler Industrieanlagen, den von der Militärregierung angeordneten Produktionsbeschränkungen und drohenden Demontagen setzten die Unternehmer vielfach ihre Hoffnung auf die Arbeitskraft als das einzig noch verbliebene Kapital. Die Gewerkschaften, die sich in Anbetracht der schlechten Ernährungslage, großer Wohnungsnot und anhaltendem Verfall der Reallohne zum einen darum bemühten, die Situation der Arbeiter zu verbessern, die zum andern aber auch Streiks zu vermeiden und in den Betrieben für Ruhe zu sorgen trachteten, wurden dabei von den Arbeitgebern als ausgleichender und stabilisierender Faktor geschätzt. Es lag also nahe, die Leistungen der Arbeiterschaft und ihrer Gewerkschaften zu honorieren. Ihre grundsätzliche Bereitschaft dazu zeigten die Unternehmer in zahlreichen Gesprächen. Über das Maß der den Arbeitnehmern zuzugestehenden Mitbestimmung allerdings war man in Unternehmerkreisen unterschiedlicher Auffassung. Obwohl allseits eine baldige, möglichst einheitliche Regelung gewünscht wurde, kam es zu keiner Einigung. Man entschied sich schließlich dafür, zunächst einmal eine offizielle Regelung abzuwarten.

3. Alliiertes Betriebsrätegesetz

Die anfangs fehlende gesetzliche Grundlage für die Arbeit der Betriebsräte hatte in der allgemeinen Unsicherheit der ersten Nachkriegsmonate dazu geführt, daß sich die Betriebsräte mancherorts weitgehende Befugnisse sichern konnten. Die ungeklärte Sachlage ließ jedoch Unruhe in den Betrieben aufkommen. Hier und da auftretende chaotische Zustände, denen auch durch großangelegte Verhaftungsaktionen unter der Unternehmerschaft im Zuge der Entnazifizierung Vorschub

geleistet wurde, machten eine baldige gesetzliche Regelung der Mitbestimmung erforderlich. Auf deutscher Seite wurden entsprechend bald Initiativen dazu ergriffen.

In der britischen Zone war bereits 1945 beim Düsseldorfer Landesarbeitsamt ein Arbeitsrechtsausschuß gebildet worden. Ausgehend vom Weimarer Betriebsrätegesetz vom 4. Februar 1920 erarbeitete dieser den Entwurf eines Gesetzes über die Arbeitnehmervertretung in den Betrieben. Ähnliche Bemühungen gab es auch in anderen Ländern der westlichen Besatzungszonen. Zum Zuge kam allerdings keiner der Entwürfe, da der alliierte Kontrollrat am 10. April 1946 ein für alle Zonen geltendes Betriebsrätegesetz erließ⁸⁾.

Dieses nur 13 Artikel umfassende Kontrollratsgesetz Nr. 22 gab lediglich Rahmenrichtlinien vor; die endgültige gesetzliche Regelung sollte nach dem Willen der Alliierten einem späteren deutschen Parlament vorbehalten bleiben. Die Versuche einiger Länder, vorab weitergehende Mitbestimmungsansprüche der Arbeitnehmer auf dem Wege eigener Betriebsrätegesetze zu verankern, scheiterten. Mit der gleichen Begründung, mit der auch die Sozialisierung in Hessen und Nordrhein-Westfalen unterbunden wurde — daß nämlich solch bedeutende wirtschaftspolitische Entscheidungen nur von einer gesamtdeutschen Regierung getroffen werden könnten —, wurden die in den Betriebsrätegesetzen Hessens und Württemberg-Badens enthaltenen Bestimmungen über die wirtschaftliche Mitbestimmung von der Militärregierung suspendiert.

Nachdem das Kontrollratsgesetz erlassen worden war, ohne eine klare Regelung zu treffen, sahen sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer vor die Notwendigkeit gestellt, die Lücke auf dem Vereinbarungswege auszufüllen. Auf der Grundlage von Artikel V des Gesetzes, der über die allgemeinen Grundsätze hinausgehende Betriebsvereinbarungen zuließ, wurden in der Folgezeit in etlichen Betrieben derartige Vereinbarungen getroffen. Eine einheitliche Regelung konnte aber auch auf diesem Wege nicht erzielt werden.

⁸⁾ Druck des Kontrollratsgesetzes Nr. 22 in: Military Government Gazette, Germany, Nr. 9, British Zone of Control, S. 197 ff., sowie u. a. auch in: Gewerkschaftsbewegung (Anm. 4), S. 290 ff.

4. Einführung der paritätischen Mitbestimmung

Im Herbst 1946 begannen in der britischen Zone Gespräche zwischen der North German Iron and Steel Control, der deutschen Treuhandverwaltung, den Gewerkschaften und den Konzernen über die anstehenden Neuordnungsmaßnahmen. Dabei entwickelte sich in der Erwartung gegenseitiger Unterstützung schnell ein besonders gutes Verhältnis zwischen dem Gewerkschaftsvorsitzenden Hans Böckler und Heinrich Dinkelbach, dem Leiter der deutschen Treuhandverwaltung. Hier fand Böckler offene Ohren für seine Forderung auf volle verantwortliche Einschaltung der Arbeitnehmer in die Neuordnung, insbesondere durch gleichberechtigte Beteiligung bei der Besetzung der Vorstände und Aufsichtsräte. Im Gegensatz zur Unternehmerschaft wurden dann die Gewerkschaften auch frühzeitig über die Einzelheiten der geplanten Entflechtung informiert. Unter der Voraussetzung, daß ihre Mitbestimmungsforderungen volle Berücksichtigung fänden, erklärten die Gewerkschaften trotz einiger Bedenken ihre Zustimmung zu diesem Vorhaben⁹⁾.

Um so bestürzt reagierten die Konzernvertreter, als endlich auch sie über die Grundzüge des Entflechtungsplanes, durch den sie die Wirtschaftlichkeit der noch existierenden Montanunternehmen bedroht sahen, unterrichtet wurden. Ihre Hoffnung, in den nachfolgenden Beratungen ihre Einwendungen gegen das Ausmaß der beabsichtigten Maßnahmen geltend machen und eine Milderung erreichen zu können, erfüllten sich nicht. Als letzter Ausweg erschien den Montanunternehmern ein Bündnis mit den Gewerkschaften. Beim Versuch, diese zur gemeinsamen Abkehr der umfassenden Entflechtungspläne bewegen zu können und aufbauend auf ihrer schon früher geäußerten Bereitschaft zu Zugeständnissen an die Arbeiter und ihre Gewerkschaften, legten einige Unternehmer jetzt weitreichende Angebote vor. So boten die Klöckner-Werke AG in Duisburg und die

Gutehoffnungshütte AG in Oberhausen in Briefen vom 18. Januar 1947 den Gewerkschaften die paritätische Vertretung in Aufsichtsrat und Vorstand an¹⁰⁾.

Inzwischen war aber bereits die Entflechtung eingeleitet. Die Gründungstermine für die ersten vier Gesellschaften, die aus ihren bisherigen Konzernbindungen gelöst und in selbständige Aktiengesellschaften umgewandelt werden sollten, standen fest. Dank des Entgegenkommens der britischen Militärregierung und insbesondere der konkreten Zusicherungen Dinkelbachs hatten es die Gewerkschaften nicht nötig, auf die Vorschläge der Konzernvertreter einzugehen¹¹⁾. Sie ließen Dinkelbach wissen, daß sie sich bei der Erörterung der Unternehmerangebote eindeutig für den Entflechtungsplan der Treuhandverwaltung entschieden hätten. Noch im Februar 1947 wurden die ersten neuen Gesellschaften gegründet: das Hüttenwerk Oberhausen AG (vorher Gutehoffnungshütte Oberhausen AG), das Hüttenwerk Hoerde AG (vorher Vereinigte Stahlwerke AG), die Stahlwerke Bochum AG (vorher Otto-Wolff-Gruppe) und das Hüttenwerk Haspe AG (vorher Klöckner-Werke AG). Bis April 1948 fanden weitere zwanzig Neugründungen statt.

Damit war die erste Phase der Entflechtung abgeschlossen. Die Aufsichtsräte aller neuen Gesellschaften wurden nach dem Grundsatz der Parität gebildet: je fünf Unternehmer- und Arbeitnehmervertreter sowie als elftes Mitglied ein Vertreter der Treuhandverwaltung. Von den fünf Unternehmervertretern wurden drei von den Konzernen vorgeschlagen, einer kam aus den Leitungen der entflochtenen Gesellschaften und der fünfte war ein der Unternehmenseite nahestehender Vertreter der öffentlichen Hand. Die Gruppe der fünf Arbeitnehmervertreter bestand aus zwei Betriebsratsmitgliedern — und zwar je einem Angestellten und Arbeiter —, zwei Gewerkschaftsvertretern und einem den Gewerkschaften nahestehenden Vertreter der öffentlichen Hand. Neben dem technischen und dem kauf-

⁹⁾ Zur Entflechtung und Neuordnung der Eisen- und Stahlindustrie s. einführend: Die Neuordnung der Eisen- und Stahlindustrie im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. Ein Bericht der Stahl-treuhändervereinigung, München und Berlin 1954.

¹⁰⁾ Druck der genannten Schreiben u. a. ebenda, S. 609ff. und Rudolf Judith u. a. (Hrsg.), Montanmitbestimmung. Dokumente ihrer Entstehung, Köln 1979, S. 79ff.

¹¹⁾ Vgl. Eberhard Schmidt, Die verhinderte Neuordnung 1945—1952, Frankfurt/M. 1970, S. 77.

männischen Mitglied gab es in den neuen Gesellschaften ein Vorstandsmitglied, das für den Sozialbereich zuständig war: den Arbeitsdirektor.

Damit war das Modell für das spätere Montanmitbestimmungsgesetz des Bundes von 1951 vorgegeben. Im Gegensatz zu den Differenzen in der Entflechtungsfrage wurde die

Mitbestimmungsregelung zu diesem Zeitpunkt von keiner Seite ernsthaft in Frage gestellt. In Anbetracht des Hauptziels, nämlich Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft, gab es auch in der Öffentlichkeit zunächst keinerlei Kontroversen. Erst in den folgenden Jahren sollte die Mitbestimmungsfrage in den Mittelpunkt der Diskussion rücken und zu schwerwiegenden Konflikten Anlaß geben.

II. Bemühungen um ein Mitbestimmungsgesetz auf Bundesebene¹²⁾

1. Ausgangspositionen der politischen und gesellschaftlichen Interessengruppen

Nachdem die Wahlen zum ersten Deutschen Bundestag am 14. August 1949 einen Sieg der bürgerlichen Parteien gebracht hatten, bildete Bundeskanzler Adenauer eine Koalition aus CDU und CSU, mit Freien Demokraten und Deutscher Partei. In seiner Regierungserklärung forderte der Kanzler¹³⁾ am 20. September 1949: „Die Rechtsbeziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern müssen zeitgemäß neu geordnet werden. Ein verständiger Ausgleich sozialer Gegensätze ist eine unumgängliche Voraussetzung für den Aufstieg unseres Volks. Dieser Ausgleich muß durch die Sozialpartner selbst herbeigeführt werden. Die sozial- und gesellschaftspolitische Anerkennung der Arbeitnehmerschaft macht eine Neuordnung der Besitzverhältnisse in den Grundindustrien notwendig.“¹⁴⁾

Mit der Konstituierung der Bundesrepublik war die Mitbestimmungsfrage nicht mehr auf die britische Zone beschränkt, sondern sie stellte sich bundesweit. Zugleich ging es jetzt um eine Regelung für die gesamte Wirtschaft, nicht mehr nur für Eisen und Stahl. Ein Gesetz auf Bundesebene mußte jedoch auf

Schwierigkeiten stoßen: Die weitgehende Einigkeit unter den politischen und gesellschaftlichen Kräften der ersten Nachkriegsjahre war nicht nur unter dem Einfluß der Amerikaner und ihrer Durchsetzung eines privatwirtschaftlichen Systems nach und nach verlorengegangen. Widerstände kamen in erster Linie von den Freien Demokraten, die sich auch vorher in ihren programmatischen Äußerungen nie für die wirtschaftliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer ausgesprochen hatten¹⁵⁾. Auch die CDU hatte ihre Haltung geändert. Hatte sie in ihrem Ahlener Programm der britischen Zone vom 3. Februar 1947 noch eine weitreichende Mitbestimmung gefordert, so war in den Düsseldorfer Leitsätzen vom 15. Juli 1949 nicht mehr von der wirtschaftlichen, sondern nurmehr von einer allgemeinen Mitbestimmung der Arbeitnehmer die Rede¹⁶⁾. Die Sozialdemokraten dagegen, die anfangs das Schwergewicht auf die Sozialisierung gelegt hatten, verstärkten wie die Gewerkschaften die Forderung nach Mitbestimmung, als mit zunehmendem Einfluß der Amerikaner und der Politik der Westintegration eine baldige Sozialisierung in die Ferne gerückt war. Neben der Sozialisierung der Grundstoff- und Schlüsselindustrien wurde dann auch in den sog. Dürkhei-

¹²⁾ Zum folgenden Kapitel s. Montanmitbestimmung, S. XXXVIIIff.

¹³⁾ Vgl. zur Rolle und Bedeutung Adenauers im Streit um die Mitbestimmung, die hier nachfolgend nur kurz angeschnitten werden können. Gabriele Müller-List, Adenauer, Unternehmer und Gewerkschaften. Zur Einigung über die Montanmitbestimmung 1950/51, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 33. Jg., 2. Heft (erscheint voraussichtlich Juni 1985).

¹⁴⁾ Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode 1949, Stenographische Berichte, Bd. 1, S. 26 D.

¹⁵⁾ Als grundlegende liberale Stellungnahme s. Franz Böhm, Das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht der Arbeiter im Betrieb, in: Ordo, Bd. 4, 1951, S. 21 ff.

¹⁶⁾ Abgedruckt bei Ossip K. Flechtheim (Hrsg.), Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945, Bd. 2, S. 57f. und S. 69ff. Zu den weitergehenden Forderungen der CDU-Sozialausschüsse s. Montanmitbestimmung, S. XXXVIIIff. u. S. XLVIII.

mer 16 Punkten¹⁷⁾ die Mitbestimmung der Arbeitnehmer und die gleichberechtigte Einbeziehung der Gewerkschaften als Ziel der sozialdemokratischen Politik im Bundestag genannt.

Neben den Parteien bezogen auch die Kirchen in der Mitbestimmungsfrage klar Stellung. Auf dem 73. Deutschen Katholikentag, der vom 31. August bis 4. September 1949 in Bochum stattfand, war die Mitbestimmung eines der zentralen Themen. In der Gesamtschließung hieß es dazu: „Der Mensch steht im Mittelpunkt jeglicher wirtschaftlicher und betriebswirtschaftlicher Betrachtung... Die katholischen Arbeiter und Unternehmer stimmen darin überein, daß das Mitbestimmungsrecht aller Mitarbeitenden bei sozialen, personellen und wirtschaftlichen Fragen ein natürliches Recht in gottgewollter Ordnung ist, dem die Mitverantwortung aller entspricht. Wir fordern seine gesetzliche Festlegung.“¹⁸⁾ In der auf den Katholikentag folgenden Diskussion stellte die Kirche selbst in einer amtlichen Meldung fest, „nach wie vor uneingeschränkt zu den Beschlüssen des Bochumer Katholikentages“ zu stehen¹⁹⁾.

Die Evangelische Kirche bezog mit einer Erklärung des Rates der EKD vom 25. August 1950²⁰⁾ einen ähnlichen Standpunkt, nachdem das Problem auf einer Reihe von Tagungen mit Arbeitgebern und Arbeitnehmern erörtert worden war. Die Mitbestimmung zielte nach Auffassung beider Kirchen auf eine Humanisierung der Wirtschaftsordnung und Arbeitsverfassung ab, ohne damit eine Beschränkung des Privateigentums und der unternehmerischen Freiheit zu verbinden.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund griff dies als „moralische Untermauerung“ seiner Arbeit auf. Die Gewerkschaftsführung hoffte auf einen möglichst breiten Konsens, um wenigstens ihre Mitbestimmungsvorstellungen durchsetzen zu können, nachdem eine baldige Realisierung ihrer ursprünglich weiter ge-

steckten Ziele inzwischen unwahrscheinlich erschien. Auf dem Gründungskongreß des DGB, der vom 12. bis zum 14. Oktober 1949 in München stattfand und Hans Böckler zum Vorsitzenden wählte, stand die Mitbestimmung im Mittelpunkt des Interesses. Als Grundsatzforderung wurde in den wirtschaftspolitischen Grundsätzen neben der Überführung der Schlüsselindustrien in Gemeineigentum auch die „Mitbestimmung der organisierten Arbeitnehmer in allen personellen, wirtschaftlichen und sozialen Fragen der Wirtschaftsführung und Wirtschaftsgestaltung“ genannt²¹⁾. Neben der Mitbestimmung im Betrieb durch paritätische Besetzung des Aufsichtsrats und dem Arbeitsdirektor im Vorstand wurde die überbetriebliche Mitbestimmung in Form von paritätisch besetzten Selbstverwaltungskörperschaften gefordert.

Auf der anderen Seite hatte die beginnende wirtschaftliche Stabilisierung der Unternehmerschaft zu einem neuen Selbstwertgefühl verholfen. Dank der veränderten Lage erübrigten sich nun solch umfassenden Angebote, wie sie 1947 einige Montanindustrielle den Gewerkschaften unterbreitet hatten. Nach wie vor war die Unternehmerschaft zwar zur Demokratisierung der Wirtschaft bereit, konnte aber nun verstärkt unternehmerische Erfordernisse in den Vordergrund stellen. Einer ihrer Haupteinwände richtete sich gegen den bestimmenden Einfluß der Gewerkschaften; man zog eine von Betriebsangehörigen wahrgenommene Mitbestimmung vor. Grundsätzliche Bedenken hatte nicht nur die mittelständische Unternehmerschaft gegen eine wirtschaftliche Mitbestimmung. Der Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, Fritz Berg, hielt es auf einer Tagung am 28. März 1950 für unvorstellbar, „aus einem Industriebetrieb ein Schiff zu machen, das von zwei Kapitänen gesteuert wird“²²⁾.

Vorerst kamen die durch die unterschiedlichen Standpunkte bedingten Konflikte aller-

¹⁷⁾ Druck bei Susanne Miller, Die SPD vor und nach Godesberg, Bonn 1974, S. 27f.

¹⁸⁾ Gerechtigkeit schafft Frieden. Bericht über den 73. Deutschen Katholikentag 31. 8. bis 4. 9. 1949, Paderborn 1949, S. 114f.

¹⁹⁾ S. Oswald von Nell-Breuning, Mitbestimmung, Landshut 1950, S. 78f.

²⁰⁾ Druck: Kirchliches Jahrbuch für die Evangelische Kirche in Deutschland, 1950, S. 26f.

²¹⁾ Protokoll. Gründungskongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes, München, 12.—14. Oktober 1949, hrsg. vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1950, S. 318ff.

²²⁾ Bericht über die Tagung des Bundesverbandes der Deutschen Industrie am 28. März 1950 in Bad Dürkheim (Drucksache Nr. 4), S. 6.

dings nicht zum Ausbruch. Ein am 4. November 1949 vom Bundestag verabschiedeter Antrag der CDU/CSU-Fraktion, in dem die Bundesregierung aufgefordert wurde, einen Gesetzentwurf zur Mitbestimmung vorzulegen²³⁾, blieb zunächst ohne Ergebnis. Allgemein wurde gewünscht, die anstehenden Probleme einer wirtschaftlichen Neuordnung auf dem Verhandlungswege zu regeln. In einer Unterredung zwischen Böckler und dem Vorsitzenden der Vereinigung der Arbeitgeberverbände, Walter Raymond, am 15. November 1949 äußerten beide übereinstimmend den Wunsch, vor Einschaltung des Parlaments eine Einigung zwischen den Sozialpartnern zu suchen²⁴⁾. Der Beginn dieser Verhandlungen wurde auf den Anfang des Jahres 1950 festgesetzt.

2. Verhandlungen der Sozialpartner und Gesetzgebungsinitiativen

Zu ersten Gesprächen über das Mitbestimmungsrecht trafen sich Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertreter am 9. und 10. Januar 1950 in Hattenheim²⁵⁾. Dort verständigte man sich darüber, daß sich die weiteren Beratungen nicht nur auf die Mitbestimmung im Betrieb, sondern auch auf die Mitbestimmung außerhalb der Betriebe erstrecken sollten. Übereinstimmend wünschte man die Einrichtung eines paritätisch besetzten Bundeswirtschaftsrates. Während über die wirtschaftliche Mitbestimmung keine Einigung erzielt wurde, erklärten sich die Arbeitgeber zur Anerkennung eines personellen und sozialen Mitbestimmungsrechts grundsätzlich bereit. Damit sahen die Gewerkschaftsvertreter die Voraussetzung für eine gute Lösung des Gesamtproblems gegeben. Grundlage der beabsichtigten weiteren Verhandlungen, dann auch über Einzelfragen, sollten die bis dahin ausgearbeiteten gewerkschaftlichen Vorschläge zum Mitbestimmungsrecht sein.

Nachdem zwischenzeitlich die unterschiedlichsten Organisationen und Verbände — unter ihnen die CDU-Sozialausschüsse sowie die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft — Stellungnahmen zum Mitbestimmungsrecht

vorgelegt hatten, übergab schließlich am 13. März 1950 der DGB seine „Vorschläge zur Neuordnung der deutschen Wirtschaft“ den unternehmerischen Spitzenorganisationen. Auf dieser Basis fanden am 30. und 31. März wiederum in Hattenheim die nächsten Beratungen statt²⁶⁾. Grundsätzliche Einigung bestand wie im Januar nur hinsichtlich des Bundeswirtschaftsrats. Eine paritätische Besetzung der Industrie- und Handelskammern lehnten die Arbeitgeber ab; denn dort würden keine wirtschaftspolitischen Fragen gelöst, sondern lediglich die unterschiedlichen Meinungen der Unternehmer aller Wirtschaftszweige aufeinander abgestimmt. Unvereinbar blieben ebenfalls die Standpunkte bezüglich der paritätischen Besetzung der Aufsichtsräte. Damit werde die Handlungsfähigkeit des Aufsichtsrats blockiert und, so die Unternehmer, die Konkurrenzfähigkeit beschnitten.

Auch die zweite Verhandlungsrunde mußte somit als gescheitert gelten. Die Vorlage eines Gesetzentwurfs nun noch weiter hinauszuzögern, schien nicht länger angezeigt, zumal der amerikanische Hohe Kommissar bereits angekündigt hatte, die bisher suspendierten Artikel über die wirtschaftliche Mitbestimmung in den Betriebsrätegesetzen von Hessen und Württemberg-Baden in Kraft zu setzen. Der Bundeskanzler hatte lediglich unter Hinweis auf die für Ende März geplanten Verhandlungen der Sozialpartner einen Aufschub dieser Maßnahme erreichen können. Nachdem die Verhandlungen aber keinen Erfolg gebracht hatten, wurden am 8. April die Betriebsrätegesetze von Hessen und Württemberg-Baden voll in Kraft gesetzt.

In dieser Situation versuchten nun Gewerkschaften wie Arbeitgeber, ihre Vorstellungen auf parlamentarischer Ebene durchzusetzen. Am 22. Mai veröffentlichte der DGB seinen Gesetzesvorschlag zur Neuordnung der deutschen Wirtschaft, der ausführlich die Vorstellungen von betrieblicher und überbetrieblicher Mitbestimmung erläuterte. Die Aufsichtsräte aller Unternehmungen mit mehr als 300 Beschäftigten sollten paritätisch besetzt und die Arbeitnehmervertreter je zur Hälfte aus den Reihen der Betriebsräte und der Gewerkschaften entsandt werden, deren

²³⁾ S. Montanmitbestimmung, Dok. 1, S. 3 ff.

²⁴⁾ Ebd., Dok. 3, S. 6 f.

²⁵⁾ Ebd., Dok. 6, S. 11 ff.

²⁶⁾ Ebd., Dok. 11 a, S. 32 ff.

Spitzenorganisation für sämtliche Arbeitnehmervertreter das Vorschlagsrecht erhielt. Mit diesen Forderungen setzte sich die gleichfalls im Mai veröffentlichte Stellungnahme der Unternehmerschaft auseinander. Darin wurde den Arbeitnehmern nur ein Drittel der Aufsichtsratssitze zugestanden, die auch nur von Betriebsangehörigen, nicht aber von Betriebsfremden besetzt werden sollten. In wirtschaftlichen Fragen wurde schließlich kein *Mitbestimmungs-*, sondern nur ein *Mitwirkungsrecht* zugestanden.

Um sich bei der Abfassung eines Gesetzentwurfes aber möglicherweise doch noch auf eine Vereinbarung der Sozialpartner stützen zu können, bemühte sich Bundesarbeitsminister Storch nach dem Scheitern der Hattenheimer Verhandlungen um eine Wiederaufnahme der Gespräche. Am 24. Mai begann die erste von fünf Verhandlungsrunden zuerst im Bonner Arbeitsministerium, dann im Kloster Maria Laach, an denen teilweise der Bundeskanzler selbst, Bundesarbeitsminister Storch und Bundeswirtschaftsminister Erhard teilnahmen²⁷⁾. Der Bundeskanzler wies eindringlich auf den Ernst der Lage hin. Angesichts des Ost-West-Konflikts und der besonderen Situation Deutschlands sei ein dauernder sozialer Friede notwendig. Trotz beidseitiger Verständigungsbereitschaft kam es aber auch jetzt zu keiner Einigung. Die Gespräche verzettelten sich teilweise in unfruchtbaren Grundsatzdiskussionen. Nach mehreren Unterbrechungen und wiederholten Vermittlungsversuchen des Bundesarbeitsministers wurden die Verhandlungen am 6. Juli 1950 abgebrochen.

Damit war die erste Phase vorparlamentarischer Beratungen beendet. Nach dem gescheiterten Versuch, durch eine Einigung zwischen den Sozialpartnern selbst die Grundlage für eine gesetzliche Regelung zu

schaffen, sahen sich Bundesregierung und Bundestag nun vor die Aufgabe gestellt, ein Gesetz ohne vorherige Einigung der Kontrahenten zu schaffen. Bereits am 17. Mai 1950 hatte die Bundestagsfraktion der CDU/CSU gegen den Willen Adenauers, der zu dieser Zeit noch eine Vereinbarung der Sozialpartner abwarten wollte, einen Gesetzentwurf zur Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Betrieb eingebracht²⁸⁾. Dieser entsprach in seinen Grundzügen der Denkschrift der Unternehmer, wenn sich diese auch daran stießen, daß den Arbeitnehmern im Aufsichtsrat *mindestens* ein Drittel der Sitze eingeräumt werden sollte.

Der Entwurf, den die sozialdemokratische Fraktion am 25. Juli vorlegte, beruhte im wesentlichen auf dem Gesetzentwurf des DGB zur Neuordnung der deutschen Wirtschaft. Er bezog im Gegensatz zu dem CDU/CSU-Entwurf und dem erst Ende August endgültig verabschiedeten und am 31. Oktober veröffentlichten Regierungsentwurf für ein Betriebsverfassungsgesetz auch die überbetriebliche Mitbestimmung ein. Während der CDU/CSU-Entwurf die Wahl betriebsfremder Arbeitnehmer in den Aufsichtsrat zuließ, sah der Regierungsentwurf nur noch die Wahl von Betriebsangehörigen vor. Auf Veranlassung der Koalitionspartner FDP und DP war damit der Einfluß der Gewerkschaften deutlich beschnitten worden. Über die Gesetzentwürfe von CDU/CSU und SPD beriet der Bundestag erstmals am 27. Juli 1950²⁹⁾. Sie wurden nach der ersten Lesung — wie später auch der Regierungsentwurf — an die Ausschüsse für Arbeit und für Wirtschaftspolitik überwiesen. Doch bevor der aus diesen gebildete Arbeitskreis seine Beratungen abschließen konnte, unterbrachen verschärfte Auseinandersetzungen um die Mitbestimmung im Montanbereich die Beratungen.

²⁷⁾ Ebd., Dok. 19, 21, 24, 25, 26 a, S. 63ff., 78ff., 93ff., 105ff., 115ff. Einen Einblick in die Überlegungen der Bundesregierung hinsichtlich der Mitbestimmungsfrage vermitteln die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 2, 1950, bearbeitet von Ulrich Enders und Konrad Reiser, Boppard 1984.

²⁸⁾ Zum Inhalt dieses und der nachfolgend genannten Entwürfe s. die Synopse in: Montanmitbestimmung, Dok. 37, S. 153ff.

²⁹⁾ Ebd., Dok. 28 b., S. 138. Näheres zum folgenden Kapitel s. ebd., S. XLIXff.

III. Sonderlösung für die Montanindustrie

1. Neuordnungsdiskussion und Streikdrohung

Bereits wenige Tage nach dem Scheitern der Sozialpartner-Verhandlungen über die gewerkschaftlichen Mitbestimmungsforderungen hatten Bundesvorstand und -ausschuß des DGB ihren Vorsatz bekanntgegeben, notfalls „gewerkschaftliche Kampfmittel zur Durchsetzung dieser Ziele anzuwenden“²⁹⁾. Erhöhte Brisanz erhielt diese Drohung einige Monate später im Zusammenhang mit der anstehenden Neuordnung der Konzerne³⁰⁾. Ende Oktober erfuhren die Gewerkschaften vom Entwurf einer Durchführungsverordnung, der im Bundeswirtschaftsministerium zum Alliierten Gesetz Nr. 27 über die Neuordnung von Schwerindustrie und Kohlebergbau erarbeitet wurde und die Bildung der neuen Gesellschaften nach deutschem Recht vorsah. Da das geltende deutsche Aktienrecht aber eine Vertretung der Arbeitnehmer in Aufsichtsrat und Vorstand nicht kannte, mußten die Gewerkschaften um den Bestand der seit 1947 in den entflochtenen Eisen- und Stahlgesellschaften bestehenden Mitbestimmungsrechte fürchten. Angesichts ihrer bisherigen Mißerfolge in der Sozialisierungsfrage wie bei den Mitbestimmungsverhandlungen sahen sie sich daher genötigt, wenigstens um die Erhaltung dieses frühen Teilerfolgs zu kämpfen.

Die Erfolgsaussichten dafür waren nicht schlecht: Sowohl die Bundesregierung wie die Montanindustriellen waren an einer Übereinstimmung mit den Gewerkschaften interessiert. Denn allein ein einheitliches Vorgehen ließ auf einen Erfolg der deutschen Neuordnungswünsche bei den Alliierten hoffen. Das wiederum war die Voraussetzung für eine breite innenpolitische Unterstützung Adenauers bei seinen Absichten in der Frage des Schumanplans. Anders als die Sozialdemokra-

ten waren die Gewerkschaften zu konstruktiver Zusammenarbeit mit der Bundesregierung grundsätzlich bereit. Mit dem deutlichen Interesse der Bundesregierung an ihrer Unterstützung war ihnen jetzt auch ein geeignetes Druckmittel zur Durchsetzung eigener Forderungen in die Hand gegeben. In dieser Situation entschloß sich die Gewerkschaftsführung für den Kampf um die Montanmitbestimmung.

Am 23. November schrieb Böckler dem Bundeskanzler, man erwarte, daß die gewerkschaftlichen Forderungen in der Durchführungsverordnung zu Gesetz Nr. 27 volle Berücksichtigung fänden. Darüber hinaus kündigte er eine Urabstimmung der Industriegewerkschaft Metall zur Verteidigung der bestehenden Mitbestimmungsrechte an³¹⁾. Diese Urabstimmung wurde schon zwei Tage später auf einer Konferenz der Betriebsräte und Arbeitsdirektoren aller eisenschaffenden Werke sowie der IG Metall einstimmig auf den 29. und 30. November festgesetzt. Der hohe Organisationsgrad in diesem Bereich verhielt eine breite Unterstützung. So sprachen sich dann auch fast 96 Prozent der abgegebenen Stimmen für einen Streik aus. Die Urabstimmung im Bergbau, die vom 17. bis 19. Januar folgte, hatte ein ähnliches Ergebnis; fast 93 Prozent befürworteten hier einen Streik. Schon im Herbst 1950 hatte sich die IG Bergbau entschlossen, die Mitbestimmungsforderungen des DGB „hundertprozentig“ zu unterstützen.

In der Öffentlichkeit wurde die Streikdrohung kontrovers diskutiert. In den Reihen der Arbeitnehmer wuchs die Unruhe. Der Bundeskanzler versuchte in einem Briefwechsel mit dem DGB-Vorsitzenden die Lage zu klären und unter Hinweis auf die Unzulässigkeit eines solchen politischen Streiks die Gewerkschaften zur Umkehr zu bewegen³²⁾. Aber schon am 3. Januar 1951 wurde auf der Delegiertenkonferenz der IG Metall in Bochum der Beschluß verkündet, ab 1. Februar die Ar-

³⁰⁾ Zum Zusammenhang zwischen der Neuordnungsfrage und der Mitbestimmungsproblematik s. bes. Horst Thum, Mitbestimmung in der Montanindustrie. Der Mythos vom Sieg der Gewerkschaften (Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Bd. 45), Stuttgart 1982.

³¹⁾ Montanmitbestimmung, Dok. 41, S. 169f.

³²⁾ Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Bd. 4, S. 2928ff.

³³⁾ Montanmitbestimmung, Dok. 45, 51, 53, 57, S. 176, 185, 188, 193.

beit in den Werken der Eisen- und Stahlindustrie einzustellen.

Damit hatte die Krise ihren Höhepunkt erreicht. Ein offener Konflikt, der ernste politische und wirtschaftliche Folgen nach sich ziehen mußte, schien unausweichlich. Gerade auch im Hinblick auf die infolge des im Juni 1950 ausgebrochenen Korea-Krieges stark angestiegene Nachfrage nach Kohle und Stahl mußte ein Streik in eben diesen Industriezweigen empfindliche Folgen für die deutsche Wirtschaft haben. Um so dringender schien eine rasche Verständigung geboten.

2. Verhandlungen und gesetzliche Absicherung

Nachdem sich verschiedene Vertreter der Ruhrindustrie um Einigungsverhandlungen bemüht hatten und sich das Augenmerk aller Beteiligten mehr und mehr auf den Bundeskanzler konzentrierte, kam es schließlich am 11. Januar zu einem ersten vertraulichen Gespräch zwischen Adenauer und Böckler. Sie nahmen erneute Verhandlungen zwischen Gewerkschaften und Unternehmern in Aussicht, für die der Bundeskanzler seine Vermittlung anbot.

Während die Öffentlichkeit noch über die Rechtmäßigkeit des von den Gewerkschaften angedrohten Streiks diskutierte, begannen im Kanzleramt die entscheidenden Gespräche. Adenauer wollte zunächst mit den beiden Parteien getrennt verhandeln und kam am 17. Januar mit den Unternehmern, einen Tag später mit den Gewerkschaften zusammen³⁴⁾. Beide Seiten waren an einer friedlichen Regelung interessiert. Die Gewerkschaften brauchten wenigstens einen Teilerfolg als Legitimation ihrer Mitgliedschaft gegenüber. Ihr Entschluß, sich bei den künftigen Verhandlungen auf eine Regelung für den Montanbereich zu beschränken und den Bereich der übrigen Wirtschaft ebenso zurückzustellen wie die Frage der Eigentumsregelung und der überbetrieblichen Mitbestimmung, trug zur Annäherung bei. Die Unternehmer ihrerseits sahen in einem Entgegenkommen gegenüber den Gewerkschaften die Chance, ihre Wünsche hinsichtlich der Konzernneuordnung durchzusetzen.

³⁴⁾ Protokolle ebd., Dok. 75, 76, S. 227f., 229ff.

Am 19. Januar begannen dann die gemeinsamen Verhandlungen³⁵⁾. Dabei ging es im wesentlichen um die Stellung des Arbeitsdirektors im Vorstand und die Wahl des 11. Aufsichtsratsmitglieds. An dieser Frage drohten die Verhandlungen am 22. Januar zu scheitern. Erst unter Einschaltung des Bundeskanzlers kam es schließlich am 25. Januar zur Verständigung. An den beiden folgenden Tagen arbeitete ein Redaktionskomitee aus je zwei Vertretern der Unternehmer und Gewerkschaften die „Richtlinien über die Mitbestimmung in der Kohle und Eisen schaffenden Industrie“ aus, die am 27. Januar veröffentlicht wurden³⁶⁾. Mit der Einigung der Verhandlungspartner wurde die Streikdrohung der Industriegewerkschaften Bergbau und Metall hinfällig. Am 29. Januar beschloß der DGB-Bundesausschuß, auf die ab 1. Februar geplanten Maßnahmen zu verzichten.

Parallel zu den Verhandlungen wurde im Bundesarbeitsministerium der Referentenentwurf erarbeitet und dem Bundeskabinett zur Beschlußfassung vorgelegt³⁷⁾. Am 30. Januar verabschiedete das Bundeskabinett den Regierungsentwurf und leitete ihn Bundestag und Bundesrat zu. Da der Bundesrat keine Einwendungen erhob, konnte der Bundestag am 14. Februar die erste Lesung abhalten³⁸⁾. Während CDU/CSU und SPD den Entwurf grundsätzlich billigten, lehnten ihn DP und FDP entschieden ab. Die Liberalen hofften darauf, den Entwurf in den kommenden Ausschußberatungen wenigstens teilweise ihren Wünschen entsprechend umformen zu können. Nach der ersten Lesung überwies das Plenum den Gesetzentwurf an die Ausschüsse für Arbeit und für Wirtschaftspolitik, die in einer gemeinsamen Sitzung beschließen, zur Vorberatung einen Arbeitskreis einzusetzen. Am 16. Februar nahm dieser seine Beratungen auf.

In den insgesamt zwölf Sitzungen des Arbeitskreises wurden wesentliche Bestimmungen des Regierungsentwurfs abgeändert. Besonders umstritten war nach wie vor das Benennungsrecht für die auf die Arbeitnehmer-

³⁵⁾ Ebd., Dok. 80, 83, 93, S. 237ff., 245f., 259ff.

³⁶⁾ Ebd., Dok. 95, S. 268ff.

³⁷⁾ Zum Wortlaut der verschiedenen Entwürfe s. ebd., Dok. 106a—d, S. 286ff.

³⁸⁾ Ebd., Dok. 125, 130, S. 35ff., 367ff.

seite entfallenden Aufsichtsratsmitglieder. Dem Wunsch der FDP entsprechend sollte dieses Recht nicht mehr — wie in den Richtlinien und im Regierungsentwurf vorgesehen — bei der Spitzenorganisation liegen, sondern bei den im Unternehmen vertretenen Gewerkschaften. Grundlegende Kontroversen bestanden weiterhin über die Wahl des 11. Aufsichtsratsmitglieds, die schließlich zu einer komplizierten Kompromißlösung führten. Der Entwurf des Arbeitskreises wurde von den Ausschüssen in drei gemeinsamen Sitzungen beraten. Wegen der zuungunsten der gewerkschaftlichen Position vorgenommenen Änderungen stimmte die SPD geschlossen gegen die Fassung des Arbeitskreises, während sich die Gewerkschaftsmitglieder der CDU der Stimme enthielten. Wie die Gewerkschaften opponierten auch die an der Vereinbarung von Januar beteiligten Vertreter der Montanindustrie gegen die Ausschußvorlage. Eine Lösung war damit wiederum in Frage gestellt. Die Gegner der neuen Gesetzesfassung, denen der Bundeskanzler bei ihren Interventionen seine Unterstützung zugesichert hatte, mußten sich nun bei der kommenden zweiten Lesung um Wiederherstellung des Regierungsentwurfs bemühen.

Am 15. März überwiesen die Ausschüsse ihren Bericht dem Bundestag, der den Gesetzentwurf am 4. April in zweiter Lesung beriet³⁹⁾. Die Freien Demokraten stellten den Antrag, daß alle Arbeitnehmervertreter des Aufsichtsrats Betriebsangehörige sein müßten, scheiterten damit jedoch wie später auch bei der dritten Lesung an der Ablehnung von CDU/CSU und SPD. Vergeblich hatte der Bundeskanzler schon Mitte März versucht, den Koalitionspartner von der Notwendigkeit seiner Zustimmung zu überzeugen. Anders als bei der FDP und dem zweiten Koalitionspartner DP fand er Unterstützung bei der oppositionellen sozialdemokratischen Fraktion, die in diesem Punkt die Regierungsvorlage wiederhergestellt haben wollte. Der SPD wurde die Zusammenarbeit dadurch erleichtert, daß auch seitens der CDU Abänderungsanträge gestellt wurden, die eine stärkere Berücksichtigung der gewerkschaftlichen Rechte vorsahen.

Neue Konflikte ergaben sich noch einmal während der dritten Lesung am 10. April 1951⁴⁰⁾, als die Wahl des 11. Aufsichtsratsmitglieds zur Debatte stand. Während die CDU die endgültige Entscheidung in der Hauptversammlung getroffen wissen wollte, verlangte die SPD eine Bindung der Hauptversammlung an den Wahlvorschlag des Vermittlungsausschusses. In dieser Situation griff der Bundeskanzler ein, um im Sinne der von den Verhandlungspartnern im Januar getroffenen Vereinbarung zu vermitteln. Weil sich bei der Einzelabstimmung geschäftsordnungsmäßige Unklarheiten ergeben hatten, wurde die Sitzung auf Wunsch der SPD unterbrochen. In der Zwischenzeit bemühten sich Vertreter von CDU und SPD in einem gemeinsamen Gespräch mit dem Bundeskanzler um Klärung der Meinungsverschiedenheiten. In der Schlußabstimmung wurde dann die Vorlage bei etwa 50 Gegenstimmen (vorwiegend aus den Reihen von FDP und DP) mit großer Mehrheit verabschiedet. Da der Bundesrat keine Einwendungen erhob, konnte das Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen- und Stahl erzeugenden Industrie am 21. Mai 1951 verkündet werden⁴¹⁾.

Damit hatte die Bundesrepublik kaum zwei Jahre nach ihrer Gründung eine entscheidende Bewährungsprobe bestanden. Mit der Einigung zwischen Unternehmern und Gewerkschaften, mit der Befriedigung wichtiger Arbeitnehmerinteressen durch den Bundesgesetzgeber wurde dessen Ansehen gestärkt und das soziale Fundament des neuen Staates Bundesrepublik wesentlich gefestigt. Es war vor allem das Verdienst von Bundeskanzler Adenauer, daß der Streikdrohung der Gewerkschaften begegnet und so der parlamentarischen Entscheidung der Weg bereitet werden konnte. Unter Einbeziehung aller innen- und außenpolitischen Momente, die nicht nur der Bundeskanzler, sondern auch der DGB-Vorsitzende Böckler richtig einzuschätzen und für die eigenen Interessen zu nutzen wußte, konnte die Situation geklärt werden. Indem er ihnen wenigstens zu die-

³⁹⁾ Ebd., Dok. 182, S. 505 ff.

⁴¹⁾ Bundesgesetzblatt I vom 21. 5. 1951, S. 347 ff., Druck Montanmitbestimmung, Dok. 185, S. 526 ff.

³⁹⁾ Ebd., Dok. 175, S. 479 ff.

sem Teilerfolg verhalf, verpflichtete sich Adenauer die Gewerkschaften und gab ihnen gleichzeitig die Möglichkeit, ohne Gesichtverlustr das Kampffeld zu verlassen und auf Integrationskurs einzuschwenken.

Denn das Montanmitbestimmungsgesetz wurde keineswegs vorrangig mit der Kampfbentschlossenheit der Gewerkschaften durchgesetzt. Seine Entstehung, die ohnehin nur auf der Grundlage der bereits 1947 unter Billigung der britischen Besatzungsmacht in den entflochtenen Eisen- und Stahlgesellschaften

eingeführten paritätischen Mitbestimmung möglich war, wurde vielmehr begünstigt durch das Zusammentreffen verschiedener Faktoren, insbesondere das Tauziehen um die Neuordnung der Montanindustrie und die laufenden Verhandlungen zum Schumanplan einerseits wie andererseits der auf der Gewerkschaftsführung lastende Legitimationsdruck. Wie wesentlich diese Konstellation für das Zustandekommen des Montanmitbestimmungsgesetzes war, zeigte wenig später der völlig anders verlaufende Entwicklungsgang des Betriebsverfassungsgesetzes.

IV. Die Regelung der Betriebsverfassung

1. Wiederaufnahme der Beratungen und gewerkschaftliche Kampfmaßnahmen

Nachdem im Herbst 1950 die Frage der Mitbestimmung in der Montanindustrie in den Vordergrund gerückt und Ende Januar 1951 ein eigener Gesetzentwurf für diesen Bereich eingebracht worden war, hatten die Bundestagsausschüsse für Arbeit und für Wirtschaftspolitik beschlossen, daß der zur Beratung der verschiedenen Entwürfe für ein allgemeines Betriebsverfassungsgesetz gebildete Arbeitskreis seine Arbeit unterbricht, bis die Beratungen zur Montanmitbestimmung abgeschlossen sein würden. Erst als im Mai 1951 das Sondergesetz für den Montanbereich vorlag, konnten die Arbeiten am Betriebsverfassungsgesetz fortgesetzt werden⁴²).

Nach dem Modell des Montanmitbestimmungsgesetzes suchten die Gewerkschaften unter Christian Fette, der die Nachfolge des am 16. Februar 1951 verstorbenen Hans Böckler angetreten hatte, nun auch für die übrige Wirtschaft eine vergleichbare Lösung durchzusetzen. Am 5. Juni 1951 verlangte der DGB-Bundesvorstand in seinem Schreiben an den

Bundeskanzler die „Ausdehnung des Mitbestimmungsrechts auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene“. In ihrer Erwartung, Adenauer werde sich auch weiterhin für eine gesetzliche Regelung der Mitbestimmungsfrage im Sinne der gewerkschaftlichen Vorstellungen einsetzen, sollten die Gewerkschaften jedoch bald enttäuscht werden. Zunächst allerdings kam es nicht zum offenen Konflikt. Der Bundeskanzler konnte kurz vor Abschluß der Beratungen zum Schumanplan keinen Bruch mit dem DGB gebrauchen und die Gewerkschaften hofften noch, auf dem Verhandlungswege zum Ziel zu kommen.

Am 8. und 9. August 1951 trafen sich Vertreter der Gewerkschaftsspitze mit dem Bundeskanzler zu Verhandlungen auf dem Bürgenstock, dem Feriensitz des Kanzlers. Dabei zeigte sich Adenauer zwar zugänglich für die vorgebrachten Anliegen, etwa in der Frage des Aktientausches in der Montanindustrie oder der überbetrieblichen Mitbestimmung; konkrete Zusagen wußte er jedoch zu vermeiden. Dessen ungeachtet sahen die Gewerkschaften der Fortsetzung der Verhandlungen optimistisch entgegen. Bei den nächsten Gesprächen am 4. September und dann am 15. Oktober, 14. und 28. November in Bonn stellte sich aber bald heraus, daß von Zugeständnissen an die Gewerkschaften keine Rede sein konnte. Insbesondere machte Adenauer jetzt klar, daß eine Ausdehnung der in der Montanindustrie geltenden paritätischen Mitbestimmung auf andere Bereiche der Wirtschaft ausgeschlossen war. Der Bundes-

⁴²) Eine ausführliche Untersuchung zum Betriebsverfassungsgesetz erscheint in Kürze von Dorothee Buchhaas, Gesetzgebung im Wiederaufbau. Schulgesetz in Nordrhein-Westfalen und Betriebsverfassungsgesetz. Eine vergleichende Untersuchung zum Einfluß von Parteien, Kirchen und Verbänden in Land und Bund 1945 bis 1952 (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 79), Düsseldorf 1985.

kanzler verwies auf die andauernden Beratungen der zuständigen Bundestagsausschüsse zum Betriebsverfassungsgesetz, denen nicht vorgegriffen werden könne. Dabei war absehbar, daß die Ausschüsse den Arbeitnehmern nicht mehr als ein Drittel der Aufsichtsratssitze zugestehen würden, und vor allem auch der gewerkschaftliche Einfluß deutlich beschnitten würde.

Die DGB-Führung mußte erkennen, „daß die Erreichung des Mitbestimmungsrechts in der Kohle und in Eisen und Stahl... die letzte Entscheidung war, die bei dieser Regierung zu erreichen ist“ — so der Wirtschaftsexperte Heinrich Deist auf der Sitzung des DGB-Bundesvorstands am 2. Dezember 1951. Denn inzwischen war offensichtlich, daß die Bundesregierung keine Veranlassung mehr zu besonderer Rücksichtnahme gegenüber dem DGB hatte. Die aus Produktionsengpässen bei Kohle und Stahl resultierenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten des vergangenen Jahres hatten sich verbessert und vor allem stand einem erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen zum Schumanplan nichts mehr im Wege, dem jetzt auch eine mehrheitliche parlamentarische Zustimmung gewiß war⁴³).

Da dann auch noch das Bundeskabinett am 22. Februar 1952 den Entwurf eines gesonderten Personalvertretungsgesetzes für den öffentlichen Dienst verabschiedete, sah sich die Gewerkschaftsführung, die dadurch die gewerkschaftliche Einheit bedroht sah und eine weitere Schwächung der eigenen Position befürchtete, zu Kampfmaßnahmen genötigt. Als die Bundestagsausschüsse im April ihre Arbeit beendet hatten, ohne den gewerkschaftlichen Forderungen entgegenzukommen, erklärte der DGB-Bundesausschuß am 9. Mai: „Dieser Entwurf darf nicht Gesetz werden!“ Am gleichen Tag unterrichtete der DGB-Vorsitzende den Bundeskanzler schriftlich über den Beschluß des Deutschen Gewerkschaftsbundes, seine Mitglieder zu Kampfmaßnahmen aufzurufen. Adenauer warnte in seiner Antwort vor einer „organisierten Schädigung der Volkswirtschaft durch Streiks“. Zu einer Beilegung des Konflikts trug der folgende Briefwechsel zwischen Adenauer und Fette nicht bei. Es kam zu zahlreichen Protestkund-

gebungen und Arbeitsniederlegungen. Ihren Höhepunkt fand die gewerkschaftliche Aktion in dem vom 27. bis 29. Mai 1952 gemeinsam vom Deutschen Gewerkschaftsbund und der Industriegewerkschaft Druck und Papier durchgeführten Warnstreik in allen Zeitungsdruckereien mit dem Ziel, das Erscheinen der Tageszeitungen zu verhindern. Doch auch dieses letzte Mittel des gewerkschaftlichen Kampfes brachte nicht den erhofften Erfolg, sondern im Gegenteil einen deutlichen Sympathieverlust selbst bei den Gewerkschaften nahestehenden Bevölkerungskreisen mit sich.

2. Verabschiedung des Betriebsverfassungsgesetzes

Nachdem die Gewerkschaften schließlich ihre Kampfmaßnahmen Anfang Juni eingestellt hatten, bot der Bundeskanzler dem DGB neue Verhandlungen an. Am 13. Juni kam es zu einer Besprechung zwischen dem Bundeskanzler, Vertretern des DGB, der Bundesregierung und der Bonner Koalitionsparteien. Vorausgegangen waren am 21. Mai und 3. Juni vertrauliche Vorgespräche zwischen Vertretern der Gewerkschaftsspitze und des Kanzleramtes, die von den CDU-Sozialausschüssen in die Wege geleitet und in denen die jeweiligen Positionen abgeklärt worden waren. Ziel der Gewerkschaftsführung, die um ihr Ansehen bei der Mitgliedschaft fürchten mußte, war insbesondere eine Verschiebung der abschließenden parlamentarischen Beratung des Betriebsverfassungsgesetzes. Man wollte Zeit gewinnen, um dann möglicherweise doch noch einige minimale Verbesserungen am Gesetzentwurf erreichen zu können.

Die Verhandlungsteilnehmer einigten sich am 13. Juni darauf, eine paritätisch mit je vier Vertretern der Gewerkschaften und der Koalitionsparteien besetzte Kommission zu bilden, die nochmals die gewerkschaftlichen Vorschläge zum Betriebsverfassungsgesetz erörtern sollte. Die Gewerkschaftsvertreter gingen davon aus, daß die Beratungen im Bundestag erst nach Abschluß der Verhandlungen dieses Gremiums fortgesetzt würden. Am 30. Juni trat die Kommission erstmals zusammen. Doch weder diese noch die nächste Zusammenkunft am 7. Juli brachte eine Klä-

⁴³) S. hierzu ausführlicher Thum (Anm. 30), S. 120ff.

rung der Lage. Als die Gewerkschaftsvertreter überdies bei der zweiten Verhandlungsrunde erfuhren, daß das Kabinett bereits am 13. Juni den abgeänderten Entwurf des Personalvertretungsgesetzes verabschiedet und am 4. Juli dem Bundestag zugeleitet hatte, brachen sie die Verhandlungen ab.

Während Bundesregierung und Koalitionsparteien jetzt auf eine möglichst schnelle Verabschiedung des Betriebsverfassungsgesetzes hinarbeiteten, sah der DGB den letzten Ausweg in einer Verschiebung der zweiten Lesung, um zwischenzeitlich möglicherweise doch noch den Bundeskanzler zur Intervention zugunsten der gewerkschaftlichen Wünsche bewegen zu können. Der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Karl Arnold, der sich nach Kräften für die Belange der Gewerkschaften einsetzte, brachte dann auch ein Gespräch mit dem Bundeskanzler zustande; eine Absetzung der noch vor der Sommerpause anberaumten zweiten Lesung vermochte er allerdings nicht zu bewerkstelligen. Bei der Unterredung am 14. Juli machte Adenauer den Gewerkschaften zudem unmißverständlich klar, daß sie keine weitere Unterstützung zu erwarten hatten. Am 16. und 17. Juli beriet sodann der Bundestag das Betriebsverfassungsgesetz in zweiter Lesung⁴⁴⁾. Die zahlreichen Abänderungsanträge der SPD wurden fast ausnahmslos abgelehnt. Bei der Schlußberatung am 19. Juli wurde das Gesetz in namentlicher Abstimmung mit 195 gegen 139 Stimmen bei sieben Enthaltungen

⁴⁴⁾ Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Bd. 12, S. 9945 ff. u. 10058 ff.

von Gewerkschaftsmitgliedern innerhalb der CDU-Fraktion verabschiedet und am 14. Oktober 1952 im Bundesgesetzblatt verkündet⁴⁵⁾.

Wenn auch die verschiedenen Regelungen wie Montanmitbestimmungsgesetz, Betriebsverfassungsgesetz und Personalvertretungsgesetz den Anlaß für spätere Auseinandersetzungen bilden sollten, so war damit die Diskussion um die Mitbestimmung doch zunächst für längere Zeit beendet. In den Augen der Gewerkschaften blieb allerdings diese Lösung unbefriedigend. Hatten sie schon bald nach Gründung der Bundesrepublik einsehen müssen, daß ihre weitreichenden Neuordnungsvorstellungen nicht ohne weiteres zu verwirklichen waren, so mußte sie die Niederlage im Streit um das Betriebsverfassungsgesetz doppelt treffen. Anders als bei ihrem erfolgreichen Kampf um die Montanmitbestimmung waren 1952 die Rahmenbedingungen für die Gewerkschaften weniger günstig. Die Stabilisierung der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse hatte von vornherein die Notwendigkeit erübrigt, den gewerkschaftlichen Forderungen in solch weitreichendem Maße Folge zu leisten; dies um so weniger, als Demonstrationen und Arbeitskämpfe die öffentliche Meinung gegen die Gewerkschaften eingenommen hatten. Auf die Ausweitung der betrieblichen Mitbestimmung nach dem Modell des Montanmitbestimmungsgesetzes blieb fortan für lange Zeit das Bemühen der Gewerkschaften gerichtet.

⁴⁵⁾ Ebd., S. 10239 ff., und Bundesgesetzblatt I vom 14. 10. 1952, S. 681 ff.

Auf dem Wege zur DDR (1948/1949)

I. Kurs auf ganz Deutschland oder Integration in den Block?

Daß Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg eine „Stunde Null“ durchlebte, ist oft behauptet worden. Gründlich gestritten aber wurde über diese Metaphorik nicht. Denn selbstverständlich nahm niemand jemals ernsthaft an, mit dem Nazisystem sei etwa dessen Vorgeschichte oder gar sein Erbe verschwunden, habe tabula rasa geherrscht im Lande, sei ein geschichtsloser Neubeginn möglich gewesen. Niemand auch hat bislang behaupten wollen, die Geschichte der Deutschen seit 1945 sei allein die Geschichte der Deutschen und nicht auch die ihrer Nachbarn oder wenigstens der Mächte gewesen, die dem deutschen Expansionismus widerstanden und ihn schließlich besiegten.

Verwiesen haben vielmehr alle — gleich, ob sie die Chiffre nutzten oder nicht — auf den schwierigen Anfang, auf die Konflikte mit den Siegern, auf die Vielzahl und den Widerstreit der deutschen Konzeptionen und damit immer wieder darauf, daß eben nicht alle Weichen gestellt, alle Wege vorgezeichnet, alle Strukturen schon ausgeprägt waren. Und diese Sicht ist sicher richtig¹⁾.

Leider gilt sie hierzulande bislang vor allem für den westdeutschen Weg zur Bundesrepublik. Der andere deutsche Staat, die DDR, er-

scheint dagegen häufig noch als Plan-Produkt, als Ergebnis eines Epochen-Kalküls, das — noch im Kriege in Moskau entworfen — unbeirrt verfolgt, schrittweise verwirklicht wurde²⁾. Die Langlebigkeit dieses Deutungsmusters ist wohl auch Folge der dauerhaft schlechten Quellenlage: Bis auf wenige Ausnahmen fehlen Informationen über die Entscheidungsprozesse in der Sowjetunion und in der DDR; die zugänglichen Daten sind in aller Regel interpretationsbedürftig; sie stammen aus zumeist schwer zugänglichen Partei- und Staatsarchiven und werden von Historikern mitgeteilt, die — parteilich — eher Plan und Kontinuität als Offenheit und Wandel betonen. Zum anderen aber rührt die im Westen häufige Annahme weithin starrer Determinanten auch aus dem offenbar stabilen Legitimationsrahmen, in dem sich die Entstehung der Bundesrepublik vollzog: aus der Rechtfertigung von Staatsbildung und Westintegration mit der Abwehr der vermeintlichen permanenten sowjetischen Expansion, der drohenden „Sowjetisierung“ auch des deutschen Westens³⁾. Aus der Betrachtung geriet dabei, daß der Ost-Option der SED die West-Option der politischen Eliten Westdeutschlands entsprach; daß die Entscheidung, die Bundesrepublik zu gründen, durchaus in dem Wissen getroffen wurde, der Einheit so — zumindest mittelfristig — nicht voranzuhelfen; daß, schließlich, am Beginn der doppelstaatlichen Entwicklung Deutschlands der Weststaat stand.

Dennoch ist die Betonung der Dominanz sowjetischer Interessen im Prozeß der Staatswerdung der DDR grundsätzlich angebracht. Tatsächlich waren die Spielräume für deutsche Politik im Osten des Landes erheblich schmaler als im Westen, und die deutsche Po-

¹⁾ Vgl. insbesondere: Westdeutschlands Weg zur Bundesrepublik 1945—1949. Beiträge von Mitarbeitern des Instituts für Zeitgeschichte, München 1976; Heinrich August Winkler, Politische Weichenstellungen im Nachkriegsdeutschland, „Geschichte und Gesellschaft“, Sonderheft 5, Göttingen 1979; Christoph Kleßmann, Die doppelte Staatsgründung. Deutsche Geschichte 1945—1949, Göttingen 1982; Rolf Steininger, Deutsche Geschichte 1945—1961, Darstellung und Dokumente in zwei Bänden, Frankfurt 1983.

Leicht gekürzte und überarbeitete Fassung des ersten Kapitels eines im Frühjahr 1985 bei Suhrkamp (in der von Hans-Ulrich Wehler herausgegebenen „Neuen historischen Bibliothek“) erscheinenden Bandes „Geschichte der DDR 1949—1984“. Mit freundlicher Genehmigung des Verlages.

²⁾ Horst Duhnke, Stalinismus in Deutschland, Köln 1955; jetzt (differenzierter) Ernst Nolte, Deutschland und der Kalte Krieg, München 1974.

³⁾ Klaus Erdmenger, Das folgenschwere Mißverständnis. Bonn und die sowjetische Deutschlandpolitik 1949—1955, Freiburg 1967.

litik folgte dort, freiwillig oder nicht, der Vormacht ergebener als hier. Der bloße Verweis auf die sowjetische Hegemonie erschwert jedoch den Blick auf ihre politischen Inhalte und deren Wandel, blendet ihren West-Ost-Zusammenhang aus und läßt nicht dazu ein, nach möglichen Interessen-Divergenzen in der sowjetisch-ostdeutschen Zusammenarbeit zu fragen. Unberücksichtigt bleibt in diesem Bild von der „Sowjetisierung“ des Landes zwischen Elbe und Oder aber auch das soziale, wirtschaftliche, politische und kulturelle Erbe, die Rolle, die es im Prozeß der Staatswerdung womöglich spielte und die Erscheinungsform, in der es noch heute wirkt. Tendenziell also verkürzt dieser analytische Blickwinkel die DDR-Geschichte um ihre deutsche Dimension, speziell um ihren Zusammenhang mit der Entstehung und Entwicklung der Bundesrepublik, aber auch um die Wirkung der Triebkräfte, die aus den spezifischen Interessenlagen der SED-Führung herrühren, aus den Konflikten in ihren eigenen Reihen etwa oder aus dem Legitimationsbedarf auch ihrer Politik.

Zu betonen, daß die gesamte DDR-Geschichte von innergesellschaftlichen, ostblockinternen, ost-west- und deutschlandpolitischen Entwicklungsfaktoren bestimmt und von ihrer oft widerspruchsvollen Wirksamkeit beeinflusst wurde, erscheint womöglich banal und deshalb erläßlich. Wenigstens beim Versuch der Rekonstruktion der DDR-Gründung aber soll dies stärker ausgeleuchtet werden — insbesondere der ostblock- und deutschlandpolitische Zusammenhang, aber auch die innergesellschaftlichen Bedingungen, die zur wenigstens formalen Legitimierung dieses Prozesses zwangen.

Aus dem Blick bleiben dabei vorerst die neuen sozialstrukturellen Daten der SBZ, die in der Umbruchphase 1945 — 1949 gesetzt wurden und nachhaltigen Einfluß hatten auf die Ausgestaltung des politischen Systems und seiner Willensbildungsprozesse: etwa die ökonomische und politische Entmachtung des Besitzbürgertums und der Großgrundbesitzer, der Aufstieg systemloyaler Funktionselemente in die zunehmend zentralisierten Apparate der Verwaltungsbürokratien infolge der rigorosen Entnazifizierung oder der (auch durch diese Daten bedingte) Einflußverlust der ne-

ben der SED existierenden politischen Kräfte. Diese Umbrüche hatten schon sehr früh zu einer Sonderentwicklung der SBZ geführt, hatten die Ausprägung von Machtverhältnissen und Administrationsstrukturen begünstigt, die mit politischen Mitteln auf die Westzonen augenscheinlich nicht zu übertragen waren. Die neue politisch-soziale Dynamik drängte deutlich auf eine eigene staatliche Form⁴⁾.

1. Die Volkskongreßbewegung

Daß in der Sowjetunion dennoch lange gezögert wurde, auf die Anstrengungen zur Bildung eines westdeutschen Staates und seines Einbaus in das westliche Bündnis mit der Staatsgründung im Osten zu antworten, ist offenkundig. Zunächst hoffte die Sowjet-Führung noch, den westdeutschen Beitritt zur antisowjetischen Allianz stoppen zu können: agitatorisch durch die ostentative Betonung ihres Interesses an der deutschen Einheit, organisatorisch durch eine von den Deutschen in Ost und West getragene nationale Massenbewegung gegen eine Separatstaatsbildung, quasi-militärisch durch massiven Druck auf West-Berlin, den Schwachpunkt der westlichen Präsenz in Deutschland.

Die nationale Kampagne war bereits Ende 1947 gestartet worden. Am 6. und 7. Dezember trat in Ostberlin ein „Volkskongreß für Einheit und gerechten Frieden“ zusammen. 664 der 2 215 Teilnehmer kamen aus den westlichen Besatzungszonen; doch ebenso wie die ostdeutschen „Delegierten“ verfügten sie nur über fragwürdige Mandate. Sie waren in öffentlichen Versammlungen, die die KPD arrangiert hatte, gewählt oder (speziell in der SBZ) von Parteien und Verbänden nominiert worden. Das kurzfristige Ziel dieses Kongresses war die Wahl einer Delegation, die den im November/Dezember 1947 in London tagenden Außenministern der Siegermächte ein gesamtdeutsches Votum für die Einheit des Landes präsentieren sollte. Was der Volkskongreß im einzelnen mitteilen wollte, hatte er in einem „Manifest“ niedergelegt, in dem u. a. zentrale gesamtdeutsche Verwaltungen, die Enteignung der Großindustrie in den Westzonen und die Bildung einer gesamt-

⁴⁾ Vgl. dazu: Dietrich Staritz, Die Gründung der DDR, München 1984.

deutschen Regierung noch vor Abschluß eines Friedensvertrages mit Deutschland gefordert wurden. Zugleich war von der Versammlung ein „Ständiger Ausschuß“ gewählt worden, der für Mitte März 1948 zum 2. Deutschen Volkskongreß nach Berlin einlud.

SBZ-Initiativen zur Bildung gesamtdeutscher Gremien hatte es bereits seit 1945 gegeben. Sie waren zunächst von Liberaldemokraten (LDPD) ausgegangen, die damals den Alliierten vorgeschlagen hatten, einen deutschen „Generalbevollmächtigten“ als Verbindungsmann zwischen den (in Potsdam verabredeten, aufgrund französischen Widerstands aber nicht gebildeten) Deutschen Zentralverwaltungen einzusetzen oder zu gleichen Zwecken eine „Kontrollkommission der Parteien“ zu bilden. 1946 trat die LDPD für einen „Deutschen Zonenrat“ ein, und Anfang 1947 schlug sie vor, einen Ausschuß aus den Führern sämtlicher deutscher Parteien zu bilden. Dieses Gremium sollte Sachverständige benennen, die den Außenministern bei ihrer Moskauer Tagung (März/April 1947) zur Verfügung stehen sollten. Im März 1947 plädierte die Ost-CDU für die Schaffung einer „Nationalen Repräsentation“, die die „erste Stufe einer gesamtdeutschen Vertretung des Volkes“ bilden sollte.

In den Westzonen hatten Liberale und Christdemokraten diese Anregungen stets begrüßt; die westliche CDU, mit ihrer östlichen Schwesterorganisation in einer „Arbeitsgemeinschaft“ verbunden, förderte insbesondere die Idee einer „Nationalen Repräsentation“. Auch die SPD-Führung war grundsätzlich zu einer Mitwirkung bereit, verweigerte aber die Kooperation mit der SED, solange ihre Partei in der SBZ nicht wiederzugelassen sei. Der Alliierte Kontrollrat indes versagte seine Zustimmung. Durch das beständige Veto Frankreichs gegen alle Regungen einer überzonalen Zusammenarbeit der Deutschen blockiert, war Hilfestellung von ihm auch nicht zu erwarten⁵⁾. Keiner der Pläne war also realisiert worden. Doch in allen Diskussionen — selbst in der Haltung der SPD — blieb deutlich, daß die Einheit Deutschlands für

alle Parteien ein Thema von hohem Rang war.

Auch die SED hatte alle Anstrengungen unterstützt und war mit eigenen hervorgetreten. Sie konnte deshalb hoffen, ihr neuer Anstoß werde zumindest von den SBZ-Parteien aufgenommen und mitgetragen. Im Block aber, in der seit 1945 bestehenden „Einheitsfront der antifaschistisch-demokratischen Parteien“ der SBZ, stieß sie am 24. November 1947 mit ihrem Ansinnen, eine „gesamtdeutsche Willenserklärung zur Londoner Konferenz“ herbeizuführen, auf die Ablehnung der CDU. Ihr Vorsitzender Jakob Kaiser berief sich auf die Haltung der SPD, aber auch auf Gespräche mit westdeutschen Parteifreunden, die ihm signalisiert hatten, daß eine gemeinsame Erklärung aller deutschen Parteien nicht zu erzielen sei⁶⁾. Da Blockbeschlüsse gemäß der Geschäftsordnung nur einstimmig gefaßt werden konnten, war der Vorstoß gescheitert.

Die SED sah sich somit veranlaßt, allein zum Volkskongreß aufzurufen. Zwar beschloß die LDP kurz darauf ihre Mitwirkung, und auch die CDU der SBZ stellte ihren Mitgliedern die Teilnahme anheim; gleichwohl fehlte der Bewegung aufgrund der CDU-Haltung von vornherein jene Minimallegitimation, derer sie bedurft hätte, um die im Westen ohnehin starke Skepsis gegenüber einer Ost-Initiative zumindest zu mildern und vielleicht doch die erhoffte Massenwirksamkeit zu erreichen. Problematisch war freilich schon das Konzept. Denn anders als die zuvor gescheiterten Initiativen zielte der Volkskongreß nicht auf eine Kooperation von Parteien, sondern sah in ihr nur die Basis für die ‚Mobilisierung‘ des ganzen Volkes; er sollte also eher eine Massenbewegung als eine institutionalisierte Zusammenarbeit bewirken.

Die Idee für eine Massenkampagne hatten die SED-Spitzen wahrscheinlich nach Gesprächen mit der sowjetischen Parteiführung entwickelt. Im Juli 1947 war eine SED-Delegation (die Parteivorsitzenden Wilhelm Pieck und Otto Grotewohl sowie ihre Stellvertreter Walter Ulbricht und Max Fechner) in Moskau von Stalin, Außenminister Molotow, Innen-

⁵⁾ Dietrich Staritz, Parteien für ganz Deutschland? Zu den Kontroversen über ein Parteiengesetz im Alliierten Kontrollrat 1946/47, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 2(1984), S. 240 ff.

⁶⁾ Vgl. Siegfried Suckut (Hrsg.), Blockpolitik in der SBZ/DDR 1945—1949. Die Sitzungsprotokolle des zentralen Einheitsfrontausschusses. Quellenedition, Köln 1985, im Druck.

und Sicherheitsminister Berija sowie von den Politbüro-Mitgliedern Suslow und Shdanow empfangen worden. Stalin hatte sich unzufrieden über die gesamtdeutsche Politik der SED geäußert. Zwar ging auch er davon aus, die sowjetische Politik werde „in der Frage der Einheit Deutschlands“ nur „schrittweise“ vorankommen, und dieser Prozeß könne fünf, sechs oder gar sieben Jahre dauern. Die SED jedoch müsse „den Kampf von innen her führen“ und erreichen, „daß die reaktionären Kräfte in der Wirtschaft und der Verwaltung ausgeschaltet, daß echte demokratische Reformen durchgeführt werden“⁷⁾.

Dieses Ziel hatte die Resolution des ersten Volkskongresses denn auch genannt. Die Hoffnung auf Kämpfe aber, auf Massenkämpfe gar, löste die Kampagne nicht ein. Die Volkskongreß-Bewegung wurde in den westlichen Besatzungszonen verboten und konnte sich zum 2. Volkskongreß nur insofern formieren, als es ihr gelang, auf wiederum inszenierten Versammlungen „Delegierte“ für die Berliner Tagung zu benennen. Immerhin waren unter den knapp 2 000 Teilnehmern, die sich am 17. und 18. März 1948 in Ost-Berlin versammelten, noch etwa 500 aus den westlichen Besatzungsgebieten. Stärker hingegen als beim 1. Volkskongreß war das Gewicht der SED und ihrer Massenorganisationen. Als Parteimitglieder stellten SED- und KPD-Anhänger zwar zusammen nur 25 Prozent der Delegierten (1947 etwa 40 Prozent). Zusammen mit den Abgesandten der Massenorganisationen (z. B. der Gewerkschaften, der Freien Deutschen Jugend) lag ihr Anteil aber bei ca. 65 Prozent. Die Quote der CDU- und LDP-Vertreter sank gegenüber 1947 von einem Viertel auf ein Fünftel. Der Kongreß berief einen ständigen Ausschuß, den „Deutschen Volksrat“ (300 Ost-, 100 Westdeutsche), und dieser wählte Fachgremien, u. a. einen Verfassungsausschuß, der kurz darauf mit der Diskussion über die Verfassung für eine gesamtdeutsche Demokratische Republik begann. Einen entsprechenden Entwurf hatte die SED schon 1946 vorgelegt.

⁷⁾ Erich W. Gniffke, Jahre mit Ulbricht, Köln 1966, S. 249 ff. Diese Reise der SED-Führung wird in der DDR bislang nicht erwähnt. Dort gilt als die „erste offizielle“ Delegationsreise ein Moskau-Besuch von Pieck, Grotewohl, Ulbricht, Fechner und Oelßner vom 30. 1. bis 7. 2. 1947.

2. Der Zerfall des Kontrollrates

Zur unmittelbaren Aufgabe des Volksrates aber wurde ein Volksbegehren. Mit ihm sollte geklärt werden, „ob das deutsche Volk die Durchführung einer Volksabstimmung über die Einheit Deutschlands verlangt“. Für diese Volksabstimmung wurde ein Zwei-Paragrafen-Gesetz vorgeschlagen, das — im Falle seiner Billigung — vom Alliierten Kontrollrat in Kraft gesetzt werden sollte. Paragraph 1 definierte Deutschland als „unteilbare demokratische Republik“, in der den Ländern ähnliche Rechte zustehen sollten wie nach der Weimarer Reichsverfassung; Paragraph 2 bestimmte: „Dieses Gesetz tritt mit seiner Verkündung in Kraft“. In der französischen und amerikanischen Zone wurde die Unterschriftensammlung verboten. Die amerikanische Militärregierung erklärte, die Volkskongreßbewegung sei vom Kontrollrat nicht anerkannt, und über die Einheit Deutschlands sei ein Volksentscheid nicht erforderlich. Die britische Behörde, die die Sammlung duldet, nannte die Aktion „nutzlos, unnötig und unerwünscht“. Von den knapp 13 Millionen Zustimmungen, die die Initiatoren im Frühjahr 1948 nach eigenen Angaben registrierten, kamen deshalb ca. 12 Millionen aus der SBZ, wo Parteien, Massenorganisationen und auch die Sowjetische Militärregierung die Kampagne kontrollierten⁸⁾.

Doch als der Volksrat am 14. Juni 1948 diese Zahlen veröffentlichte, gab es für das ohnehin chancenlose Volksbegehren faktisch keinen Adressaten mehr. Der Kontrollrat, der die Volksbefragung hätte billigen und das Gesetz verkünden müssen, war am 20. März zum letzten Mal zusammengekommen. Den turnusmäßigen Vorsitz hatte Marschall Wassili D. Sokolowski geführt, der Chef der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland (SMAD). Er forderte die Vertreter der Westmächte auf, den Kontrollrat über Beschlüsse zu informieren, die von einer Sechs-Mächte-Konferenz gefaßt worden waren, an der die Außenminister der USA, Großbritanniens, Frankreichs und der Benelux-Staaten teilgenommen hatten. Die Konferenz war am

⁸⁾ Vgl. Galina A. Goroschkowa, Die Deutsche Volkskongreßbewegung für Einheit und gerechten Frieden 1947—1949, Berlin (Ost) 1963, S. 74 ff.; das vorläufige Endergebnis, 13,1 Millionen Stimmen, veröffentlichte Neues Deutschland am 15. 6. 1948.

23. Februar 1948 in London zusammengetreten und hatte sich am 6. März vertagt. Sie hatte Fragen des westeuropäischen Zusammenschlusses diskutiert und dabei auch nach Wegen gesucht, die Westzonen in das von den USA finanzierte Westeuropäische Wiederaufbauprogramm (Marshall-Plan) einzubeziehen. Schon bald war deutlich geworden, daß die Westmächte die Bildung eines west-integrierten separaten Staatsgebildes anstrebten.

Die Sowjetunion hatte schon gegen die Konferenz protestiert und sich auch bei ihrem Informationsverlangen im Kontrollrat auf die Absprache der Siegermächte berufen, Fragen, die „Deutschland als Ganzes betreffen“, nur gemeinsam zu entscheiden. Sie bewertete das isolierte Vorgehen der einstigen Partner als Bruch dieser Vereinbarung. Als sich die Vertreter der Westmächte im Kontrollrat weigerten, die gewünschten Berichte zu geben, sah Sokolowski „keine Veranlassung, die heutige Sitzung weiterzuführen“, vertagte sie und verließ mit seiner Delegation das Kontrollrats-Gebäude. Zuvor freilich hatte er erklärt, daß der Kontrollrat aufgrund der westlichen Haltung „in Wirklichkeit nicht mehr als Organ der höchsten Gewalt in Deutschland besteht“⁹⁾.

Das entsprach den Tatsachen — freilich nicht erst seit dem Frühjahr 1948. Schon zuvor war der Kontrollrat — ebenso wie die Regierungen der Siegermächte — außerstande gewesen, sich über eine gemeinsame Politik gegenüber Deutschland zu verständigen. Beide Seiten hatten in ihren Besatzungsgebieten Strukturentscheidungen forciert oder geduldet, die die Chance einer einheitlichen Entwicklung Nachkriegsdeutschlands schon sehr früh reduzierten. Je deutlicher die Gegensätze zwischen West und Ost aufbrachen, desto unfähiger und unwilliger zeigten sich beide Seiten gegenüber einem Kompromiß.

Seit der Verkündung von Truman-Doktrin und Marshall-Plan im Jahre 1947 meinte man in der Sowjetunion zu wissen, der „amerikanische Imperialismus“ setze auf Konfrontation.

⁹⁾ Zit. nach: Berlin: Quellen und Dokumente 1945—1951, 2. Halbbd., hrsg. i. A. des Senats von Berlin, bearbeitet durch Hans J. Reichhardt, Hanns U. Treutler und Albrecht Lampe, Berlin 1964, S. 1438.

Mit der Ausschaltung der bürgerlichen Opposition aus der Prager Regierung im Februar 1948 schien sich dem Westen die These vom „sowjetischen Expansionismus“ endgültig zu bewahrheiten. Als schließlich — Konsequenz der zweiten Londoner Konferenz (20. April bis 1. Juni 1948) — den Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder die Bildung eines Weststaates empfohlen und bereits am 18. Juni beschlossen wurde, am 20. Juni in den Westzonen eine separate Währungsreform durchzuführen, war die Spaltung Deutschlands faktisch vollzogen.

Zwar kamen die Siegermächte der Währungsreform wegen am 22. Juni noch einmal im Finanzausschuß des Kontrollrates zusammen, aber nur, um über deren Folgen für Berlin zu sprechen. Die sowjetischen Vertreter sperrten sich sowohl gegen den Umlauf der neuen Westwährung in ganz Berlin als auch gegen die westliche Erwägung, eine östliche Währung in allen Sektoren für den Fall zuzulassen, daß Emission und Umlauf unter Kontrolle der Alliierten stehe. Diese Variante, so fürchteten sie offenbar¹⁰⁾, könnte den Westmächten ein Mitspracherecht über die ostzonale Wirtschaftspolitik geben, das die Sowjetunion in den Westzonen nicht hatte. Die gleichfalls von den Westmächten erwogene Zulassung einer Sonderwährung für ganz Berlin lehnten sie als „Utopie“, als „Albernheit“ ab und fragten, ob es „vernünftig“ sei (was die Sowjet-Regierung zehn Jahre später für Westberlin forderte), „aus Berlin einen besonderen Staat zu machen“¹¹⁾. Sie bestanden statt dessen auf der Zugehörigkeit aller vier Sektoren Berlins zum Wirtschafts- und Finanzsystem der SBZ und verlangten deshalb die Einbeziehung der ganzen Stadt in die von ihnen nun angekündigte eigene Währungsreform. Die Westmächte dagegen gaben bekannt, was zuvor bereits intern mit führenden westdeutschen und Westberliner Politikern verabredet, in der deutschen Öffentlichkeit aber keineswegs unstrittig war: die Einführung der D-Mark in ihren Sektoren. Die Spaltung Deutschlands zog die der Viermächte-Stadt nach sich.

¹⁰⁾ Gerhard Keiderling, Die Berliner Krise 1948/49. Zur imperialistischen Strategie des kalten Krieges gegen den Sozialismus und der Spaltung Deutschlands, Berlin (Ost) 1982, S. 85.

¹¹⁾ Berlin (Anm. 9), S. 1347.

Schon am 20. Juni 1948 hatte Sokolowski den westlichen Militärregierungen mitgeteilt, die schwierige Lage zwingt die SMAD dazu, „sofortige und notwendige Maßnahmen zu ergreifen, um die Interessen der deutschen Bevölkerung und der Wirtschaft der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands zu schützen“¹²). Diese Maßnahmen, bereits seit Anfang des Jahres erprobt, traten in der Nacht zum 20. Juni in Kraft: Die Sowjets begannen mit der Sperrung des Personenzugverkehrs, blockierten schließlich seit Anfang Juli die Straßen-, Schienen- und Wasserwege nach Berlin und schnitten die Westsektoren von der Ostberliner Strom- und Gasversorgung ab. Verhindert wurde auch der Fußgängerverkehr über die Zonengrenze zwischen den östlichen und westlichen Besatzungsgebieten. Militärkonvois sicherten das westliche Zugangsrecht nach Berlin.

Die von der SMAD gegebene und von den SBZ-Behörden repetierte Begründung, die Absperrung sei nötig, um „das massenhafte Einströmen riesiger Beträge wertlosen Geldes in die Sowjetische Besatzungszone zu verhindern“¹³), erwies sich als fadenscheinig. Schon am 21. Juni hatten SMAD und Deutsche Wirtschaftskommission — die oberste Wirtschaftsbehörde der SBZ — für den 26. Juni eine eigene Währungsreform angekündigt. Vorerst wurde sie durch Aufkleber (Kupons) auf den alten Banknoten sichtbar gemacht. Seit dem 25. Juli aber waren die neuen Geldscheine im Umlauf¹⁴). Seither bestand also die beschworene Gefahr nicht mehr, das alte Geld könne die SBZ-Wirtschaft stören.

Die Blockade aber dauerte an. Begründet wurde sie nun zuweilen mit „technischen Problemen“ bei der Verkehrsabwicklung oder mit notwendigen Reparaturen an Straßen, Schleusen und Schienen. Daß diese nur vorgeschoben waren, war allen bekannt. Und auch Sokolowski, so erinnerte sich der amerikanische

Militärgouverneur Lucius D. Clay, machte daraus Anfang Juli seinen westlichen Kollegen gegenüber kein Hehl, als er sagte, „die technischen Schwierigkeiten würden so lange anhalten, bis die Westmächte ihre Pläne für eine westdeutsche Regierung begraben hätten“¹⁵).

Ob die Sowjetunion wirklich meinte, die Westmächte mit dieser Aktion verhandlungsbereit stimmen zu können, oder ob ihre Führung hoffte, auf diese Weise Kontrolle über die ganze Stadt zu erlangen, läßt sich nicht eindeutig beantworten. Sicher dagegen scheint, daß sie mit der von Clay initiierten und sich als erfolgreich erweisenden Luftbrücke, über die die Westsektoren nahezu ein Jahr lang versorgt wurden, ebensowenig gerechnet hatte wie mit den emotionalen und politischen Folgen ihrer Blockade: Nicht nur in West-Berlin, auch in Westdeutschland festigte sich das Negativbild der sowjetischen Politik, erneuerte sich der traditionelle Antikommunismus und wurde zum zentralen Moment des Massenbewußtseins. Es entstand das Bedrohungs-trauma, das der Bildung des westlichen Separatstaates und seiner Eingliederung in das amerikanische Bündnis-system die bis dahin fehlende Massenlegitimation verschaffte, das zudem dafür sorgte, daß alternative Konzepte für die Innen- und Außenpolitik in dieser Zeit nicht mehrheitsfähig waren.

3. Ostintegration statt Einheit?

Doch auch angesichts dieser Lage — angesichts von Währungsspaltung und Staatenbildung in West und Ost, der Konfrontation der Sowjetunion und der Westmächte in Berlin, des rapiden Einflußverlusts kommunistischer Politik im Westen und der nur bedingten Unterstützung ihrer Politik durch die Blockparteien in der SBZ — hielt die SED nach außen an ihrem Einheitskonzept fest: Intern aber war ihr bewußt, daß alle Versuche, die Deutschen in West und Ost für eine Massenbewegung zu gewinnen, wohl endgültig illusorisch geworden waren.

Am 10. Juli 1948 hatten die Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder in Koblenz ak-

¹²) Ebda., S. 1341 f.

¹³) Gerhard Keiderling (Anm. 10), S. 85.

¹⁴) Für 100 Reichsmark wurden 10 Deutsche Mark ausgegeben, pro Kopf 70 Mark im Verhältnis 1 : 1. Sparguthaben bis zu 100 RM stellten die Banken ohne Einbußen um, alle weiteren Beträge bis zu 1 000 RM im Verhältnis 5 : 1; Einlagen bis zu 5 000 RM wurden 10 : 1 abgewertet; für höhere Guthaben bestand ein Umwertungsanspruch (10 : 1) nur dann, wenn der rechtmäßige Erwerb des Geldes nachgewiesen werden konnte.

¹⁵) Lucius D. Clay, Entscheidung in Deutschland, Frankfurt o. J. (1950), S. 406.

zeptiert, was die Westmächte in London beschlossen und die Militärgouverneure am 1. Juli in den „Frankfurter Dokumenten“ niedergelegt hatten: den Beginn der Arbeit an einer Verfassung für einen deutschen Weststaat. Zwar hatten sich die Länderchefs — um das Provisorische dieses Unternehmens zu betonen — nicht für eine Verfassung, sondern für ein „Grundgesetz“ entschieden, die erste Zusammenkunft des aus Landtagsabgeordneten gebildeten verfassungsgebenden Organs, des Parlamentarischen Rates, aber wunschgemäß für den 1. September einberufen.

Auch die SED-Politik hatte seit dem Frühjahr 1948 immer stärker dem Ausbau einer Staatlichkeit gegolten, die ganz offenkundig auf die Integration der SBZ in den sich formierenden Ostblock zielte. Im Juni war dazu eine Doppelentscheidung gefallen: Die Parteiführung hatte beschlossen, in der SBZ einen Zweijahresplan für die Jahre 1949 und 1950 in Kraft zu setzen, und zugleich angekündigt, die Einheitspartei in eine „Partei neuen Typus“, in eine kommunistische Partei nach dem Bilde der KPdSU umzuwandeln. Dieser Politikentwurf wies in die gleiche Richtung, für die auch die anderen in Osteuropa herrschenden Parteien in eben dieser Zeit die Weichen stellten. Alle hatten mit der längerfristigen Wirtschaftsplanung begonnen, und alle schickten sich an, im dort beginnenden Prozeß ihrer Verschmelzung mit den jeweiligen sozialdemokratischen Parteien ihr Organisationsgefüge dem der sowjetischen Partei anzupassen.

Die Vereinheitlichung der politischen und wirtschaftlichen Strukturen in Ost- und Südosteuropa war Anfang 1948 durch den Konflikt zwischen der Sowjetunion und den auf nationale Selbständigkeit bedachten jugoslawischen Kommunisten forciert worden. Die programmatisch-ideologische Chiffre, die sie begleitete, und mit der das Ziel umrissen werden sollte, hieß: „Volksdemokratie“. Diese Vokabel, schon seit Kriegsende gängige ideologische Münze, hatte bisher auf einen gesellschaftlichen Zustand verweisen sollen, der nicht mehr kapitalistisch, aber auch noch nicht sozialistisch war. Seit Mitte 1948 wurde sie jedoch zunehmend zur Interpretation einer Entwicklung benutzt, an deren Ende das Modell der Sowjet-Gesellschaft stand. Das

wurde insbesondere dadurch deutlich gemacht, daß alle Parteiführungen demonstrativ von einem programmatischen Begriff abrückten, den sie bis dahin zumindest zeitweilig propagiert hatten: den „eigenen“, nationalen Weg zum Sozialismus¹⁶⁾.

Diese Wendung vollzog die SED-Führung erst im September 1948. Schon Ende Juni aber bekannte sie sich zum Weg der Bruderparteien. Otto Grotewohl, einst Führer der SPD in der SBZ, jetzt zusammen mit Wilhelm Pieck Vorsitzender der Einheitspartei, machte dies in einer Rede deutlich; ostentativ betonte er auch, worauf die nationale Politik seiner Partei bis dahin stets gerichtet war: „Die Spaltung Deutschlands“, erklärte er auf einer Tagung des SED-Parteivorstandes, der am 30. Juni über den Zweijahresplan und die Umwandlung der Organisation in eine Partei neuen Typus beriet, „läßt kein Streben der sowjetischen Besatzungszone zu, etwa das Wohlwollen der westlichen Besatzungsmächte zu eringen, dafür ist jetzt kein Platz mehr. Wäre die Möglichkeit vorhanden, daß die phantasiereichen Vorstellungen der bürgerlichen Parteien durchführbar sind, die immer davon reden, wir müssen uns als eine Brücke zwischen Ost und West ansehen, dann ließe eine solche Kompromißlösung bestenfalls für uns die Ausrichtung auf den Kapitalismus zu und bestenfalls die Wiedererrichtung einer gewöhnlichen bürgerlichen Republik. Das aber, Genossen, ist kein politisches Ziel, das wir vor Augen haben. Das wollen wir nicht. Also ergibt sich aus der durch London geschaffenen Situation die klare Beantwortung unserer Frage so, daß die Ausrichtung unserer Partei bei der Durchführung dieses Wirtschaftsplanes *sich eindeutig und ohne jeden Rückhalt nach dem Osten zu orientieren hat!* Davon bleibt unsere Forderung nach der Einheit Deutschlands unberührt.“ Der Osten — das waren die Volksdemokratien, die sich „ideologisch klar und eindeutig auf den Weg des Marxismus-Leninismus ausgerichtet“ hatten, auf eine Sozialordnung, deren „politische Ge-

¹⁶⁾ Vgl. Ziele, Formen und Grenzen der „besonderen“ Wege zum Sozialismus. Zur Analyse der Transformationskonzepte europäischer kommunistischer Parteien in den Jahren zwischen 1944/45 und 1948, hrsg. v. Arbeitsbereich Geschichte und Politik der DDR am Institut für Sozialwissenschaften der Universität Mannheim (Studien und Materialien, Bd. 2), Mannheim 1984.

staltung in allen diesen Ländern fast übereinstimmt", und in ihrem Weg sah er „die *einzig*e Entwicklungsmöglichkeit, die uns ... in unserer Zone geblieben ist, und die wir als marxistisch-leninistische Partei ... klar erkennen müssen“¹⁷⁾.

Die Blockparteien widersprachen diesem Programm. Die LDP monierte speziell den Führungsanspruch der SED. Das Parteiblatt „Der Morgen“ schrieb: „Grotewohls Anspruch ... schwitzt Alleinherrschaft aus allen Poren ...“¹⁸⁾ Die „Neue Zeit“ der CDU nahm sich auch seiner deutschlandpolitischen Aussagen an. Er habe in seinem Plädoyer für die Ostorientierung der Ostzone „fertige Tatsachen“ angedroht, „die der Einheit Deutschlands ins Gesicht schlagen würden“. Sie warnte davor, die „Fehler in der einen Zone mit den gleichen Fehlern in einer anderen“ zu erwidern und verlangte, „noch überzeugter als bisher allein für Deutschland und nur für das ganze Deutschland zu optieren ...“¹⁹⁾. Doch auch mit den bislang in der Sowjetunion verlautbarten deutschlandpolitischen Zielen hatte diese Konzeption nur wenig gemein. Dennoch hielt die SED-Führung bis zum Jahresende an ihr fest. Ihre Mitglieder betonten immer wieder die volksdemokratischen Entwicklungsmomente ihrer Zone und deren Nähe zu den osteuropäischen Ländern.

4. Einheit statt Ostintegration?

Im Dezember wurden ihre Repräsentanten nach Moskau gebeten. Sie fuhren am 12., kamen Heiligabend zurück²⁰⁾, und kurz vor Silvester dementierte Wilhelm Pieck in einem Interview den ostdeutschen Weg zur Volksdemokratie: „Die SED sieht ihre Aufgabe nicht darin, zur Volksdemokratie überzugehen, sondern vielmehr darin, die bestehende neue demokratische Ordnung zu festigen ...“. Die nationale Frage rückte er wieder in den Mittelpunkt („die Verstärkung des Kampfes gegen die Kriegshetzer, für den Frieden und die Einheit Deutschlands“); und auf die Frage,

¹⁷⁾ Zit. nach: Neues Deutschland v. 1. 7. 1948, S. 1 u. 7.

¹⁸⁾ Der Morgen v. 4. 7. 1948.

¹⁹⁾ Neue Zeit v. 14. 7. 1948.

²⁰⁾ Gerhard Rossmann, Die brüderlichen Beziehungen zur Partei und zum Lande Lenins — Grundlage unseres Weges zum Sozialismus, in: Beiträge zur Geschichte der Arbeiterbewegung (BzG), 2 (1975), S. 210 ff., S. 219 f.

ob im Deutschen Volksrat die Absicht bestehe, „für die Ostzone eine selbständige Regierung zu schaffen“, antwortete er: „Eine solche Absicht besteht nicht.“²¹⁾

Wahrscheinlich war der Kurswechsel der Einheitspartei durch kritische Worte Stalins eingeleitet worden. Trifft zu, was ein sowjetischer Teilnehmer an der Moskauer Dezember-Begegnung einem SED-Funktionär berichtete, dann waren sie schroff, galten aber wohl eher der Taktik als der Strategie der SED. Stalin, vom Hörensagen: „Ihr deutschen Kommunisten seid wie Eure Vorfahren, die Teutonen. Ihr kämpft immer mit offenem Visier. Das ist vielleicht mutig, aber oft sehr dumm. Man diskutiert bei Euch unter den unerhört schwierigen Verhältnissen ... über eine volksdemokratische Ordnung, diskutiert über Diktatur des Proletariats oder bürgerlich-demokratische Ordnung. Die Diskussion ist äußerst dumm und schädlich. Man muß sie beenden. Die Analyse, was für eine Ordnung in Deutschland war, kann man hinterher machen, wenn man in Deutschland gesiegt hat, jetzt soll man besser arbeiten.“²²⁾

Gearbeitet wurde. Zunächst widerrief Otto Grotewohl. Auf der ersten Parteikonferenz der SED, einem Ersatzparteitag, der ihren Wandel zur Partei neuen Typs beschleunigte, nannte er am 25. Januar 1949 ein „einheitliches, fortschrittliches und demokratisches Deutschland“ die „strategische Aufgabe unserer Partei“; noch im November 1948 hatte er in der „Einheit“, dem Theorie-Blatt der SED, verlangt, die Partei in ihrer „Gesamtpolitik ... eindeutig und ohne jeden Rückhalt nach Osten zu orientieren“²³⁾. Zugleich aber trieb die SED die Zentralisierung der Wirtschaftsplanung und die Arbeit mit der Volkskongreßbewegung voran. Mitte März rief der Volksrat den „nationalen Notstand“ aus, verlangte „nationale Selbsthilfe“ und beschloß Wahlen für einen 3. Volkskongreß, der Ende Mai 1949 in Berlin zusammentreten und die Verfassung abschließend beraten sollte.

Die Wahlen zu diesem Volkskongreß freilich stellten die SED vor erhebliche Probleme. An-

²¹⁾ Neues Deutschland v. 30. 12. 1948.

²²⁾ Akten des Ostbüros der SPD im Archiv der Sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Akte 0344 I, Bericht v. 16. 10. 1953.

²³⁾ Einheit, 11(1949), S. 1002.

ders als im Herbst 1946, als die Partei bei den Landtagswahlen knapp die Hälfte der Stimmen gewann, drohte ihr nun — darin stimmen alle Zeitgenossen überein — eine Niederlage. Bereits im Herbst 1948 waren die fälligen Kommunalwahlen verschoben worden, und für Oktober standen gemäß der Wahlordnung von 1946 neue Landtagswahlen an. Zu Listenverbindungen oder gemeinsamen Listen waren die Blockpartner nicht zu gewinnen. Aber einer Einheitsliste für die Wahlen zum Volkskongreß stimmten sie zu — angesichts des „nationalen Notstands“ und nachdem die SED versichert hatte, die anstehenden regulären Wahlgänge würden nach herkömmlichen Verfahren stattfinden. Bei den Verhandlungen über die Quoten trat die SED formal zurück. Sie beanspruchte für sich nur ein Viertel und billigte CDU und LDP zusammen ein knappes Drittel der Kandidaten zu. Für die 1948 gebildeten neuen, loyalen Parteien jedoch — für die Nationaldemokratische und die Bauernpartei — verlangte sie zusammen 15 Prozent, für die Gewerkschaften ein Zehntel und für andere Massenorganisationen — wie die FDJ, den Kulturbund, den Frauenbund — und Einzelkandidaten zusammen noch einmal ein Fünftel.

CDU und LPD akzeptierten und schufen damit ein *fait accompli*, das sie später außerstande setzte, ihre Forderungen nach Wahlen mit getrennten Listen durchzusetzen. Denn: Der nationale Notstand dauerte an, forderte Gemeinsamkeit, und die SED ließ nicht nach, ständig darauf zu verweisen. Doch warum die Blockpartner mitspielten, bleibt im dunkeln. Sicher war der Druck, unter dem sie standen, groß, blieben die werbend-drohenden Gespräche mit den Offizieren der SMAD und den Spitzen der Einheitspartei nicht ohne Wirkung. Illusionär aber war das Argument, mit dem etwa die Parteiführung der CDU den Mitgliedern ihre Entscheidung zu erklären versuchte: Nach den nächsten Landtagswahlen werde sich ohnehin vieles ändern, infolge eines Sieges der Union²⁴).

²⁴) Vgl. Siegfried Suckut (Anm. 6).

Zunächst jedoch hatte die kooperationsbereite CDU-Führung Mühe, einen Erfolg der Einheitsliste zu sichern. Für die Wahlen, die am 15. und 16. Mai stattfanden, hatte der Volksrat Stimm­scheine drucken lassen, die ein Bekenntnis erleichtern, ein Nein aber wohl erschweren sollten. Ihr Text: „Ich bin für die Einheit Deutschlands und einen gerechten Friedensvertrag. Ich stimme darum für die nachstehende Kandidatenliste zum Dritten Deutschen Volkskongreß.“ Daneben zwei Kreise für das Ja- bzw. Nein-Kreuz. Dennoch schien der Erfolg ungewiß. Am Abend des ersten Abstimmungstages erging von der Berliner Zentralverwaltung für Inneres an die Innenminister der Länder die Order, die bisherige Auszählung zu wiederholen und dabei die ungültigen Stimmen darauf zu überprüfen, ob sie nicht doch als zustimmende Äußerungen zu werten seien. Das galt sowohl für weiße Stimm­scheine als auch für solche, die mit Kommentaren versehen oder auf denen Kandidaten gestrichen worden waren²⁵). Nach überschlägigen Schätzungen im Berliner Parteienblock wurden auf diese Weise höchstens ein bis zwei Prozent, nach Ermittlungen der CDU-Führung sieben bis zehn Prozent positive Voten hinzugewonnen²⁶). Das veröffentlichte Resultat erwähnte noch 6,7 Prozent ungültige Stimmen; von den gültigen wurden 66,1 Prozent als Ja- und 33,9 Prozent als Nein-Entscheidungen registriert²⁷). Das war weit weniger, als die SED erwartet hatte, reichte in ihrer Sicht aber aus — und so bewerteten in ihren öffentlichen Stellungnahmen auch die Blockpartner das Ergebnis — den Volkskongreß demokratisch eindeutig zu legitimieren, zumal dessen Aufgabe sich ja darauf beschränkte, Willenserklärungen gegen die Spaltung Deutschlands zu formulieren und den Entwurf einer Verfassung für eine einheitliche deutsche demokratische Republik zu verabschieden.

²⁵) Vgl. Die Wahlen in der Sowjetzone. Dokumente und Materialien, hrsg. v. Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen, Bonn und Berlin, 6. erw. Aufl. 1964, S. 20 ff.

²⁶) Vgl. Siegfried Suckut (Anm. 6).

²⁷) Deutschlands Stimme v. 22. 5. 1949, S. 2.

II. Die Staatsgründung

1. Der dritte Volkskongreß und die „Nationale Front“

Dies jedenfalls war das Programm, das den 1 441 gewählten SBZ-Delegierten und den 528 Teilnehmern aus den westlichen Besatzungszonen vorlag, als der Kongreß am 29. Mai 1949 in Ost-Berlin zusammentrat: drei Wochen nach der Verabschiedung des Grundgesetzes durch den Parlamentarischen Rat, sechs Tage nach seiner Bestätigung durch die westlichen Besatzungsmächte und sechs Tage nach Beginn eines Außenminister-Treffens der Siegermächte in Paris, bei dem schon nach den ersten Sitzungen erkennbar war, daß eine Verständigung nicht erzielt werden würde. Zwar waren durch das Anfang Mai 1949 erzielte Abkommen zwischen dem amerikanischen Sonderbotschafter Philip C. Jessup und dem sowjetischen UN-Delegierten Jakob A. Malik über das Ende der West-Berlin-Blockade und die Einstellung westlicher Gegenmaßnahmen die Ost-West-Beziehungen entspannt worden. Zu einer Annäherung in der Deutschland-Frage aber kam es nicht. Die Westmächte boten den ostdeutschen Ländern den Beitritt zum Grundgesetz an und lehnten den sowjetischen Vorschlag ab, einen gesamtdeutschen „Staatsrat“ aus Vertretern der in West (Zwei-Zonen-Wirtschaftsrat) und Ost (Deutsche Wirtschaftskommission) bestehenden Wirtschaftsverwaltungen zu bilden. Dieses Gremium sollte — unter Aufsicht des wiederzubelebenden Kontrollrates — Regierungsfunktionen übernehmen und bei der Ausarbeitung eines Friedensvertrages mitwirken.

Am 30. Mai stimmte der Volkskongreß bei einer Gegenstimme dem Verfassungsentwurf zu und verabschiedete ein „Manifest an das deutsche Volk“, in dem er zur Bildung einer „nationalen Front für Einheit und gerechten Frieden“ aufrief. Diese Front, so die Erwartung, sollte „alle nationalgesinnten“ Kräfte zusammenschließen und für die Bildung einer „vorläufigen zentralen demokratischen Regierung“ aus Vertretern der Parteien und Organisationen und deren Teilnahme an einer Friedenskonferenz der Siegermächte kämpfen. Das Ziel: ein Friedensvertrag „auf der

Grundlage der Beschlüsse von Jalta und Potsdam“²⁸⁾.

Das Konzept der nationalen Front stammte aus dem bündnispolitischen Arsenal der Kommunistischen Weltbewegung. Es war seit 1941 überall in Europa praktiziert worden und hatte dazu beigetragen, die Kommunisten durch den gemeinsamen Widerstand gegen die deutsche Okkupation bündnisfähig zu machen. Seit 1949 wurde es von den kommunistischen Parteien erneut als bündnispolitisches Instrument eingesetzt, jetzt in der Hoffnung, speziell in den westeuropäischen Ländern gegen die Westblockbildung mobilisieren zu können²⁹⁾. Im Mai 1949, auf dem 3. Volkskongreß, wurde dieser Gedanke aber nicht von der SED-Spitze, sondern von einem Bündnispartner vorgetragen: von Otto Nuschke, dem Nachfolger Jakob Kaisers im Amt des CDU-Vorsitzenden. Er dankte der Sowjet-Union für ihre deutschlandpolitischen Initiativen, appellierte an „alle Deutschen, die guten Willens sind“, in „nationalen Grundfragen“ zusammenzustehen, und forderte „im Einklang mit dem deutschen Volkswillen“, „eine Form der deutschen Einheit zu finden, eine deutsche Zentralregierung in irgendeiner Form herzustellen“³⁰⁾.

Inspiziert worden war Otto Nuschke wohl von der SED-Führung. Sie hatte bereits Ende 1947 darüber diskutiert, „ob die Kraft des Blocks“ — die Kooperation der SBZ-Parteien — noch ausreiche, um den „Anschlägen“ gegen die „demokratische Einheit“ Deutschlands wirkungsvoll zu begegnen. Unter Hinweis auf „überparteiliche Sammlungsbewegungen in anderen Ländern“ war angeregt worden, eine „breite Volksbewegung ohne feste Organisationsformen“ ins Leben zu rufen, die über den Rahmen der traditionellen Bündnistypen hinausreiche³¹⁾. Der erste Versuch, diese Bewe-

²⁸⁾ Deutschlands Stimme v. 3. 6. 1949.

²⁹⁾ Vgl. Beratung des Informationsbüros kommunistischer Parteien, abgehalten in Ungarn während der zweiten November-Hälfte 1949, hrsg. v. der Zeitung Für dauerhaften Frieden, für Volksdemokratie, o. O. 1950.

³⁰⁾ Deutschlands Stimme v. 3. 6. 1949, S. 10.

³¹⁾ Heinrich Hoffmann, Der Weg zur Deutschen Demokratischen Republik. Erinnerungen an den Beginn der revolutionären Umgestaltungen, hrsg. v.

gung zu initiieren, waren die Volkskongresse gewesen, und im Juli 1949 machte es der Parteivorstand der SED zur „Pflicht“, „mit allem Ernst an das Studium der nationalen Frage ... heranzugehen ...“, an die Schaffung einer nationalen Front des demokratischen Deutschland gegen die Unterdrückung der deutschen Nation durch den amerikanischen Imperialismus...“. Erreicht werden sollte die „Einreihung des deutschen Volkes in das antiimperialistische Lager, dessen stärkste Kraft die Sowjetunion ist ...“³²). Statt der Westintegration also die Ostintegration Deutschlands, ganz Deutschlands, nota bene — so wenigstens die Agitation. Zur Ausarbeitung eines Programms setzte die Parteiführung eine Kommission ein, wartete aber im übrigen die Entwicklung im Westen ab.

2. Die DDR — eine Interimslösung?

Diese freilich dementierte alle Hoffnungen auf einen breiten nationalen Protest. Bei den Bundestagswahlen am 9. August 1949 erreichten die Parteien, die sich grundsätzlich für Staatsbildung und Westintegration ausgesprochen hatten, die absolute Mehrheit; der SPD fiel die Rolle der Opposition zu, und die KPD — jene Partei, die als einzige ihren Wahlkampf mit vaterländischen Parolen nach SED-Zuschnitt geführt hatte — erreichte mit einem Stimmenanteil von 5,7 Prozent nur einen schmalen Achtungserfolg. Am 7. September konstituierte sich der Deutsche Bundestag, und am 15. September schließlich wählte das Parlament mit Konrad Adenauer einen Politiker zum Regierungschef, dessen eindeutige Westorientierung den SPD-Führer Kurt Schumacher später veranlaßte, ihn den „Kanzler der Alliierten“ zu nennen. Zwar hatte er nur mit (s)einer Stimme die Mehrheit erreicht, und eigentlich ungültige Stimmzettel (auf ihnen stand freilich sein Name) hatten zuvor vom Plenum als gültig gewertet werden müssen — doch die Verhältnisse waren damit klar in Bonn.

Womöglich war die Kanzlerwahl vom 15. September auch für die Sowjetführung ein Signal: Am 16. September jedenfalls traf eine SED-

Delegation (Pieck, Ulbricht, Grotewohl und der Partei-Theoretiker Fred Oelßner) in Moskau ein, um — wie ein DDR-Historiker 26 Jahre später erstmals mitteilte — „mit den Repräsentanten des Politbüros der KPdSU (also auch mit Stalin, d. V.) über die mit (der) Bildung des westdeutschen imperialistischen Staates entstandene Lage“ zu beraten und die „notwendigen gemeinsamen Schritte zur Gründung der DDR“ zu planen³³). 13 Tage waren die Spitzenfunktionäre in Moskau. Worüber sie dort im einzelnen berieten, wurde bislang nicht mitgeteilt.

Sicher aber wurde auch über die Weltlage gesprochen. Sie war aus sowjetischer Sicht keineswegs schlecht: In China hatte Mao-Tse Tungs Volksarmee nahezu das ganze Land unter Kontrolle, die chinesischen Kommunisten schickten sich an, die „Volksrepublik“ auszurufen; gegründet wurde sie am 4. Oktober, und damit schien das „Lager der Volksdemokratie“ auf Dauer gestärkt. Sorgen bereitete der Sowjet-Führung allerdings Jugoslawien, dessen regierende Kommunisten sich trotz heftiger Pressionen der Sowjet-Union und der Volksdemokratien weigerten, ihre Verurteilung durch das Kominform (der im September 1947 ohne SED und KPD vollzogene Zusammenschluß von neun der wichtigsten kommunistischen Parteien Europas in einem „Kommunistischen Informationsbüro“) im Sommer 1948 zu akzeptieren und ins Lager zurückzukehren. Um diese zentrifugale Tendenz zu unterbinden, hatte die Sowjetunion in den osteuropäischen Ländern — zunächst in Albanien, dann in Ungarn und Bulgarien — Schauprozesse gegen einstige Parteiführer mit vermeintlichen Neigungen zu nationaler Selbständigkeit arrangiert, den Angeklagten absurde Schuldgeständnisse abpressen und sie schließlich erschießen lassen: wegen Zusammenarbeit mit westlichen Geheimdiensten, Trotzlisten und — vor allem — mit den jugoslawischen Kommunisten. Wohl auch angesichts dieser Lage sprachen die Sowjetführer mit den deutschen Abgesandten über die „Entwicklung der Zusammenarbeit mit der UdSSR und den volksdemokratischen Ländern“ sowie über die „Vorbereitung des ersten Fünfjahresplanes“ für Ostdeutschland — über die weitere Ostintegration also.

³³) Gerhard Roßmann (Anm. 20), S. 222.

Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED, Berlin (Ost) 1979, S. 238 f.

³²) Zit. nach: Dokumente der SED, Bd. 2, Berlin (Ost) 1953³, S. 287.

Diese Perspektive erwähnte nach dem 28. September 1949 in der Öffentlichkeit keiner der Heimkehrer. Auch parteiintern wurde sie nicht diskutiert. Die SED versuchte vielmehr, den Eindruck zu vermitteln, als sehe sie noch immer eine Chance, die Einheit Deutschlands zu erhalten. Der Parteiapparat wurde angewiesen, überall im Lande für eine nationale Politik zu agitieren, und auch die Sowjetische Militäradministration schaltete sich ein. Speziell in SAG-Betrieben (ehemals deutsche Werke, die seit 1946 in der Rechtsform von Sowjetischen Aktiengesellschaften [SAG] für sowjetische Reparationsforderungen produzierten) fanden Massenversammlungen statt, von denen einschlägige Resolutionen verabschiedet wurden. Begonnen hatte die Kampagne am 1. Oktober, und schon am 4. konnte „Neues Deutschland“ melden: „Forderung der Massen: Deutsche Regierung“. Damit war, wie die Redaktion erläuterte, eine provisorische, gesamtdeutsche Regierung gemeint, deren Aufgabe es sei, „die Auflösung des von Deutschland losgerissenen Weststaates und seine Wiedereingliederung in Deutschland anzustreben“. Propagiert wurde mithin nicht der separate Oststaat, sondern eine Regierung mit gesamtdeutscher Kompetenz, die angesichts des nationalen Notstands, angesichts des westdeutschen Separatismus legitimiert sei, interimistisch die Sache ganz Deutschlands zu vertreten. Diese Stoßrichtung hatte am 3. Oktober besonders Erich Honecker betont. Der Vorsitzende der Freien Deutschen Jugend bat den „Deutschen Volksrat“ um die „sofortige Einleitung von Schritten zur Bildung einer gesamtdeutschen Regierung... mit dem Sitz in Berlin, der Hauptstadt Deutschlands...“³⁴⁾.

Das Kampagne-Design folgte der Beweisführung der Sowjet-Diplomatie: Am 1. Oktober hatte die Sowjetregierung anlässlich der Regierungsbildung in Bonn (20. September) den Westmächten Protest-Noten überreicht. Sie nannte das Adenauer-Kabinett eine „volksfeindliche Separatregierung“, die auch den Potsdamer Beschlüssen über die Demokratisierung und Entmilitarisierung Deutschlands feindlich gegenüberstehe. Sie bestritt deren Legitimität, behauptete, das Grundgesetz und insbesondere die föderative Struktur der Re-

³⁴⁾ Neues Deutschland v. 4. 10. 1949.

publik seien der Mehrheit der Deutschen oktroyiert worden, und die Westmächte stützten sich „lediglich auf eine kleine Gruppe eigens ausgewählter alter reaktionärer Politiker“, die „in enger Verbindung mit ausländischen Finanzkreisen stehen und von diesen Kreisen abhängig sind“. In Deutschland sei eine „neue Lage“ entstanden, die — und hier formulierten die Außenpolitiker sibiyllinisch — „der Erfüllung der Aufgaben, die Einheit Deutschlands als eines demokratischen und friedliebenden Staates wiederherzustellen und zu gewährleisten, daß Deutschland die ihm durch das Viermächteabkommen von Potsdam auferlegten Verpflichtungen einhalte, besonders große Bedeutung verleiht“³⁵⁾.

Auf die Ankündigung eigener Schritte, etwa in Gestalt einer Oststaatgründung, verzichteten sie. Mit dieser Lesart war dem Westen die Schuld an der Teilung zugesprochen, der Kampf der nationalen Bewegung in der SBZ gegen die Separatisten in der Bundesrepublik formal legitimiert und die Sowjetunion als die Wahrerin der deutschen Einheit gewürdigt. Zugleich aber standen der sowjetischen Politik alternative Handlungsmöglichkeiten offen. Ein Stück Stalinschen Politikverständnisses schimmerte auf, und sicherlich hatte er sich in der deutschen Frage auch das letzte Wort vorbehalten und die deutschen Genossen zu einer Taktik veranlaßt, die deren Interessen — die rasche Bildung eines Staates zur Sicherung der eigenen Macht — zunächst verleugnete und stattdessen die Einheit des Landes betonte.

3. Legitimationsprobleme

In ihren veröffentlichten Stellungnahmen hielt sich die SED-Führung an diese Marschroute. Am 3. Oktober 1949 tagte das Politbüro und ließ ein Kommuniqué herausgeben, in dem als „Antwort des deutschen Volkes auf die in der Note der Sowjetregierung angeprangerte Vollendung... der Spaltung Deutschlands“ für den „Zusammenschluß in der Nationalen Front des demokratischen Deutschland“ geworben und der Kampf für „die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands“ gefordert wurde³⁶⁾. Tags darauf trat der Parteivorstand zusammen. Auch er publi-

³⁵⁾ Tägliche Rundschau v. 4. 10. 1949.

³⁶⁾ Neues Deutschland v. 4. 10. 1949.

zierte ein Kommuniqué, in dem u. a. ein Referat Wilhelm Piecks erwähnt wurde, das dessen Aussagen zur Lage so zusammenfaßte: „Er stellte fest, daß sich das deutsche Volk niemals mit der Bonner Separatregierung abfindet und daher immer energischer die Forderung nach Schaffung einer provisorischen Regierung des demokratischen Deutschlands erhebt. Genosse Pieck unterbreitete ... den Vorschlag, mit anderen demokratischen Parteien und Massenorganisationen in Beratungen über die Bildung einer provisorischen Regierung der Deutschen Demokratischen Republik einzutreten“³⁷⁾.

Das klang noch immer nach einer gesamtdeutschen Politik-Variante. Intern aber hatte Pieck ganz deutlich gemacht, daß der Oststaat gemeint war. Denn provisorisch, so der Parteivorsitzende, werde diese Regierung nur insofern sein, „als für das zu schaffende gesetzgebende Organ noch keine Wahlen durchgeführt werden können und wir dazu den Deutschen Volksrat als Grundlage nehmen müssen, indem er sich zu einer provisorischen Volkskammer umbildet, und zwar unter Berufung auf die Lage, wie sie sich jetzt aufgrund der Maßnahmen in Westdeutschland ergeben hat“³⁸⁾. Dieses Verfahren war mit der Sowjetführung und auch mit der SMAD abgesprochen worden. Pieck: „Wir haben die Hoffnung, daß die SMAD nicht nur damit einverstanden sein wird und das durch eine entsprechende Erklärung zum Ausdruck bringen wird, sondern daß sie auch ihre Funktion in Deutschland grundlegend ändern und auf die Verwaltungsarbeit verzichten wird, daß sie sich lediglich auf die Kontrolle der Durchführung der Maßnahmen in Zukunft beschränken wird, die im Potsdamer Abkommen vorgesehen sind und die sich auf die Beschlüsse stützen, die durch die vier Mächte gefaßt worden sind.“ „Lange“, behauptete er, habe sich die Parteiführung überlegt, ob sie „mit einem Vorschlag zur Bildung einer Regierung der Deutschen Demokratischen Republik hervortreten“ solle. Nun aber sei die Lage „so ernst“, daß man „um einen solchen Schritt nicht mehr

herumkommen“ könne³⁹⁾. Noch vor der Konsultation ihres Parteivorstandes hatte die SED-Spitze mit den Führern der Blockparteien und Massenorganisationen Kontakt aufgenommen. Sie akzeptierten die Staatsbildungs-Prozedur offenbar ohne ernsthaften Widerstand, äußerten Posten-Wünsche, verlangten aber baldige Wahlen⁴⁰⁾.

Am 5. Oktober tagte auf Anregung der SED das Präsidium des Volksrates gemeinsam mit den Repräsentanten des Parteienblocks. Diese ca. 50 Personen zählende Versammlung beschloß einstimmig, den Volksrat aufzufordern, sich „im Wege der nationalen Selbsthilfe“ zur provisorischen Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik umzubilden und eine verfassungsmäßige Regierung der Deutschen Demokratischen Republik zu schaffen. Die Wahlen zur Volkskammer sollten zusammen mit denen zu den Gemeindevertretungen und den Kreis- und Landtagen erst am 15. Oktober 1950 stattfinden. Diese Zeit brauche man, so hatte Pieck gesagt, um der Regierung die Chance zu geben, „durch ihre Arbeit vor der Masse des Volkes darzulegen, daß sie sich nicht nur grundsätzlich in ihrer Zusammensetzung und in ihrem Zustandekommen von der Westregierung unterscheidet, sondern daß sie wirklich eine Regierung des deutschen Volkes ist...“⁴¹⁾. Otto Nuschke, dem CDU-Vorsitzenden, war freilich „von höchster Stelle ... bedeutet“ worden, daß die Sowjetunion Bedenken gegen einen früheren Wahltermin habe. Ob diese Bedenken allein dem Abschneiden der SED galten oder dem sowjetischen Kalkül folgten, mit einer formellen Oststaatsgründung im Interesse der Glaubwürdigkeit ihrer gesamtdeutschen Argumentation möglichst lange zurückzuhalten, ist ungewiß. Nuschke erwähnte gegenüber CDU-Funktionären allein „außenpolitische Gründe“⁴²⁾.

Wie die Einstimmigkeit von Volksrat-Präsidenten und Blockspitzen zustande kam, ist nicht überliefert. Tatsächlich war es auf der Sitzung

³⁹⁾ Ebd., S. 39.

⁴⁰⁾ Ebd., S. 48.

⁴¹⁾ Rolf Stöckigt, Zur Politik der SED bei der Festigung des Blocks der antifaschistisch-demokratischen Parteien (1948 bis zur Gründung der DDR), in: BzG Sonderheft, 1974, S. 120 ff., S. 134.

⁴²⁾ Zit. nach Konferenz der CDU-Kreisfunktionäre am 9. Oktober 1949 in Berlin, in: Siegfried Suckut (Anm. 6).

³⁷⁾ Neues Deutschland v. 5. 10. 1949.

³⁸⁾ Helmut Neef, Entscheidende Tage im Oktober 1949. Die Gründung der Deutschen Demokratischen Republik, 2. überarb. u. erw. Aufl., Berlin (Ost) 1984, S. 41. Neef ist der erste DDR-Historiker, der ausführlich aus bislang nicht publizierten Archivalien zur Gründungsgeschichte der DDR zitiert.

zu Auseinandersetzungen gekommen. Vertreter von CDU und LDP, die noch einen Tag zuvor den SED-Plänen grundsätzlich zugestimmt hatten, bezweifelten nun die Legitimation des Volksrates, sprachen von einem sowjetischen Oktroy und wollten vor allem nicht akzeptieren, die Wahlen um mehr als ein Jahr zu verschieben⁴³). Wahrscheinlich ist, daß die erhoffte Wende nach den Wahlen sie bewog, dem Provisorium DDR zuzustimmen, möglich auch, daß sie unbemerkt Gefangene ihrer eigenen Notstands-Rhetorik geworden waren und deshalb glauben wollten, was Pieck als Zweck der Staatsbildung nannte: ein „Zentrum“ zu schaffen, das „wirklich auf die Verteidigung der elementarsten Rechte des deutschen Volkes eingestellt ist —“, ein Zentrum, das „unter den gegebenen Verhältnissen in Deutschland nur in unserer Zone geschaffen werden“ könne⁴⁴). Nicht auszuschließen ist endlich, daß sie — angesichts der mit der Staatsgründung geschaffenen und gut dotierten Posten — auch an ihr eigenes Fortkommen in der Deutschen Demokratischen Republik dachten. Denn am Ende der Beratung hatte der SED-Chef auch über den „Plan zur Regierungsbildung und zur Konstituierung der Regierung berichtet“, und dann war über Minister- und Staatssekretärs-Positionen gesprochen worden⁴⁵).

Bei ihren Parteivorständen trafen die CDU- und LDP-Führer nur vereinzelt auf Widerspruch. Beide billigten schließlich deren Verhandlungstaktik⁴⁶). Bei den Mitgliedern und Funktionären stieß ihre Nachgiebigkeit aber auf massive Kritik und bei der CDU sogar auf Widerstand. Funktionäre aus den Kreisen mißbilligten vor allem die Verschiebung der Wahlen, aber auch die Methode der Staatsbildung und beklagten den Gesichtverlust der Partei⁴⁷). Ändern konnten sie nun freilich auch nichts mehr. Der Staat war gebildet, die Zustimmung ihrer Führungen hatte die Parteien gelähmt, und die (schwindende) Mitgliederschaft mußte letztlich hinnehmen, was von den Spitzen verabredet worden war. Und die hatten sich auf einen genauen Fahrplan fest-

gelegt, in dem die SED alles Notwendige präzise geregelt hatte. Der DDR-Historiker Neef: „Alles war klar durchdacht; nichts blieb dem Zufall überlassen.“⁴⁸) Schnell sollte gehandelt werden, um — wie Pieck schon am 4. Oktober vor der SED-Führung erklärt hatte — „die Störungsmanöver, wie sie von den Westparteien und der Westpresse hier betrieben werden, auf einen möglichst kleinen Raum zu beschränken und sie vor vollendete Tatsachen zu stellen, die nicht mehr geändert werden“⁴⁹).

4. Die DDR: der „Grundstein“ der deutschen Einheit

Unmittelbar nach dieser konzertierten Aktion von Volksrats-Präsidium und Parteienblock am 5. Oktober lief die Massenkampagne wieder an. Erneut kamen aus allen Landesteilen Entschließungen, die den Volksrat aufforderten, „alle Schritte zu Bildung einer deutschen Regierung einzuleiten“; wiederum waren es vor allem die Belegschaften Sowjetischer Aktiengesellschaften, diesmal mit einer Sammelresolution der sieben größten SAG-Betriebe des Landes Sachsen-Anhalt, die eine „zentrale demokratische deutsche Regierung in Berlin“ verlangte und versprach, der neuen „deutschen Regierung“ durch Mehrproduktion die „materielle Basis“ und „Schwungkraft“ zu geben⁵⁰). Am 7. Oktober trat der Volksrat zusammen. Seine 330 Mitglieder, alle aus der SBZ, hatten sich im Gebäude der Deutschen Wirtschaftskommission versammelt, gleich neben dem einstigen Preußischen Abgeordnetenhaus, wo — wie Gründungs-Chronist Neef bewegt anmerkt — zur Jahreswende 1918/19 die Kommunistische Partei Deutschlands gegründet worden war, „deren Programm das sozialistische Deutschland als Ziel proklamierte“⁵¹). Eröffnet wurde die Sitzung von Wilhelm Pieck, dem Präsidenten des Gremiums. Er verlas den Delegierten — Tagesordnungspunkt eins — das Manifest „Die Nationale Front des demokratischen Deutschland“, dessen Grundzüge der SED-Parteivorstand drei Tage zuvor in einer langen Entschließung formuliert hatte⁵²). Erstes Ziel der

⁴³) Helmut Neef (Anm. 38), S. 48 ff.

⁴⁴) Ebd., S. 45.

⁴⁵) Ebd., S. 52 f.

⁴⁶) Neue Zeit v. 6. 10. 1949, Der Morgen v. 4. 10. 1949.

⁴⁷) Siegfried Suckut (Anm. 6).

⁴⁸) Helmut Neef (Anm. 38), S. 52.

⁴⁹) Ebd., S. 42.

⁵⁰) Neues Deutschland v. 9. 10. 1949.

⁵¹) Helmut Neef (Anm. 38), S. 68.

⁵²) Neues Deutschland v. 5. 10. 1949.

Nationalen Front, so Pieck, sei die „Wiederherstellung der politischen und wirtschaftlichen Einheit Deutschlands durch: Beseitigung der Konstruktion eines westdeutschen Eigenstaates, Aufhebung des Ruhrstatuts, Aufhebung der Saarautonomie, Errichtung einer gesamtdeutschen Regierung der Deutschen Demokratischen Republik“. Ihr wesentliches Mittel: die Deutsche Demokratische Republik, die „den Kampf um den Frieden, die Einheit und Souveränität Deutschlands an die Spitze ihrer Bemühungen setzen“ werde. Sie werde ein „mächtiges Bollwerk“ sein im „Kampf um die Verwirklichung des Programms der Nationalen Front...“⁵³). Vom Bollwerk hatte Pieck schon zuvor — intern — gesprochen, jedoch mit Blick auf die eben ausgerufenen Bundesrepublik. Damals wertete er ihre Gründung als Versuch, ein „Bollwerk gegen den Sozialismus“ zu schaffen und zugleich eine „Aufmarschbasis“ zu errichten für „aggressive Handlungen gegen die sowjetische Besatzungszone und die volksdemokratischen Länder Südost- und Osteuropas“⁵⁴). Intern also diene die Notwendigkeit der Defensive zur Legitimation der DDR-Gründung, in der Öffentlichkeit der Wille zur nationalen Offensive: Stalinsche Taktik.

Die Widerspruchskraft der Blockpartner war verbraucht. Für die Liberaldemokraten stimmte Hermann Kastner, fünf Tage später Stellvertretender Ministerpräsident der DDR, zu und behauptete: „Alles, was wir tun, geschieht mit dem einzigen Ziel vor Augen, ein einiges, freies deutsches Vaterland zu schaffen.“ Otto Nuschke, gleichfalls am 12. Oktober stellvertretender Regierungschef, war überzeugt, das Manifest werde „in alle deutschen Länder hinausleuchten“ und Anklage erheben gegen die „Kräfte, die Deutschland gespalten haben“. Und so wie sie, billigten auch die übrigen Repräsentanten der Blockpartner das Gründungs-Szenarium⁵⁵). Einstimmig verabschiedete der Volksrat das Einheits-Manifest und konstituierte sich — Tagesordnungspunkt zwei — als Provisorische Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik. In ihr stellte die SED mit 96 Abgeordneten die

stärkste Fraktion. Ihr stand nach der Verfassung das Amt des Ministerpräsidenten zu, sie hatte jedoch an der Regierung auch die anderen Parteien zu beteiligen. LDP und CDU verfügten über je 46 Abgeordnete, die Nationaldemokratische Partei (NDPD) über 17, die Demokratische Bauernpartei (DBD) über 15 Mandatsträger. 105 Sitze fielen an die Massenorganisationen, die meisten von ihnen (30) an den Freien Deutschen Gewerkschaftsbund (FDGB). Fünf Mandate waren an die „SPD/Berlin“ gegangen, an jene Vertreter der Ostberliner SPD-Reste, die sich nach der KPD-SPD-Fusion nicht der gesamtberliner SPD angeschlossen hatten, sondern mit der SED kooperierten.

Am 10. Oktober 1949 erklärte die SMAD ihr Einverständnis mit der Staatsgründung. Sie teilte mit, ihre Verwaltungsfunktionen künftig an die DDR-Regierung übertragen und sich — fortan unter der Bezeichnung „Sowjetische Kontrollkommission“ (SKK) — auf die Kontrolle der Einhaltung des Potsdamer Abkommens und der Deutschland betreffenden Viermächtebeschlüsse beschränken zu wollen. Wassili I. Tschuikow, seit Sommer 1949 Chef der SMAD, wurde Vorsitzender der SKK. Am 11. Oktober wählten die provisorische Volkskammer und die provisorische Länderkammer in gemeinsamer Sitzung Wilhelm Pieck zum Staatspräsidenten. Zu den ersten Gratulanten gehörte die jüngste Volkskammer-Abgeordnete, die Leiterin der FDJ-Kinderorganisation „Junge Pioniere“, Margot Feist (später Honecker). Für den Abend hatte Erich Honecker einen Fackelzug durch die Ostberliner Innenstadt arrangieren lassen, dabei waren rund 200 000 FDJler, die der Zentralrat der Jugendorganisation angesichts der immer noch schwierigen Verkehrsverhältnisse nur mit Mühe aus der ganzen Republik nach Berlin geholt hatte⁵⁶). Im Namen der FDJ sprach Honecker, damals 37, ein „Gelöbnis der deutschen Jugend“. Er, der noch am 3. Oktober den Volksrat aufgefordert hatte, für eine gesamtdeutsche Regierung zu sorgen, versprach nun der „Deutschen Demokratischen Republik Treue, weil in ihr die Selbstbestimmung des deutschen Volkes zum er-

⁵³) Tägliche Rundschau v. 8. 10. 1949.

⁵⁴) Heinz Voßke/Gerhard Nitzsche, Wilhelm Pieck. Biographischer Abriß, Frankfurt/M. 1975 (Lizenzausgabe des Dietz-Verlags in Ost-Berlin), S. 322.

⁵⁵) Tägliche Rundschau v. 8. 10. 1949.

⁵⁶) Vgl. Erich Honecker, Aus meinem Leben, Berlin (Ost) 1981, S. 165 f.

stenmal im ganzen Umfang hergestellt sein wird"⁵⁷).

Am 12. Oktober stellte Ministerpräsident Otto Grotewohl sein Kabinett vor. Neben Nuschke und Kastner war Walter Ulbricht Stellvertretender Ministerpräsident geworden; von den 14 Fachministern gehörten acht den Blockparteien an, einer war parteilos. Sie leiteten das Außenministerium und die Ministerien für Finanzen, Land- und Forstwirtschaft, Handel und Versorgung, Gesundheitswesen, Post- und Fernmeldewesen und Aufbau. Drei der nichtsozialistischen Kabinettsmitglieder allerdings, der Agrarminister Ernst Goldenbaum (DBD), der Aufbau-Minister Lothar Bolz (NDPD) und der Gesundheitsminister Luitpold Steidle (CDU), hatten früher der KPD angehört (Goldenbaum), ihr bzw. der KPdSU sehr nahegestanden (Bolz) oder waren in der Sowjetunion Bündnispartner der KPD im „Nationalkomitee Freies Deutschland“ gewesen (Steidle). Die entscheidenden Ressorts hatte sich die SED vorbehalten: die Ministerien für Inneres, Planung, Industrie, Volksbildung und Justiz.

In seiner Regierungserklärung vom 12. Oktober 1949 knüpfte Otto Grotewohl zunächst an die herkömmliche Legitimations-Rhetorik an. Er nannte die Staatsgründung einen „Ausdruck des unerschütterlichen Willens der demokratischen Kräfte des deutschen Volkes, seine nationale Not zu überwinden und sein Schicksal in die eigenen Hände zu nehmen“. Dann aber setzte er neue Akzente — sowohl mit Blick auf die künftigen internationalen Beziehungen wie auch hinsichtlich der nationalen Frage: Als „Grundlage der Außenpolitik der Regierung“ bezeichnete er die „Freundschaft mit der Sowjetunion, den Volkdemokratien und allen anderen friedliebenden Völkern“, und diese gebe der DDR auch „die Kraft zur Erfüllung der großen nationalen Aufgaben, die sich die Regierung gestellt hat“⁵⁸. Damit hatte Grotewohl beinahe zu den Positionen zurückgefunden, die er schon ein Jahr zuvor propagiert hatte, aufgrund der sowjetischen Intervention aber nicht vertiefen durfte. Die Sowjet-Führung indes blieb bei ihrer

⁵⁷) Faksimile in: Geschichte der Freien Deutschen Jugend, hrsg. i. A. des Zentralrates der FDJ, Autorenkollektiv unter Leitung von Karl-Heinz Jahnke, Berlin (Ost) 1982, S. 183.

⁵⁸) Neues Deutschland v. 13. 10. 1949.

doppelschichtigen Argumentation. Für sie war die Staatsbildung, wie Stalin am 13. Oktober telegraphierte, sowohl der „Grundstein für ein einheitliches, demokratisches und friedliebendes Deutschland“ als auch „ein Wendepunkt in der Geschichte Europas“, denn es unterliege „keinem Zweifel, daß die Existenz eines friedliebenden demokratischen Deutschland neben dem Bestehen der friedliebenden Sowjetunion die Möglichkeit neuer Kriege in Europa ausschließt, das Blutvergießen in Europa beendet und die Versklavung der europäischen Völker durch die Weltimperialisten unmöglich macht“. Er wünschte Erfolg auf dem „neuen, glorreichen Wege“. Dieser Text war der SED eine Sonderausgabe ihres Zentralorgans „Neues Deutschland“ wert. Sie wurde am 14. Oktober kostenlos verteilt.

Als Farben der Republik hatte die Verfassung das traditionelle Schwarz-Rot-Gold bestimmt, als ihre Hauptstadt Berlin. Ein Staatselement wurde nicht festgelegt. Zunächst bürgerte sich ein Hammer im Ährenkranz ein, später kam der Zirkel hinzu. An eine Hymne aber war schon früh gedacht worden. Trotz der drängenden Geschäfte der Gründertage fand Wilhelm Pieck die Zeit, mit Johannes R. Becher über ihre Konzeption zu sprechen; bereits einen Tag vor seiner Wahl zum DDR-Präsidenten, am 10. Oktober, teilte er dem Lyriker (seit 1954 DDR-Kulturminister) das Gesagte noch einmal handschriftlich mit⁵⁹) und erinnerte an die Stichworte: Demokratie, Kultur, Arbeit, Wohlstand des Volkes, Völkerfreundschaft, Frieden und Einheit Deutschlands. Sein besonderer Wunsch war es, „die Einheit Deutschlands“ in den wiederkehrenden Versen jeder Strophe zu behandeln⁶⁰). Und er schloß: „Überleg Dir mal diesen Gedanken, wenn Du einen besseren hast, umso besser.“⁶¹)

⁵⁹) Horst Haase, Johannes R. Becher. Leben und Werk, Berlin (West) 1981 (Lizenzausgabe des Ostberliner Verlages Volk und Wissen), S. 251. Vgl. Heinz Voßke, Dokumente und Materialien zur Gründung der DDR, und ders., Notizen Wilhelm Piecks zur Nationalhymne, in: Beiträge zur Geschichte der Arbeiterbewegung, 5 (1984), S. 640 ff. Vgl. zudem: Peter Dittmar, Stichwort Die Nationalhymne der DDR, in: Deutschland Archiv 11 (1984), S. 1136 f.

⁶⁰) Horst Haase (Anm. 59), S. 253.

⁶¹) Erika Wiens, Wie unsere Hymne entstand, in ... einer neuen Zeit Beginn. Erinnerungen an die An-

„Von Anbeginn“, erinnerte sich Bechers damalige Sekretärin, Erika Wiens, „verfolgte er die Konzeption, daß eine neue Hymne von allen Schichten unseres Volkes mit leidenschaftlicher Anteilnahme gesungen werden müsse, auch von der Gemüsefrau!“⁶²⁾ Am 12. Oktober war die erste Fassung geschrieben und wurde an den Komponisten Ottmar Gerster geschickt, der die Melodie dazu komponieren sollte. Ende Oktober aber, bei polnischen Goethe-Tagen in Warschau, traf Becher den Wiener Komponisten und Brecht-Freund Hanns Eisler und zeigte ihm den Hymnen-Text. Kurz darauf hatte Eisler eine Melodie gefunden und spielte sie Becher bei einem gemeinsamen Besuch des nahe Warschau gelegenen Chopin-Hauses auf dem alten Flügel Chopins vor⁶³⁾. Becher fand sie großartig. Die Entscheidung aber fällt das Politbüro. Das kam am 5. November, an einem Sonnabend, in der Wohnung Wilhelm Piecks zusammen, ließ sich von zwei Opernsängern die musikalischen Versionen vortragen und entschied sich für die Becher/Eisler-Fassung⁶⁴⁾.

Auch ein Brecht-Text (ebenfalls von Eisler vertont) hatte zeitweilig zur Debatte gestan-

fänge unserer Kulturrevolution 1945—1949, Berlin und Weimar, 1980, S. 565.

⁶²⁾ Ebda.

⁶³⁾ Hanns Eisler, Musik und Politik. Schriften 1948—1962, Textkritische Ausgabe von Günther Mayer, Leipzig 1982, S. 116 (Anm. 1).

⁶⁴⁾ Erika Wiens (Anm. 61), S. 569.

den, eine Deutschlandlied-Travestie in Passagen wie: „Und nicht über und nicht unter andern Völkern wolln wir sein“, unterkühlt in Zeilen wie: „Anmut sparet nicht noch Mühe, Leidenschaft nicht noch Verstand, daß ein gutes Deutschland blühe, wie ein andres gutes Land“. Bechers Pathos hatte offenbar besser gefallen, zumal er sich im ganzen an Piecks Ratschläge gehalten hatte. Der Refrain war zwar nicht auf die Einheit zugespitzt, in den ersten Zeilen aber: „Auferstanden aus Ruinen und der Zukunft zugewandt, laß uns Dir zum Guten dienen, Deutschland, einig Vaterland“ der Hinweis doch bedacht. Die DDR-Regierung stimmte am gleichen Tag zu, und zwei Tage später wurde die Hymne in der Staatsoper uraufgeführt — am 7. November, anlässlich eines Festaktes zum 32. Jahrestag der Oktoberrevolution in Rußland⁶⁵⁾.

Für mehr als zwanzig Jahre ging der Becher-Wunsch, das Lied möge gesungen werden, mit leidenschaftlicher Anteilnahme gar, in Erfüllung. Seit dem Beginn der siebziger Jahre aber ist es in der DDR nur noch ohne Text zu hören. Das Ziel des „einig Vaterland“ — schon 1949 eher Agitprop-Hoffnung — hatte dem „unwiderruflichen Bündnis mit der Sowjetunion“ — seit 1974 Element der DDR-Verfassung, aber schon 1949 Kern der Staatsräson — Platz gemacht.

⁶⁵⁾ Neues Deutschland v. 8. 11. 1949.

Udo Wengst: Adenauers erste Koalitions- und Regierungsbildung im Spätsommer 1949

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/85, S. 3—14

Die Koalitions- und Regierungsbildung im Spätsommer 1949, die den Beginn der 14 Jahre dauernden Ära Adenauer markiert, gehört zu den grundlegenden Weichenstellungen in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Der Ablauf des damaligen Diskussions- und Entscheidungsprozesses ließ sich bis gegen Ende der siebziger Jahre nur in Umrissen erschließen, und er blieb durch Legenden überdeckt. Seit dieser Zeit ist es aber gelungen, eine Fülle neuer Quellen ausfindig zu machen, die es ermöglichen, ein authentisches Bild von den damaligen Stationen der Koalitions- und Regierungsbildung zu gewinnen.

Ausgehend von der koalitionspolitischen Entscheidungsfindung innerhalb der einzelnen Parteien und den inoffiziellen Absprachen und Fühlungen zwischen den Partnern der ersten Adenauer-Koalition werden die Besetzung des Bundeskanzleramtes, des Bundespräsidentenamtes, des Bundestagspräsidentenamtes, des Bundesratspräsidentenamtes und schließlich die Regierungsbildung in einem Überblick dargestellt.

Gabriele Müller-List: Zwischen Konfrontation und Interessenausgleich. Zur Entwicklung und gesetzlichen Regelung der Mitbestimmung in der Frühzeit der Bundesrepublik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/85, S. 15—28

Die Mitbestimmungsfrage stellte die Bundesrepublik schon bald nach ihrer Gründung vor eine der schwierigsten Bewährungsproben in ihrer bisherigen Geschichte. Vor allem das 1951 verabschiedete Montanmitbestimmungsgesetz zählt bis heute zur innenpolitischen Fundamentalgesetzgebung. Mit der Einigung zwischen Unternehmern und Gewerkschaften und der Anerkennung durch den Gesetzgeber erfuhr der neue Staat, kaum zwei Jahre nach seiner Gründung, eine wesentliche Festigung.

Von entscheidender Bedeutung für das Zustandekommen des Montanmitbestimmungsgesetzes war die 1947 in den von den Alliierten entflochtenen Eisen- und Stahlgesellschaften mit Billigung der britischen Besatzungsmacht eingeführte paritätische Mitbestimmungsregelung. Ohne diese Vorgabe wäre es wohl kaum zur Krisensituation im Winter 1950/51 gekommen, als sich die Gewerkschaften zum Kampf für den Bestand der Montanmitbestimmung entschlossen hatten. Ausschlaggebend für die insbesondere die Gewerkschaften befriedigende Beilegung des Konflikts war letztlich der Kontext der innen- und außenpolitischen Situation, vorrangig die Verhandlungen zum Schumanplan und die Beratungen über die Neuordnung der Montankonzerne. Diese Gegebenheiten wußten sowohl Adenauer wie Böckler mit größtem Geschick einzuschätzen und für die eigenen Interessen zu nutzen.

Daß letztlich diese äußeren Umstände, nicht aber die Kampfentschlossenheit der Gewerkschaften maßgebend waren für das Zustandekommen des Montanmitbestimmungsgesetzes, zeigte sich spätestens bei den folgenden Beratungen zum Betriebsverfassungsgesetz. Da inzwischen die Rahmenbedingungen für die Gewerkschaften weitaus weniger günstig waren, vermochten auch die jetzt tatsächlich durchgeführten Streikaktionen nicht zum Erfolg zu führen. Die Taktik der Gewerkschaftsführung, auf dem Wege der Kooperation mit der Bundesregierung ihre Ziele zu erreichen, scheiterte in dem Moment, als für die Regierung keine Veranlassung mehr zu besonderer Rücksichtnahme bestand. Über Jahre hinweg blieb fortan das Bemühen der Gewerkschaften auf die Ausweitung der in der Montanindustrie geltenden Mitbestimmungsrechte auch auf den übrigen Bereich der Wirtschaft gerichtet.

Dietrich Staritz: Auf dem Wege zur DDR (1948/1949)

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/85, S. 29—45

Die Gründung der DDR vollzog sich vor dem Hintergrund einer höchst widersprüchlichen Interessenkonstellation: Zum einen drängte die SED-Führung angesichts der Schwierigkeiten der Machtsicherung auf eine möglichst schnelle und vollständige Integration der SBZ in den Ostblock-Zusammenhang. Zum anderen aber wollte die Sowjetführung offenbar nichts unversucht lassen, die Chance einer gesamtdeutschen Lösung gemäß ihren Vorstellungen von der künftigen politischen und sozialen Struktur des Landes offenzuhalten; und sie drängte die Einheitspartei immer wieder zu letztlich erfolglosen nationalen Kampagnen. Zum dritten schließlich waren beide Seiten seit dem Beginn des Kalten Krieges mit dem immer deutlicher werdenden Willen der Westmächte und der politischen Führungskräfte im Westen Deutschlands konfrontiert, zu einer Weststaatbildung zu kommen — in Anbetracht der offensichtlichen Unmöglichkeit, ganz Deutschland gemäß ihren gesellschaftspolitischen Entwürfen zu gestalten.

Entsprechend vielschichtig war — besonders deutlich seit Mitte 1948 — die Haltung der SED. In ihrer Agitation schien sie vor allem auf die Einheit Deutschlands zu setzen. Mit ihrer Innenpolitik jedoch paßte sie die wirtschaftlichen und politischen Strukturen der SBZ den in den osteuropäischen Ländern zur gleichen Zeit vorangetriebenen Umstrukturierungen an. Diese in vielem doppeldeutige Taktik bestimmte auch den Umgang mit den Blockpartnern (vor allem CDU und LDP) und die Gründung wie die Aktivitäten der „Volkskongreßbewegung“, die Ende 1947 — vermeintlich um der Einheit des Landes willen ins Leben gerufen — im Oktober 1949 durch ihren „Volksrat“ der DDR-Gründung eine formale Legitimation verschaffte.