

Grundgesetz und Gründung der Bundesrepublik

Inhaltsverzeichnis dieses Kapitels

Der Weg zum Grundgesetz.....	188
Die Ministerpräsidentenkonferenzen vom Sommer 1948	188
Die Arbeit des Parlamentarischen Rates	191
Die Gründung der Bundesrepublik Deutschland.....	194
Die alliierten Vorbehaltsrechte	196
Grundlagen	196
Das Besatzungsstatut	196
Das Ruhrstatut	198
Quellen und Literatur.....	201
Medien	201
weitere Quellensammlungen (Auswahl).....	201

Grundgesetz und Gründung der Bundesrepublik

Auf dem Weg der wirtschaftlichen und politischen Konsolidierung der Westzonen erteilten die Westalliierten den Ministerpräsidenten der Länder als den damals höchsten politischen Repräsentanten den Auftrag, eine Verfassung für einen westdeutschen Staat auszuarbeiten. Diese beharrten indes darauf, dass sie vor dem geteilten Volk nur die Möglichkeit hätten, ein Provisorium zu errichten.

Nach einer ernsten Krise im Verhältnis zwischen dem am 1.9.1948 einberufenen Parlamentarischen Rat und den alliierten Militärgouverneuren um das Machtverhältnis zwischen Zentral- und Bundesstaat wurde das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland am 23. Mai verkündet.

Der neue Staat erhielt nur eine eingeschränkte Souveränität. Das Verhältnis zu den Besatzungsmächten wurde durch ein Besatzungsstatut geregelt, die Ruhrindustrie stand weiterhin unter der Kontrolle der Ruhrbehörde, deren Wirken das von den Alliierten sowie Belgien, den Niederlanden und Luxemburg unterzeichnete Ruhrstatut regelte. Die Bundesrepublik trat nach heftigen innenpolitischen Kontroversen dem Ruhrstatut im Petersberger Abkommen bei.

Der Weg zum Grundgesetz

Die Ministerpräsidentenkonferenzen vom Sommer 1948

Der von den Besatzungsmächten vorangetriebenen Reform des Wirtschaftsrates folgte noch im Sommer 1948 ein erneuter Vorstoß der Alliierten, der die „Londoner Empfehlungen“¹ in Richtung auf die **Schaffung eines westdeutschen Staates** umsetzen sollte. Die drei Militärgouverneure übergaben den elf Länderchefs am 1. 7. 1948 drei Forderungen, die in den sogenannten „**Frankfurter Dokumenten**“ niedergelegt waren²:

¹ Kommuniqué der Londoner Besprechungen, 6. 3. 1948, und Londoner Deutschland-Kommuniqué vom 7. Juni 1948: Die Welt nach 1945 S. 144f.

² Weber, Bundesrepublik 2 S. 100ff. Auszug Steininger, Deutsche Geschichte 2 S. 306f.

- Bis zum 1. September sollte eine „verfassunggebende Versammlung“ geschaffen sein, die eine Verfassung für den künftigen Staat auszuarbeiten habe; diese solle „für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs [schaffen], die am besten geeignet ist, die gegenwärtig zerrissene deutsche Einheit schließlich wieder herzustellen, und die Rechte der beteiligten Länder schützt, eine angemessene Zentral-Instanz schafft und die Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten enthält“.
- die 1945/46 geschaffenen Länder sollten neu geordnet werden;
- die Ministerpräsidenten sollten zu einem Besatzungsstatut der Militärgouverneure Stellung nehmen.

Trotz einer meist ablehnenden Diskussion in der deutschen Öffentlichkeit mussten die Ministerpräsidenten auf diese Forderungen eingehen und trafen sich zu einer ersten **Konferenz** vom 8. bis zum 10. Juli in Koblenz³. Hier lehnten sie vor allem die Zielvorstellung der Alliierten ab, die Verfassung auf der Grundlage der Volkssouveränität ausarbeiten zu lassen, da nicht das ganze deutsche Volk mitwirken könne. Dennoch wollten sie die gegebene Möglichkeit der Selbstbestimmung nicht ausschlagen. Eine Neuordnung der Länder jedoch wollten sie noch nicht angehen⁴. Konferenzen am 15./16. und am 21./22. Juli auf Jagdschloss Niederwald folgten. Die Ministerpräsidenten sahen nun doch eher die Chance, die in den Frankfurter Dokumenten lag, als die Risiken, die eine künftige Vereinigung ganz Deutschlands behindern würden. Vor allem der amerikanische Militärgouverneur Lucius Clay hatte die Gefahr gesehen, dass eine zu zögerliche Haltung der Deutschen den französischen Interessen, die Weststaatsgründung hinauszuzögern, in die Hände spielen würde. In den Beratungen gab unter anderem das Argument des Berliner Bürgermeisters Ernst Reuter, Deutschland werde nicht erst gespalten, sondern die Spaltung sei bereits Tatsache, den Ausschlag. Außerdem sei eine wirtschaftliche Gesundung des westens Voraussetzung für eine „Rückkehr des Ostens zum gemeinsamen Mutterland“⁵.

Allerdings äußerten die Ministerpräsidenten ihre **Vorbehalte** gegen die Einberufung einer Verfassunggebenden Nationalversammlung, die Verabschiedung einer „Verfassung“ und deren Bestätigung durch eine Volksabstimmung. Die künftige staatliche Ordnung sollte von einer Versammlung oberhalb der Ebene der Länder beraten werden, das Ergebnis sollte keine Verfas-

http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/Nachkriegsjahre_erklaerungFrankfurterDokumente/

³ Eröffnung der Konferenz durch Peter Altmeyer, Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz Weber, Bundesrepublik, Kassette II/3 Nr. 21, DRA-Nr. 78 U 3599/11.

⁴ Weber, Bundesrepublik 2 S. 102ff. Ebd. der Kommentar Karl Arnolds, Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Kassette II/3 Nr. 22, DRA-Nr. 78 U 3599/12. Die Mantelnote der Ministerpräsidenten bei Steininger, Deutsche Geschichte 2 S. 307ff.

⁵ Weber, Bundesrepublik 2 S. 89

sung, sondern nur ein „Grundgesetz“ sein und nur von den Landtagen ratifiziert werden. Mit allen drei Punkten sollte das Vorläufige dieses Weststaates betont werden.

In der Frage des Besatzungsstatuts wurde auf die Notwendigkeit verwiesen, zuerst das Besatzungsstatut zu veröffentlichen, ehe man in die Beratungen über das Grundgesetz eintrat. Die Frage der Neuordnung der Länder sollte die Geschichte der Bundesrepublik noch lange Jahrzehnte durchziehen⁶.

In einer Schlusskonferenz am 26. Juli erklärten die Ministerpräsidenten gegenüber den Militärgouverneuren die **Annahme der Frankfurter Dokumente** unter den bereits vorher geäußerten Vorbehalten. Damit war der Weg frei, die Mitglieder des **Parlamentarischen Rats** durch die Landtage wählen zu lassen

Auf Einladung des bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard tagte daraufhin auf der Chiemsee-Insel Herrenchiemsee ein „**Verfassungskonvent**“⁷ genannter Sachverständigenausschuss aus je einem Vertreter der 11 Länder und Berlins sowie 14 weiteren Fachleuten, der Grundzüge einer neuen Verfassung als Diskussionsgrundlage ausarbeiten sollte⁸. Seine Diskussionen waren mehr staatsrechtlicher als politischer Natur, sein Bericht mit einem Entwurf eines künftigen Grundgesetzes und mit der Darlegung stittiger Fragen diente den politischen Diskussionen des Parlamentarischen Rats als Arbeitsgrundlage. Die hier ausgearbeiteten Vorstellungen spiegelten jedoch die Position der Ministerpräsidenten und damit der föderalen Exekutive, die Vertreter der Parteien sahen in ihm eine Konkurrenz zu ihren eigenen Bestrebungen. Dennoch nahm der Herrenchiemseer Verfassungsentwurf eine zentrale Stellung in der Diskussion im **Parlamentarischen Rat** ein.

Dieser „parlamentarische Rat“ wurde in der Zwischenzeit in gleichlautenden Gesetzen der Landtage für den 1. 9. 1948 nach Bonn einberufen.

⁶ Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung. Band 9, Artikel 29 und 118 (sowie gestrichener Artikel 24 "Gebietsabtretungen"). Bearb. v. Carmen Abel. Hg. v. Hans-Peter Schneider unter Mitarbeit von Ulrich Bachmann u.a. Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main 1995.

Weniger Länder - mehr Föderalismus? Die Neugliederung des Bundesgebietes im Widerstreit der Meinungen 1948/49 - 1990. Bearb. v. Reinhard Schiffers. Dokumente und Texte 3. Hg. v. der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien. Droste Verlag, Düsseldorf 1996.
Beide Rez. FAZ 27.4.1996

⁷ Verfassungskonvent Herrenchiemsee 1948. Ausstellung des Hauses der bayerischen Geschichte im Museum im Alten Schloss Insel Herrenchiemsee.
<http://www.hdbg.de/verfas/hbverfw.htm>

⁸ Bericht über den Verfassungskonvent und Entwurf für ein Grundgesetz Die Welt nach 1945 S. 151 - 168

Frankfurter Dokumente	Ministerpräsidenten	
„verfassunggebende Versammlung“	<i>Keine Staatsgründung, sondern Errichtung eines Provisoriums</i>	Parlamentarischer Rat
Ausarbeitung einer Verfassung		„Grundgesetz“
Billigung der Verfassung durch Volksabstimmung		Ratifikation durch Landtage
Neuordnung der Länder	Abgelehnt, weil zu zeitaufwendig	
Stellungnahme zum Besatzungsstatut	Besatzungsstatut muss vor den Beratungen zum Grundgesetz bekannt sein.	

Die Arbeit des Parlamentarischen Rates

Zum vorgesehenen Termin, dem 1. September 1948, konstituierte sich der **Parlamentarische Rat** in Bonn⁹. Er tagte in den Räumen der Pädagogischen Akademie, dem späteren Sitz des Bundesrates. Seine 65 Mitglieder waren von den Landtagen nach der Einwohnerzahl der Länder delegiert, West-Berlin entsandte fünf Vertreter, die aber kein Stimmrecht, sondern nur beratende Stimme hatten. Die Mitglieder schlossen sich nach ihrer Parteizugehörigkeit (19 CDU, 8 CSU, 27 SPD, 5 FDP und je zwei Zentrum, Deutsche Partei und KPD) zu Fraktionen zusammen. Die Wahl zu den beiden wichtigsten Ämtern des Parlamentarischen Rats wurde zwischen den beiden großen Parteien einvernehmlich geregelt: Nachdem die CDU Konrad Adenauer „auf repräsentative Aufgaben beschränkt wissen“ wollte, gestand sie der SPD den – wichtigeren – Posten des Vorsitzenden im Hauptausschuss, „*dem ja doch die konstruktive Arbeit der Grundgesetzgestaltung zufalle*“¹⁰ zu. Nachdem Adenauer zum Präsidenten des Parlamentarischen Rates gewählt

⁹ Zum Parlamentarischen Rat die Gesamtdarstellung von Michael F. Feldkamp: Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Die Entstehung des Grundgesetzes. Sammlung Vandenhoeck. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1998. Rez. FAZ 4.12.1998. Aktenpublikation Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle. Herausgegeben vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv. München: Oldenbourg, 1981ff.

Reportage über die Vorbereitungen zur Eröffnung des Parlamentarischen Rats in Bonn, 25. 8., und Feierliche Eröffnung, 1.9., mit Ansprache von Karl Arnold: Weber, Bundesrepublik Kasette II/3 Nr. 24 & 26, DRA-Nr. 48.7282 bzw. 48.8457; Nach bestem Wissen Nr. 1 & 2.

¹⁰ Weber, Bundesrepublik 2 S. 93.

war, wurde Carlo Schmid, Justizminister der südwürttembergisch-hohenzollerischen Landesregierung in Tübingen, zum Vorsitzenden des Hauptausschusses gewählt.

Auch wenn sich die Mitglieder des Parlamentarischen Rats als selbstverantwortliche Politiker sahen, die „*im Rahmen der ihm gestellten Aufgaben völlig frei und völlig selbständig*“ agieren konnten – so Konrad Adenauer in seiner Antrittsrede als Präsident¹¹ – waren sich alle Beteiligten bewusst, dass die Alliierten das letzte Wort in der Genehmigung des Grundgesetzes haben würden. Dennoch war die gemeinsame Arbeit bestimmt durch die Erfahrung mit der Diktatur und durch den Wunsch, den gegebenen Freiraum gegenüber den Besatzungsmächten weitestgehend auszunutzen.

Die Diskussion innerhalb des Parlamentarischen Rates ging zunächst um die **Staatstheorie**, wobei die Leitlinie der Ministerpräsidenten aufgegriffen wurde, die staatliche Organisation der Westzonen sei etwas Vorläufiges, ein Provisorium, das zeitlich und inhaltlich begrenzt sein müsse. Dennoch sah die CDU im Grundgesetz schon das Organisationsmodell für eine künftige gesamtdeutsche Verfassung¹², während die SPD den Übergangscharakter in den Vordergrund stellte¹³. Für die Sozialdemokraten waren die alliierten Vorbehaltsrechte, wie sie im Besatzungsstatut niedergelegt werden sollten, so weit reichend, dass das Ergebnis der Beratungen nur die „*heute freigegebenen Hoheitsbefugnisse*“ organisieren könnte¹⁴. Auch auf ein Staatsoberhaupt sollte danach verzichtet werden.

In der Diskussion über die **Grundrechte**¹⁵ herrschte zwar Einigkeit darüber, dass diesen durch die Verankerung als unmittelbar geltendes Recht ein höherer Stellenwert eingeräumt werden sollte als sie in der Verfassung der Weimarer Republik hatten, zum Konflikt kam es jedoch um Forderungen vor allem der katholischen Kirche, die eine Verankerung der Konfessionsschule bedeutet hätten. Während sie abgewiesen wurden, wurde die besondere Stellung von Ehe und Familie als zu schützendes Grundrecht aufgenommen.

Einigkeit bestand im Parlamentarischen Rat darüber, dass der neue Staat **föderalistisch** organisiert sein sollte, Differenzen bestanden jedoch in der Aus-

¹¹ Die Welt nach 1945 S. 168f. Weber, Bundesrepublik 2 S. 95; Kassetten II/4 Nr. 27, DRA-Nr. 48.8458; Nach bestem Wissen Nr. 4.

¹² Aus der Rede von Dr. Adolf Süsterhenn (CDU), 8.9.48, vor dem Plenum: Weber, Bundesrepublik 3 S. 48ff.

¹³ Aus der Rede von Dr. Carlo Schmid (SPD), 8.9.48, vor dem Plenum: Weber, Bundesrepublik 3 S. 42ff. Die Welt nach 1945 S. 169ff. Nach bestem Wissen Nr. 5 Die Welt nach 1945 S. 180ff. Reden von A. Süsterhenn (CDU), 8.9., Th. Heuss (FDP), 9.9.1948 und K. Reimann (KPD), 8.5.1949.

¹⁴ Zitat von Carlo Schmid: Weber, Bundesrepublik 3 S. 31

¹⁵ Aus dem Bericht des Parlamentarischen Rats zum Entwurf des Grundgesetzes. I. Die Grundrechte. Weber, Bundesrepublik 3 S. 53ff.

legung dieses Begriffes, insbesondere darüber, welche Kompetenzen die Länder gegenüber dem Bund haben sollten. Die (Wieder-)Einführung des föderalistischen Prinzips war ja eine der Hauptforderungen der Alliierten gewesen, in deren Zug schon bald nach Kriegsende die Länder als staatliche Organisation der Besatzungszonen geschaffen worden waren. Die Absichten der Parteien gingen dabei von einer eindeutigen Überordnung der Bundesgewalt über die Ländergewalten (SPD) bis hin zu Formen des konföderativen Zusammenschlusses (DP). Auch in der Frage der Mitwirkung der Länder und dem Organ ihrer Vertretung mußte erst ein Kompromiß zwischen den divergierenden Vorstellungen gefunden werden. Diese reichten von der Organisation als (wie in den USA) unmittelbar gewählter Senat (SPD) bis zu einem Organ, das als Bundesrat die Länderregierungen repräsentiert (CDU)¹⁶. Auch in der Frage der Finanzverfassung bestanden ähnliche Differenzen.

Zum ernsthaften Konflikt mit den Besatzungsmächten kam es jedoch in der Frage der **Finanzverfassung**, bei der die von SPD und FDP befürwortete Lösung, den Bund durch umfassende Kompetenzen bei der Steuererhebung zu stärken¹⁷ und Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern durch einen Länderfinanzausgleich abzufangen, von den Militärgouverneuren abgelehnt wurde¹⁸. Besonders General Clay weigerte sich hartnäckig, selbst nachdem die Außenminister der Westalliierten vermittelnd eingegriffen hatten¹⁹.

Die CDU und die CSU hatten dem Konzept der SPD zugestimmt, die diesen in der Frage der **zweiten Kammer** entgegengekommen waren: Sie sollte nicht nach dem Vorbild des amerikanischen Senats gewählt, sondern wie der alte Bundesrat der Weimarer Republik aus Vertretern der Regierungen zu-

¹⁶ Desgl. IV. Der Bundesrat, Weber, Bundesrepublik 3 S. 56f.

¹⁷ In der Frage der Finanzverfassung gilt Hermann Höpker-Aschoff (FDP) als einer der herausragenden Vertreter einer starken Bundesgewalt. Frank Spieker: Hermann Höpker Aschoff - Vater der Finanzverfassung. Verlag Duncker & Humblot, Berlin 2004. Rez. FAZ 2.6.2004

¹⁸ Denkschrift der drei Militärgouverneure vom 2. März 1949 Weber, Bundesrepublik 3 S. 85ff. Einige Tondokumente zur Krise im Parlamentarischen Rat: Nach bestem Wissen... Nr. 14, 15, 17. Rundfunk-Stellungnahme Adenauers zum Verfassungskonflikt mit den Besatzungsmächten, 16.3.1949 Weber, Bundesrepublik Kassette III/1 Nr. 3, DRA-Nr. 49.8495. Ebd. Rundfunkinterview mit Kurt Schumacher, 21.4.1949 Kassette III/1 Nr. 4, DRA-Nr. 49.8504

¹⁹ Aus den Memoiren General Clays Weber, Bundesrepublik 3 S. 89f. Michael Bell: Die Blockade Berlins – Konfrontation der Alliierten in Deutschland. In: Foschepoth, Kalter Krieg S. 236 über den Zusammenhang zwischen dem Streit zwischen SPD und CDU im Parlamentarischen Rat und der Aufhebung der Berliner Blockade.

sammengesetzt werden²⁰ und damit ein wirkungsvolles Vertretungsorgan der Länder beim Bund sein.

Die direkte **Einwirkung der Alliierten** auf die Arbeit des Parlamentarischen Rats beschränkte sich im wesentlichen auf die Intervention anlässlich der Frage, wie weit eine starke Bundesgewalt finanziell abgesichert werden sollte. Von unselbständigen Verhandlungen, deren Ergebnis durch einen fremden Oktroy von vorn herein festgestanden hätte, kann nicht die Rede sein. Über die in Bonn ansässigen Verbindungsoffiziere hielten sie jedoch ständigen informellen Kontakt und waren über jedes Stadium der Arbeit unterrichtet²¹. Freilich blieben ausländische Vorbilder für die Arbeit der Parlamentarier nie außerhalb des Blickfelds. Wesentlichen Anteil am Zustandekommen des Grundgesetzes hatte jedoch die vorbereitende Arbeit des Herrenchiemseer Verfassungskonvents.

Die Gründung der Bundesrepublik Deutschland

Nachdem die Alliierten den Parlamentarischen Rat am 22. April 1949 offiziell über ihren bereits am 8. April gefassten Beschluss, das Grundgesetz in der ausgearbeiteten Form zu akzeptieren, unterrichtet hatten, konnte das **Grundgesetz** für den neuen Staat, der nach Artikel 21 des Grundgesetzes den Namen „Bundesrepublik Deutschland“ führte²², am 8. Mai 1949 mit 53 gegen 12 Stimmen angenommen werden²³. Der Tag war einerseits bewußt

²⁰ Carlo Schmid (SPD) z.B. war „*der Meinung, dass man sich von dem traditionellen Bundesratsmodell absetzen und zu einem Senatsmodell übergehen sollte*“, um den Einzug einer „*für die Exekutive typischen Denkungsart*“ in die Legislative zu vermeiden. Carlo Schmid, *Erinnerungen* S. 385. Auch Adenauer nannte den Bundesrat alten Stils „*Parlament der Oberregierungsräte*“. Ebd.

²¹ Heinrich Wilms (Herausgeber): *Ausländische Einwirkungen auf die Entstehung des Grundgesetzes*. W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart 1999. Rez. FAZ 18.1.2000. Der Dokumentenband (2003) mit abwertender Rez. („*unzulängliche Dokumentation sollte aus dem Verkehr gezogen werden*“) FAZ 4.11.2003.

Edmund Spevack. *Allied Control and German Freedom. American Political and Ideological Influences on the Framing of the West German Basic Law (Grundgesetz)*. Geschichte 36. Münster: LIT Verlag, 2001. Rez. <http://www.h-net.org/reviews/showrev.cgi?path=229771054737232>

Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle. Band 8: Die Beziehungen des Parlamentarischen Rates zu den Militärregierungen. Bearbeitet von Michael F. Feldkamp. Herausgegeben vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv unter Leitung von Rupert Schick und Friedrich P. Kahlenberg. Harald Boldt Verlag, Boppard am Rhein 1995. Rez. FAZ 23.2.1996

²² Die kurze Debatte über den Namen in der zweiten Lesung des Grundgesetzes am 15.12.1948 auf Antrag von Th. Heuss (FDP) *Die Welt nach 1945* S. 188f.

²³ Tondokumente aus der Dritten Lesung des Grundgesetzes sowie Adenauers Verkündung des Abstimmungsergebnisses *Nach bestem Wissen..* Nr. 19-21. Ausschnitte

als 5. Jahrestag der Kapitulation gewählt worden, andererseits sollten gegenüber einer neuen sowjetischen Deutschland-Initiative, die mit dem Abbruch der Berlin-Blockade bevorstand, vollendete Tatsachen geschaffen werden. Die Alliierten genehmigten das Grundgesetz am 12. Mai²⁴. Nach der getroffenen Übereinkunft mußte es nur von zwei Drittel der Länder ratifiziert werden, um in Kraft zu treten. Nur der bayerische Landtag verweigerte die Zustimmung anfänglich²⁵. Das Grundgesetz für den neuen Staat, die Bundesrepublik Deutschland, wurde am **23. Mai 1949 verkündet** und trat am folgenden Tag in Kraft²⁶.

Bereits am 10. Mai hatte der Parlamentarische Rat sich mit 32 gegen 29 Stimmen für Bonn als künftige **Bundeshauptstadt** entschieden²⁷. Es war nicht allein die Tatsache, dass in Bonn eine relativ unzerstörte Universitätsstadt am Rhein gefunden war. In der Entscheidung gegen Frankfurt spiegelte sich auch das Übergewicht der rheinisch-katholisch geprägten CDU über die SPD wider, die das „rote“ Frankfurt vorzog. Dass Adenauer, der Präsident des Parlamentarischen Rates, wegen der kürzeren Entfernung zu seinem Wohnort Rhöndorf für Bonn votierte, ist wohl nicht mehr als eine Anekdote.

Am 9. 5. wurde auch das **Wahlgesetz** zum ersten Bundestag verabschiedet, das noch keine 5 %-Sperrklausel und auch nur eine Stimme kannte, aber dennoch Persönlichkeits- und Listenwahl miteinander verband. Die ersten Bundestagswahlen fanden am 14. 8. 1949 statt und brachten bei einer Wahlbeteiligung von 78,5 % der CDU/CSU 139 Mandate (bei 31 % der Stimmen), der SPD 131 (29,2 %) und der FDP 52 Mandate (11,9 %).

Die mit der Verkündung des Grundgesetzes eingeleitete Staatsgründung wurde am 7. September 1949 mit dem Zusammentritt des neugewählten Bundestages, am 12. 9. mit der Wahl von Theodor Heuss (FDP) zum Bundespräsidenten (gegen Kurt Schumacher, SPD) durch die Bundesversammlung²⁸ und schließlich am 15. 9. mit der Wahl Konrad Adenauers zum Bundeskanzler²⁹ abgeschlossen.

aus der Schlussdebatte Weber, Bundesrepublik Kassette III/2 Nr. 5, DRA-Nr. 49.8511

²⁴ Weber Bundesrepublik 3 S. 91f. Die Welt nach 1945 S. 189f.

²⁵ „Das bayerische ‚Nein‘ zum Grundgesetz“. Süddeutsche Zeitung, 19./20. mai 1970 S. 21 in: Weber, Bundesrepublik 3 S. 92ff. Aus den Erinnerungen Wilhelm Hoegners Ebd. S. 95

²⁶ Reportage aus der 12. Sitzung des Parlamentarischen Rats Nach bestem Wissen Nr. 24. Feierliche Unterzeichnung Weber, Bundesrepublik Kassette III/2 Nr. 6, DRA-Nr. 49.8513

²⁷ Nach bestem Wissen Nr. 22-23

²⁸ Rede des neugewählten Bundespräsidenten Theodor Heuss im Planarsaal des Bundestags, 12.9.1949 Weber, Bundesrepublik 3 S. 192ff. Reportage vom Empfang des neugewählten Bundespräsidenten Prof. Heuss am 12. September 1949 auf dem

Mit der Etablierung einer neuen staatlichen Ordnung im Bereich der drei Westzonen war auch das Regime der drei Militärgouverneure beendet, die alliierten Rechte gegenüber Deutschland wurden durch ein **Besatzungsstatut** geregelt, das die Militärgouverneure am 12. Mai offiziell verkündeten und das nach der Annahme durch die neue Bundesregierung am 21. 9. 1949 in Kraft trat.

Die alliierten Vorbehaltsrechte

Grundlagen

Mit der Genehmigung des Grundgesetzes durch die Alliierten hatten diese noch längst nicht alle Rechte aus ihrer Besatzungsherrschaft an den künftigen Staat abgegeben. Bereits das dritte der Frankfurter Dokumente vom 1. 7. 48 hatte als Leitlinie formuliert: „*Die Militärgouverneure werden den deutschen Regierungen Befugnisse der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Rechtsprechung gewähren und sich solche Zuständigkeiten vorbehalten, die nötig sind, um die Erfüllung des grundsätzlichen Zwecks der Besatzung sicherzustellen.*“

Grundlage ihres Einflusses war das am 21. 9. in Kraft getretene Besatzungsstatut, das die Militärregierungen durch die Errichtung von drei alliierten Hochkommissariaten ablöste. Diese Hochkommissare hatten sehr weitgehende Kontroll- und Einspruchsrechte, die bis zu einem Veto gegen die deutsche Gesetzgebung gehen konnten und die deutsche Wirtschaft ihrer Aufsicht unterwarfen.

Völkerrechtliche Handlungsfreiheit hatte die junge Bundesrepublik genau-sowenig wie das Recht auf eine eigene Außenpolitik. Am 25. 10. 1949 aber trat die Bundesrepublik der OEEC, der Organisation für den Marshallplan, bei und nahm damit die Rechte innerhalb dieser Organisation, die bisher die alliierten Oberbefehlshaber ausgeübt hatten, selbst wahr. Das war der erste Schritt zur Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, die der Bundesrepublik zunächst verwehrt war.

Das Besatzungsstatut

Die Ministerpräsidenten der Länder hatten auf ihrer Konferenz in Koblenz im Juli 1948 den Alliierten Vorschläge unterbreitet, inwiefern sich deren Besatzungsrechte mit den deutschen Souveränitätsvorstellungen vereinbaren ließen. Weder sie noch der Parlamentarische Rat konnten sich jedoch in die-

Marktplatz vor dem Bonner Rathaus Weber, Bundesrepublik Kassette III/3 Nr. 11, DRA-Nr. 49.14000

²⁹ Weber, Bundesrepublik Kassette III/3 Nr. 12, DRA-Nr. 49.14004

ser Frage gegenüber den Alliierten durchsetzen. Im April 1949 vereinbarten die Westmächte auf der Außenministerkonferenz in Washington das Besatzungsstatut³⁰, überreichten es dem Parlamentarischen Rat am 10. 4.³¹ und verkündeten es am 12. 5., setzten es aber erst zum 21. 9., nachdem also die Bundesrepublik als Staat konstituiert war, in Kraft³². Deutscher Einfluß konnte hier nicht geltend gemacht werden.

Grundlage des Besatzungsstatuts war immer noch die Berliner Deklaration vom 5. Juni 1945 über die Übernahme der „*obersten Gewalt*“ in Deutschland durch die Alliierten. Das Statut umfaßte in 9 Punkten die Abgrenzung zwischen den alliierten Besatzungsrechten, die weiterhin, wie schon 1948 formuliert, den „*grundsätzlichen Zweck der Besatzung*“ sicherstellen sollten, und dem Aufbau einer künftigen vollen deutschen Souveränität. In den Bereich der alliierten Vorbehaltsrechte fielen nach Punkt 2 des Statuts u.a. Fragen der Entmilitarisierung, der Ruhrkontrolle und der Entflechtung der Wirtschaft, der gesamte Bereich der Auswärtigen Angelegenheiten und des Außenhandels, die Regelung der Besatzungskosten und schließlich die Kontrolle über die Einhaltung des Grundgesetzes und der Länderverfassungen.

Über diese ausdrücklich genannten Vorbehalte hinaus bestand noch ein „Generalvorbehalt“, nach dem die „*volle Gewalt*“ wieder von den Alliierten ausgeübt werden konnte, wenn die „*Sicherheit oder die Erhaltung der demokratischen Regierung*“ gefährdet sein sollte, also der Notstandsfall eintrat.

Der Grundgedanke des Statuts, nicht Selbstzweck zu sein, sondern zu einer vollen deutschen Souveränität hinzuführen, schlug sich in der letzten Bestimmung nieder, dass spätestens nach anderthalb Jahren das Statut revidiert werden sollte, um „*die Zuständigkeiten der deutschen Behörden ... weiter auszudehnen*“.

Diese weitgehenden alliierten Vorbehalte hatten zur Folge, dass auch von deutscher Seite das Grundgesetz nicht als vollgültige „Verfassung“ angesehen werden konnte, da es nur den Rahmen ausfüllte, den die Alliierten zur Selbstverwaltung und Selbstregierung freiließen.

³⁰ Abkommen vom 8.4.1949 über eine Drei-Mächte-Kontrolle Weber Bundesrepublik 3 S. 230f. Die Welt nach 1945 S. 191

³¹ Carlo Schmid, Erinnerungen S. 392: „*Dessen Bestimmungen waren nun wesentlich vernünftiger als die Fragmente, die wir bisher in Erfahrung bringen konnten.*“

³² Text Weber, Bundesrepublik 3 S. 231ff., Kleßmann, Doppelte Staatsgründung S. 459ff., Die Welt nach 1945 S. 192f. und unter http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/Nachkriegsjahre_verordnungBesatzungsstatut/

Die Organisation der Drei-Mächte-Kontrolle übernahm eine Alliierte Hohe Kommission³³, die für die Westzonen an die Stelle des Alliierten Kontrollrats trat (der aber seit 20. 3. 1948 nicht mehr zusammengetreten war). Aufgabe der Kommission war die „*Ausübung der höchsten alliierten Machtbefugnisse in der Bundesrepublik Deutschland*“ (Art. I,1 des Besatzungsstatuts). Sie handelte aber selbst nur in den Fällen, in denen ihre eigenen Rechte berührt war, in den anderen Fällen gab sie Weisungen an die Bundesregierung bzw. die Länderregierungen. Hochkommissare wurden John McCloy (USA), Sir Brian Robertson (Großbritannien) und André François-Poncet (Frankreich). Neben ihnen blieben die Militärbefehlshaber auf ausschließlich militärische Funktionen beschränkt.

Das Ruhrstatut

Nach dem Industrieplan von 1946 des Alliierten Kontrollrats war die industrielle Produktion Deutschlands auf 70 % der Produktion von 1936 festgelegt, die Produktion der Stahlindustrie auf 25 % des Standes von 1938. Letzteres betraf besonders das Ruhrgebiet. Was über diese Kapazitäten hinausging, sollte zerstört oder demontiert werden. Der Begriff des Ruhrgebiets war allerdings weiter gefaßt als heute üblich, er umfaßte das gesamte Industriegebiet zwischen Köln, Münster und der niederländischen Grenze.

Schon die Stuttgarter Rede des amerikanischen Außenministers Byrnes im September 1946 zeigte aber einen Kurswechsel in der Politik gegenüber der deutschen Industrie an, die Demontagen wurden in der Bi-Zone am 16. 10. und in der französischen Zone am 7. 11. 1947 weitgehend reduziert. Die neue Linie in der Politik zielte jetzt auf die Schaffung einer internationalen Ruhrkontrolle, die schon auf der Londoner Konferenz zwischen den drei Westalliierten und den Benelux-Staaten im Februar und März 1948 vereinbart wurde. Mit ihr war die Einbindung der westdeutschen Wirtschaft, des Ruhrgebiets insbesondere, in eine neue westeuropäische Wirtschaftsordnung verbunden. Insofern traf sich diese Politik mit der Einsicht europäisch denkender Staatsmänner wie Konrad Adenauer oder Robert Schuman, dass nationale Gegensätze und Ressentiments nur durch eine weitgehende Verflechtung der Interessen ausgeglichen werden könnten.

Die auf der erwähnten Londoner Sechs-Mächte-Konferenz vereinbarte Ruhrkontrolle sollte einerseits verhindern, dass das im Ruhrgebiet konzentrierte Industriepotential wieder zur Basis einer deutschen Aggression würde,

³³ Satzung der Alliierten Hohen Kommission für Deutschland Weber, Bundesrepublik 3 S. 237ff. Die Welt seit 1945 S. 194.

Der französische Hohe Kommissar André François-Poncet erläutert vor den Regierungschefs der Länder der französischen Zone in Mainz am 19. August 1949 die zukünftige Rolle der alliierten Hohen Kommissare. Tondokument Weber, Bundesrepublik Kassette III/3 Nr. 10, DRA-Nr. 74 U 3194/2

andererseits auch den deutschen Beitrag zum Wiederaufbau in Europa gewährleisten. Diesen Zielen kam das Ruhrstatut nach, das noch ohne Beteiligung deutscher Stellen zustandekam und am 28. 12. 1948 von den drei Westalliierten und den Benelux-Staaten unterzeichnet wurde³⁴. Es sah vor, dass die Bodenschätze künftig „*nur im Interesse des Friedens genutzt werden*“ und der Zugang zu ihnen „*den Ländern, die zu ihrem gemeinsamen wirtschaftlichen Wohl zusammenarbeiten, auf gleicher Grundlage offensteht*“. Deutschland sollte also von ihrer Nutzung nicht ausgeschlossen werden. Durch dieses Statut wurde eine „Internationale Ruhrbehörde“ in Form eines Rates der Sechs Mächte geschaffen³⁵, deren Kontrollrechte allerdings an die Geltung des Besatzungsstatuts gebunden waren.

Im Rat der Ruhrbehörde hatten die drei Westalliierten je drei Stimmen, die Benelux-Länder je eine. Bis zum Beitritt der Bundesrepublik hatte der deutsche Delegierte Beobachterstatus, aber kein Stimmrecht, nach dem Beitritt sollten ihm gleichfalls drei Stimmen zustehen. Die Ruhrbehörde hatte die Aufgabe, die Kohle- und Stahlproduktion des Ruhrgebiets in eine für den deutschen Verbrauch und eine für den Export bestimmte Quote aufzuteilen. Die Begrenzungen für die deutsche Stahlproduktion (1946 auf 5,6 Mill. t jährlich festgelegt, im April 1949 auf 11,1 Mill. t angehoben) blieben weiter bestehen. Deutsche Befürchtungen, ein hoher Exportanteil würde eine Befriedigung der Binnennachfrage ausschließen, wurden durch Art. 14a des Statuts zerstreut, wonach „*die wesentlichen Bedürfnisse Deutschlands*“ zu berücksichtigen seien.

Nach deutscher Ansicht hatte das Ruhrstatut schon von Anfang an den Mangel, dass Deutschland in den entscheidenden ersten Monaten keine Vertreter in die Behörde entsenden konnte, weil die staatlichen Voraussetzungen noch nicht geschaffen waren. Die inhaltlichen Vorbehalte, die zunächst einen Beitritt verhinderten, betrafen die weitgehenden Möglichkeiten des Eingriffs in die deutsche Industrie, die auch nach einem deutschen Beitritt kaum relativiert werden konnten. So konnte die Bundesrepublik weder den Vorsitz im Rat übernehmen noch hatte sie Stimmrecht in Fragen, die die Abrüstung betrafen. Auch dass die Perspektive eines gesamt-europäischen Souveränitätsverzichts fehlte, dass also auch die anderen Partner ihre Wirtschaft in eine derart gemeinsame Verfügungsmasse einbrächten, wurde bemängelt. Schließlich sah der Art. 17b vor, dass die Kontrollrechte der Besatzungsmächte später auf andere internationale Organisationen übergehen sollten. Damit war auch in Zukunft eine internationale Kontrolle des Ruhrgebiets festgeschrieben.

³⁴ Auszüge aus dem Abkommen vom 28.4.1949 über die Errichtung einer internationalen Ruhrbehörde Weber, Bundesrepublik 3 S. 233ff.: Steininger, Deutsche Geschichte 2, S. 365f.

³⁵ Die Welt seit 1945 S. 194 f.

Die Bundesregierung trat nach heftigen innenpolitischen Diskussionen durch den Abschluß des **Petersberger Abkommens** vom 22. 11. 1949 mit den sechs Mächten dem Ruhrstatut bei³⁶ und erreichte im Gegenzug eine wesentliche Kürzung der alliierten Demontage. Im Verlauf dieser Diskussionen kam es im Bundestag zu einem historisch gewordenen Zwischenruf, der die ganze Emotionalität ausdrückt, mit der diese Auseinandersetzung geführt wurde: Auf die Erklärung Bundeskanzler Adenauers, dass auch die Opposition nur vor der Alternative stehe, dass ein Vertreter in die Ruhrbehörde geschickt oder die Demontage zu Ende geführt würde, führte der Oppositionsführer Kurt Schumacher (SPD) einen Zwischenruf aus den eigenen Reihen „*Sind Sie noch ein Deutscher?*“ weiter und nannte Adenauer einen „*Bundeskanzler der Alliierten*“³⁷. Schumacher, der später diesen Zwischenruf nicht zurücknehmen wollte, wurde dafür für die nächsten 20 Sitzungstage von den Debatten ausgeschlossen.

Das Petersberger Abkommen war der erste Vertrag, den die Bundesregierung mit den Alliierten frei aushandelte, und Adenauer konnte selbst hier noch die Zusicherung der Hohen Kommissare erhalten, dass auch dieses Abkommen in absehbarer Zeit überprüft und gegebenenfalls revidiert werden würde.

³⁶ Das Petersberger Abkommen vom 22. November 1949 Die Welt nach 1945 S. 196ff. Auszug daraus Weber, Bundesrepublik 3 S. 240f.; Steininger, Deutsche Geschichte 2 S. 366ff.

³⁷ Auszug aus der Bundestagsdebatte in der Nacht vom 24. auf den 25. November 1949, Tondokument Weber, Bundesrepublik Kassette III/4 Nr. 21, DRA-Nr. 49.14017. Das Zitat auch im Blickpunkt Bundestag, August 07/1999, <http://www.bundestag.de/bp/1999/bp9907/9907052.html>. Kurze Darstellung „Stichtag“ im WDR am 25.11.2004 <http://www.wdr.de/themen/kultur/stichtag/2004/11/25.jhtml>

Quellen und Literatur

Foschepoth, Josef (Hg.): Kalter Krieg und Deutsche Frage. Deutschland im Widerstreit der Mächte 1945 – 1952. Veröffentlichungen des Deutschen Historischen Instituts London Bd. 16. Göttingen, Zürich: Vandenhoeck & Ruprecht, 1985

Die Welt seit 1945. Bearbeitet von Helmut Krause und Karlheinz Reif. Geschichte in Quellen [Bd. 7]. München: Bayerischer Schulbuch-Verlag, 1980.

Kleßmann, Christoph: Die doppelte Staatsgründung. Deutsche Geschichte 1945 – 1955. (=Studien zur Geschichte und Politik. Schriftenreihe Bd. 298). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 5. Aufl. 1991. Buchhandelsausg. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht

Schmid, Carlo: Erinnerungen. [München]: Goldmann TB, 1. Aufl. 1981. Originalausgabe Bern & München: Scherz, 1979.

[Weber, Bundesrepublik] Weber, Jürgen (Hg.): Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Analyse und Dokumentation in Text, Bild und Ton. 4 Bde. Paderborn etc.: Schöningh, 1979. Bd.2: Das Entscheidungsjahr 1948. Bd 3: Die Gründung des neuen Staates 1949.

Medien

Nach bestem Wissen und Gewissen. Die Beratungen zum Grundgesetz im Parlamentarischen Rat 1948/49. Dt. Historisches Museum, Berlin / Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuß-Haus, Stuttgart / Dt. Rundfunkarchiv, Frankfurt/M. und Berlin. Audio-CD 1998

weitere Quellensammlungen (Auswahl)

Michael F. Feldkamp : Die Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland 1949. Eine Dokumentation. Universalbibliothek 17020. Philipp Reclam jun., Stuttgart 1999.