

Rudolf Uertz

Besatzung und demokratischer Neubeginn

Von der Nachkriegsordnung bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland (1945–1949)

Ein Essay¹

Nach der bedingungslosen Kapitulation der Wehrmacht des Deutschen Reiches am 8. Mai 1945 übernahmen die alliierten Siegermächte – die USA, die Sowjetunion und Großbritannien – die Regierungsgewalt. Auf der Potsdamer Konferenz vom 17. Juli bis 2. August 1945 in Schloss Cecilienhof entschieden sie über die Aufteilung Deutschlands in Besatzungszonen: die östliche Zone wurde der Sowjetunion zugesprochen, die nordwestliche Zone (mit den späteren Bundesländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen sowie Hamburg) wurde britisches Besatzungsgebiet; die südwestliche Zone (mit den späteren Bundesländern Bayern, Hessen, Nordwürttemberg-Nordbaden und der Enklave Bremen) wurde amerikanisches Besatzungsgebiet. Frankreich, das erst am 7. August 1945 – unter Vorbehalt – den Beschlüssen des Potsdamer Abkommens beitrug, verwaltete die Zone mit den späteren Bundesländern, Rheinland-Pfalz und Saarland, sowie den südlichen Teilen von Baden und Württemberg. Die Regierungsgewalt in den Besatzungszonen übte der jeweilige militärische Oberbefehlshaber aus, der gleichzeitig auch Militärgouverneur war. Das Saarland wurde 1946 von Frankreich aus der französischen Zone herausgelöst und einem – von den übrigen Alliierten nicht gebilligten – Sonderstatus unterstellt.

Berlin wurde auf der Konferenz von Jalta von den Alliierten in vier Sektoren geteilt. Frankreich kontrollierte den nordwestlichen, Großbritannien den westlichen, die USA den südwestlichen Sektor West-Berlins. Den Ostsektor Berlins verwaltete die Sowjetunion. Außerdem wurde in Berlin ein Alliiertes Kontrollrat errichtet, der alle Fragen regeln sollte, die „Deutschland als Ganzes“ betreffen. Die Gebiete jenseits der Oder-Neiße-Linie wurden von Polen verwaltet. Die Sowjetunion hat trotz der

1) Überarbeitete Fassung meines Artikels „Besatzung und demokratischer Neubeginn (1945–1949)“, in: *Eichholz Brief* – Beiträge zur politischen Bildung und Information, herausgegeben von der Politischen Akademie und dem Bildungswerk der Konrad-Adenauer-Stiftung, 4 (1982), S. 1–11.

Missbilligung der USA und Großbritanniens das „Königsberger Gebiet“, den nördlichen Teil Ostpreußens, annektiert.

Der Krieg, mit dem Deutschland Europa überzogen hat, hatte es auch selbst in ein einziges Chaos gestürzt. Der amerikanische Militärgouverneur, General Lucius D. Clay, berichtete von seinem ersten Eindruck in Berlin im Juni 1945: „Wohin wir blickten, sahen wir Verwüstung. Die Straßen waren voll von Trümmern, an vielen Stellen ließen sie zwischen hochgetürmten Schutthaufen nur einen engen Durchlass in eine Richtung. Wegen der zerstörten Brücken und Unterführungen mussten häufig Umwege gemacht werden (...). Die Deutschen schienen schwach und eingeschüchtert zu sein und sich vom Schock der Schlacht um Berlin noch immer nicht richtig erholt zu haben. Wie eine Stadt der Toten lag Berlin da.“

Diese Beschreibung traf ähnlich auf fast alle größeren deutschen Städte zu. Mit dem Krieg hatte Deutschland die Nachbarländer und darüber hinaus weitere Länder schwer geschädigt. Im Gegenzug wurde ein Drittel des deutschen Volksvermögens von 1936 vernichtet, ein Fünftel aller Verkehrsanlagen und 15% des Wohnraums zerstört. Das Arbeitskräftepotential war um fast ein Fünftel vermindert. Das Auslandsvermögen, die Handelsflotte und die in ihrem Wert kaum schätzbaren deutschen Patente wurden beschlagnahmt. Mit dem Zusammenbruch der Kriegswirtschaft war die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln und Verbrauchsgütern auf ein bedrohliches Maß zurückgegangen.

Der schon in den letzten Kriegsmonaten vorhandene Geldüberhang vergrößerte sich zusehends und ließ überall Schwarzmärkte entstehen, auf denen die Bevölkerung versuchte, den dringendsten Lebensbedarf zu decken. Dabei wurde Ware gegen Ware getauscht, wobei sich Zigaretten als Wertmesser („Zigarettenwährung“) und Tauschmittel besonderer Beliebtheit erfreuten. Die ohnehin äußerst schwierige Versorgungslage in Mittel- und Westdeutschland wurde durch den Zustrom von Millionen von Vertriebenen und Flüchtlingen aus den deutschen Ostgebieten weiter verschärft. Mit dem Elend stieg die Kriminalität gewaltig an; infolge der mangelhaften hygienischen Verhältnisse und medizinischen Versorgung wurden viele Städte und ländliche Gebiete durch Seuchen bedroht.

Auf der Potsdamer Konferenz, deren Ergebnisse im Wesentlichen auf Vereinbarungen der Kriegskonferenzen von Teheran (November/Dezember 1943) und Jalta (Februar 1945) beruhten, wurden neben der Einrichtung des Besatzungsstatuts, der Einteilung der Besatzungszonen und der Abtrennung der deutschen Ostgebiete folgende Beschlüsse gefasst:

- die völlige Abrüstung Deutschlands und die Demontage der Rüstungsindustrie;
- die Vernichtung des Nationalsozialismus (Entnazifizierung);
- die Demokratisierung des politischen Lebens in Deutschland;
- die Zentralisierung von Verwaltung und Wirtschaft;
- die Reparationsleistungen in Form von Waren und Maschinen an die Siegermächte (als Wiedergutmachung für die von Deutschland verursachten Kriegsschäden);
- die Verhaftung und die Anklage gegen Kriegsverbrecher („Nürnberger Prozesse“) sowie die Entfernung von bedeutenden Mitgliedern der NSDAP aus dem öffentlichen Leben und aus verantwortlichen Positionen der Privatwirtschaft.

Als Grundsätze ihrer künftigen Deutschland- und Besatzungspolitik formulierten die USA, Großbritannien und die UdSSR in Potsdam:

„Es ist nicht die Absicht der Alliierten, das deutsche Volk zu vernichten oder zu versklaven. Die Alliierten wollen dem deutschen Volk die Möglichkeit geben, sein Leben auf einer demokratischen und friedlichen Grundlage von neuem wieder aufzubauen. Wenn die eigenen Anstrengungen des deutschen Volkes unablässig auf die Erreichung dieses Zieles gerichtet sein werden, wird es ihm möglich sein, zu gegebener Zeit einen Platz unter den freien und friedlichen Völkern der Welt einzunehmen.“

Allerdings waren sich die Siegermächte nicht einig in der Frage, wie die Wiederherstellung des politischen und wirtschaftlichen Lebens in Deutschland im Einzelnen aussehen sollte. Insbesondere sperrte sich die Sowjetunion gegen den Aufbau demokratisch-parlamentarischer Strukturen. Und da Frankreich, das an der Potsdamer Konferenz nicht beteiligt war, sich an das Abkommen nicht gebunden fühlte und die von den Amerikanern vorgeschlagene zentrale Verwaltung aller Zonen abgelehnt hatte, erfolgte der politische, wirtschaftliche und kulturelle Wiederaufbau in den einzelnen Zonen entsprechend den Vorstellungen der jeweiligen Besatzungsmächte auf unterschiedliche Weise.

Die Situation der Kirchen nach 1945

Die Kirchen zählten nach dem Zusammenbruch des Nationalsozialismus zu den wenigen Institutionen, die intakt geblieben waren. Die Besatzungsmächte hatten – zumindest in den westlichen Zonen – die Struktur und Organisation der Kirchen nicht verändert. Die Geistlichen konnten weitgehend ungestört ihre seelsorglichen Tätigkeiten ausüben. Unzählige Christen wie auch Mitglieder anderer Konfessionen waren wegen der Ablehnung des Nationalsozialismus in Gefängnissen und Konzentra-

tionslagern inhaftiert worden, Tausende wurden dort getötet und hingerichtet. Allein im sogenannten Priester- bzw. Pfarrerblock des Konzentrationslagers Dachau, waren 2.720 Geistliche, unter ihnen 1.780 Polen, 447 Deutsche und Österreicher sowie weitere, vorwiegend aus den von Deutschland überfallenen und besetzten Ländern, inhaftiert. Die 7. US-Armee befreite am 29. April 1945 die Häftlinge des KZ Dachau. 1.240 Geistliche hatten die Lagerhaft überlebt.

Aufgrund ihres Eintretens für die Religions- und Gewissensfreiheit, für das Recht und die Würde des Menschen und der Ablehnung des totalitären Unrechtsstaates, der sie selbst verfolgt hatte, waren die Kirchen im Chaos der Nachkriegszeit die moralisch unangefochtenen Kräfte, die einzigen Garanten für Kontinuität und Ordnung. Die gleichwohl vorhandenen Schwächen und Verfehlungen, auch das teilweise Mitläufertum, traten dahinter zurück. Den Kirchen war in spiritueller und geistig-sittlicher Hinsicht eine Stellung zugewachsen, die sie infolge der Industrialisierung und der Säkularisierung seit dem 19. Jahrhundert eingebüßt hatten.

Mit dem Zusammenbruch des sogenannten Dritten Reiches waren viele Bürger desillusioniert worden in ihrem Glauben an die Machbarkeit der Dinge durch die bloße Vernunft. Der technische Fortschritt und die Wissenschaft waren nicht zuletzt aufgrund ihres Missbrauchs durch den NS-Staat – so etwa die medizinischen Experimente mit KZ-Häftlingen und die von amtlichen Stellen von Berlin aus gelenkte Euthanasie in Landeskrankenhäusern und Pflegeheimen – ins Zwielicht geraten. Die Anhänger liberalistischer, rationalistischer und totalitärer Geistesströmungen waren in die Defensive geraten. Viele der geistig und sittlich Entwurzelten suchten wieder Halt in der Religion, der christlichen Ethik und philosophischen Strömungen.

Doch blieb die Aufgabe der Kirchen und Ordensgemeinschaften nicht auf die reine Seelsorge beschränkt. Vielmehr halfen sie auch durch ihre caritativen und diakonischen Einrichtungen sowie durch die kirchlichen Siedlungswerke, die materiellen Nöte, die das Nachkriegschaos, das Flüchtlingsschicksal und die unzureichende Versorgungslage mit sich brachten, zu lindern. Vielfach wurden die Geistlichen zu Sprechern der Bevölkerung, nicht zuletzt auch zu Gesprächspartnern und Beratern der Militärbehörden.

Die Wiederherstellung der demokratischen politischen Ordnung

Bei ihrem Einmarsch in Deutschland setzten die westlichen Alliierten – vielfach schon vor der Kapitulation – deutsche Bürgermeister und Landräte ein, die unter Kontrolle der jeweiligen Besatzungsmacht die Verwal-

tungen neu aufbauten, um so möglichst rasch die ärgste Not beheben zu können. Die Ämter wurden vielfach mit Personen besetzt, die schon vor 1933 als Politiker oder Verwaltungsfachleute tätig waren und dem NS-Staat ablehnend gegenüberstanden. So wurde Anfang Mai 1945 Konrad Adenauer von den Amerikanern wieder in sein Amt als Oberbürgermeister von Köln eingesetzt, aus dem ihn die Nationalsozialisten 1933 entfernt hatten. Wenig später wurde Adenauer allerdings von der britischen Besatzungsmacht „wegen Unfähigkeit“ wieder entlassen.

Der Spielraum für die deutschen Politiker war zunächst gering; politische Aktivitäten waren der Bevölkerung von den Alliierten untersagt, da sie den politischen Vorstellungen und Wünschen der Deutschen anfangs skeptisch gegenüberstanden. Breite Bevölkerungskreise hatten ohnehin in der unmittelbaren Phase nach dem Zusammenbruch den Rückzug ins Private angetreten. Die weit verbreitete politische Apathie war nicht bloß eine Folge der wirtschaftlichen und sozialen Not – jeder musste zunächst für sich, seine Familie und Schutzbefohlenen sorgen –, sondern sie war auch die Reaktion vieler Bürger auf den Missbrauch der politischen und gesellschaftlichen Ideale der „Volksgemeinschaft“ durch die diktatorischen und menschenverachtenden Praktiken der Nationalsozialisten.

Ungeachtet des Parteienverbots durch die Siegermächte hatten sich schon in den letzten Kriegstagen Aktionskomitees zur Gründung von Parteien der verschiedensten Richtungen gebildet. Vor allem die Kommunisten betrieben in der ersten Zeit aktiv politische Agitation. Angesichts des Zusammenbruchs des NS-Regimes sahen sie ihre Stunde gekommen zur Errichtung einer sozialistischen Gesellschaftsordnung nach marxistisch-leninistischem Vorbild. Doch reagierten die demokratischen Kräfte keineswegs unvorbereitet auf die kommunistische Propaganda und die Herausforderungen der Nachkriegszeit.

So hatten schon demokratisch gesinnte Persönlichkeiten in Diskussionszirkeln während der NS-Zeit Überlegungen über die politische Ordnung nach dem Ende des Krieges angestellt. Die Mitglieder dieser Kreise waren nach nationalsozialistischem Recht Hochverräter. Etliche Persönlichkeiten des Widerstandes gegen Hitler hatten Verbindungen zum *Kreisauer Kreis* und den Männern der Wehrmacht geknüpft, die das Attentat vom 20. Juli 1944 auf Hitler verübten. Einer dieser Widerstandskreise bestand aus ehemaligen Mitgliedern der katholischen Arbeitervereine und der christlichen Gewerkschaften von vor 1933. Seine Mitglieder hatten sich in Köln 1942 um die Dominikaner Laurentius Siemer und den Sozialethiker Eberhard Welty aus dem Kloster Walberberg bei Köln geschart. In den Gesprächen der Jahre 1942 bis 1944 war man übereingekommen, die geistig

überlebte, kirchennahe Zentrumspartei nicht mehr aufleben zu lassen und auf der Grundlage der christlichen Sozialethik eine interkonfessionelle freiheitliche, demokratische und soziale Partei zu gründen, der die Christen aller Konfessionen und Menschen aller Stände und sozialen Schichten angehören sollten.

Die Mitglieder dieses Kreises, von denen einige inhaftiert und der Justiz des Volksgerichtshofs zum Opfer gefallen waren, waren führend an der Gründung der Christlich-Demokratischen Union im Juni 1945 in Köln beteiligt. Pater Eberhard Welty hat die Diskussionsthemen des Kölner Kreises nach Kriegsende in seiner Schrift „Was nun? Grundsätze und Hinweise zur Neuordnung im deutschen Lebensraum“ (1945), zusammengefasst. Die Schrift sollte Geistlichen Leitlinien für ihre Predigten angesichts der gesellschaftlichen, politischen und seelischen Notlagen im Nachkriegsdeutschland bieten.

Auch auf evangelischer Seite gab es verschiedene Diskussionszirkel und Arbeitskreise, die auf theologisch-ethischer Basis Konzeptionen zur gesellschaftlich-politischen Neuordnung diskutierten. Beachtliche Resonanz fand der Wuppertaler Kreis um den evangelischen Rechtsanwalt Otto Schmidt. Er hat in der Schriftenreihe der CDU des Rheinlandes die Arbeit „Christlicher Realismus – ein Versuch zu sozialwirtschaftlicher Neuordnung“ (1946) veröffentlicht. Anders als viele sozialetisch fundierte Entwürfe und Programme der Nachkriegszeit, denen die wirtschaftlich-politische Zukunft einer sozialen Neuordnung oft noch kaum fassbar erschienen, entwarf Otto Schmidt 1946 in seinem Konzept „Christlicher Realismus“ liberale Ordnungsgrundsätze. Angesichts der prekären wirtschaftlichen und sozialen Nachkriegsverhältnisse war Schmidts Schrift ein gewagter, zugleich aber mutiger Schritt in Richtung einer liberalwirtschaftlichen Gesellschaftsordnung, die allerdings noch in weiter Ferne lag.

Die Gründung der Parteien

Am 16. Juni 1945 wurde in Berlin auf Initiative des ehemaligen Reichsministers Andreas Hermes, des christlichen Gewerkschaftsführers Jakob Kaiser, seiner Mitarbeiterin Elfriede Nebgen sowie weiterer Persönlichkeiten die *Christlich-Demokratische Union* (CDU) gegründet. Die Sowjetunion hatte den Forderungen der westlichen Alliierten nach Gründung demokratischer Parteien auf der Potsdamer Konferenz zugestimmt. Doch lag der sowjetischen Besatzungsmacht nicht daran, die in den Protokollen der Potsdamer Konferenz dokumentierten Empfehlungen zur Wiederherstellung der Demokratie in Deutschland im Sinne freiheitlicher, pluralistischer und rechtsstaatlicher Prinzipien umzusetzen. So wurden in der sowjetischen Besatzungszone (SBZ) unter dem Deckmantel der

Demokratie die von Anfang an zusammenarbeitenden Parteien von SPD und KPD zur Errichtung einer sozialistischen Gesellschafts- und Staatsordnung nach dem Vorbild der UdSSR gedrängt und in der *Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands* (SED) zwangsvereinigt. Die Mitglieder christlich-demokratischer und anderer demokratischer Parteien in der SBZ hingegen wurden von Anfang an behindert und nach und nach systematisch ausgeschaltet; viele von ihnen wurden in Gefängnissen und Speziallagern inhaftiert.

Anders als in der sowjetischen Besatzungszone erfolgte die Parteienbildung in den Westzonen nicht zentral, sondern dezentral. Am 17. Juni 1945, einen Tag nach der Gründung der CDU in Berlin, erfolgte in Köln – noch inoffiziell – die Gründung der *Christlich-Demokratischen Partei*. Beteiligt waren hier Mitglieder des Kölner Kreises sowie katholische und evangelische Geistliche. Pater Weltys Schrift „Was nun?“ diente dem Kölner Gründerkreis als Grundlage für die *Kölner Leitsätze*, dem ersten Parteiprogramm christlicher Demokraten in den Westzonen.

Am 1. März 1946 erfolgte im westfälischen Neheim-Hüsten die Gründung der CDU der britischen Besatzungszone. Ihr Vorsitzender wurde Konrad Adenauer, der ein eigenes Parteiprogramm den Delegierten vorstellte. Adenauer war neben Jakob Kaiser, dem Vorsitzenden der CDU in der SBZ, der einzige Unionspolitiker, der eine Zonenpartei führte. Doch wurde Kaiser Ende 1947 von der Sowjetischen Militäradministration (SMAD) zum Rücktritt gezwungen und in die Westzonen ausgewiesen. Die Presse persiflierte: „Kaiser ohne Land.“

Im Münchener Rathaus wurden am 11. Oktober 1945 von der „Münchener Gruppe“ um den Rechtsanwalt Josef Müller die Vorbereitungen für die Gründung der *Christlich Sozialen Union* (CSU) in Bayern getroffen. Am 13. Oktober 1945 erfolgte durch den ehemaligen Reichsarbeitsminister und christlichen Gewerkschaftsführer Adam Stegerwald sowie den Journalisten Vitus Heller die Gründung der CSU Würzburg-Stadt und -Land. Die Gründungsversammlung der CSU auf Landesebene unter ihrem Vorsitzenden Josef Müller erfolgte am 8. Januar 1946. Am gleichen Tag waren die CSU und weitere Parteien von der amerikanischen Militärregierung lizenziert worden.

Die *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD), deren Wiedergründung Kurt Schumacher schon im April 1945 von Hannover aus vorbereitete, konnte anders als die CDU und CSU, die parteipolitische Neugründungen waren, programmatisch und organisatorisch an den alten Traditionen als Arbeiterpartei anknüpfen. So konnten die Sozialdemokraten schneller als die Unionsparteien organisatorisch und program-

matisch zu einer Geschlossenheit finden; doch war eben die Anknüpfung an ihre Programmatik der Weimarer Zeit wohl das wichtigste Hindernis für die Partei, auf die wesentlich anderen Konstellationen und Anforderungen der Nachkriegszeit programmatisch-politisch beweglicher zu reagieren. Zwar warnte Kurt Schumacher davor, dort anzufangen, wo man 1933 aufgehört hatte, doch die alten Funktionäre aus den 1930er Jahren waren zu stark, so dass die Partei ihr Gesicht jener Zeit zunächst kaum zu wandeln vermochte. Trotz entschiedener Ablehnung der Zusammenarbeit mit der KPD im Westen konnte die SPD ihre marxistisch inspirierte Programmatik nicht ganz verleugnen. Man sah einzig in einer Verstaatlichung der Großfinanz und der Grundstoffindustrie sowie in einer volkswirtschaftlichen Gesamtplanung den Schlüssel zur Behebung der Not und der Wiederbelebung der Wirtschaft.

Adenauers schärfster politischer Gegenspieler war Kurt Schumacher, die zentrale Figur der Sozialdemokraten in der Nachkriegszeit. Schon bald nach der Gründung der Parteien in den Westzonen zeichnete sich ab, dass CDU und SPD die stärksten Kontrahenten in der politischen Auseinandersetzung um die Neugestaltung Deutschlands und im Kampf um die Gunst der Wählerstimmen waren. Zwar hatte auch die CDU im Wahlkampf in der britischen Zone in ihrem Ahlener Wirtschaftsprogramm (1947) – ähnlich der Programmatik der Linksparteien – eine *gemeinwirtschaftliche Ordnung* gefordert; doch war die Zustimmung zur Gemeinwirtschaft modifiziert worden: Adenauer hatte, seinerzeit Vorsitzender der CDU-Fraktion des Landtags von Nordrhein-Westfalen, die Sozialisierungsbeschlüsse seiner Partei an die Bedingung geknüpft, dass dem deutschen Volk zuvor das volle Verfügungsrecht über die Betriebe zurückgegeben werden müsse, damit es in Freiheit und eigener Verantwortung eine Wirtschafts- und Sozialordnung bilden könne.

Mittelpunkt der liberalen Parteien in den Westzonen war Württemberg, wo im Januar 1946 Theodor Heuss und Reinhold Maier mit Gleichgesinnten die *Demokratische Volkspartei* (DVP) gründeten. Auch in den übrigen Ländern der Westzonen entstanden liberale Parteien. Diese schlossen sich am 10./11. Dezember 1948 auf ihrem „Gesamtvertretertag der liberalen demokratischen Parteien aus den nicht sowjetisch besetzten Teilen Deutschlands und seiner Hauptstadt Berlin“ im hessischen Heppenheim zur *Freiheitlich Demokratischen Partei* (FDP) zusammen. Zu ihrem ersten Vorsitzenden wurde der spätere Bundespräsident Theodor Heuss gewählt.

Die Neugliederung der Länder

Im Jahr 1946 nahmen die Besatzungsmächte die Neugliederung der Länder in Angriff. In der amerikanischen Zone (US-Zone) entstanden 1945

die Länder Bayern, Hessen, Württemberg-Baden und 1947 Bremen. In der britischen Zone wurden im Laufe des Jahres 1946 Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und die Freie Hansestadt Hamburg als oberste Verwaltungseinheiten neu gegründet. In der französischen Zone wurden 1945/46 die Länder Süd-Baden, Württemberg-Hohenzollern und Rheinland Pfalz gegründet; das Saarland war 1946 aus der französischen Zone ausgegliedert und (politisch bis 1957, wirtschaftlich bis 1959) an Frankreich gebunden.

Die ersten Landesregierungen wurden von den Besatzungsmächten eingesetzt; zugleich wurde die Demokratisierung schrittweise vorangetrieben. Schon 1946 fanden in den westlichen Zonen Gemeinde- und Kreistagswahlen statt; in den Ländern traten nach Volksabstimmungen Landesverfassungen in Kraft. Nach und nach wurden auch die Landesregierungen – zunächst in der amerikanischen Zone – der mit einiger Verzögerung auch die beiden anderen Besatzungszonen folgten, von gewählten Volksvertretern gebildet. Die anhaltenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme wie die Versorgungsengpässe, die Lenkung der Flüchtlingsströme, die Organisation des Güterausbaus und dergleichen erforderten mit zunehmender Zeit eine effektivere Koordinierung der Planungen und Befugnisse der einzelnen Landesregierungen und Landesverwaltungen.

Die Amerikaner hatten wiederholt versucht, im Berliner Kontrollrat der Vier Alliierten die im Potsdamer Abkommen von 1945 vorgesehenen gesamtdeutschen Staatssekretariate zur Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitik durchzusetzen; doch waren diese Pläne am Veto der französischen Besatzungsmacht gescheitert. Frankreich verfolgte eine betont föderalistische Sonderpolitik in seiner Besatzungszone und vermied – von sicherheitspolitischen Erwägungen getragen – die Zentralisierung der Verwaltungseinheiten in seiner Zone.

Als Koordinierungsgremium der Landesregierungen und Landesbehörden wurde schon im Dezember 1945 von den Amerikanern in Stuttgart der *Länderrat* ins Leben gerufen. In der britischen Zone, in der die materiellen Schäden besonders groß waren – so vor allem in der Eisen-, Stahl-, Kohleproduktion und der weiterverarbeitenden Industrie des Ruhrgebiets –, war im März 1946 ein *Zonenbeirat* gegründet worden. Neben den Leitungsgremien der Länder waren in den Zonenbeirat auch die Vertreter der Provinzen sowie der Parteien zur Beratung allgemeiner politischer, wirtschaftlicher und verwaltungsbezogener Fragen berufen worden.

Das Vereinigte Wirtschaftsgebiet

Doch reichten auch diese Koordinierungsgremien der Zonen nicht mehr zur Bewältigung der anstehenden wirtschaftlichen, sozialen und politischen Probleme aus. In der amerikanischen Zone fehlte es zum Beispiel an Kohle, Stahl und Eisen, in der überbevölkerten britischen Zone war der Mangel an Nahrungsmitteln übergroß. Die wirtschaftliche Schwäche – die Industrie hatte Ende 1946 erst 45% des Stands von 1936 erreicht –, die Kriegszerstörungen, die Demontage, die Krise des Transportsystems sowie die Kohle- und Stahlknappheit forcierten die Überlegungen der amerikanischen und der britischen Regierung bezüglich einer engeren Zusammenarbeit ihrer Zonen.

Die Amerikaner hatten schon im Mai 1946 in ihrem Besatzungsgebiet einen Demontagestopp verfügt. General Clay beabsichtigte, auf diese Weise Druck auf Frankreich und die UdSSR auszuüben, um die von den USA von Anfang an verfochtene wirtschaftliche Integration Deutschlands durchzusetzen. Nachdem der Reparationstopp aber die beabsichtigten Wirkungen verfehlte und die Pariser Außenministerkonferenz der alliierten und assoziierten Mächte im Sommer 1946 deutlich machte, dass die 1945 in Potsdam beschlossene Zusammenarbeit der Siegermächte in Deutschland nicht zu verwirklichen sei, fasste die amerikanische Regierung den Entschluss, ihre eigene Zone mit der britischen zusammenzulegen. Die Engländer verfolgten zwar in der Anfangszeit eine wesentlich andere Wirtschaftspolitik als die Amerikaner – vor allem war man bestrebt, die Großindustrie zu verstaatlichen –, doch beugte man sich angesichts der zunehmenden wirtschaftlichen und politischen Abhängigkeit von den Amerikanern schließlich den Vorstellungen der Regierung in Washington. Die Franzosen dagegen lehnten eine Zusammenlegung ihrer Zone mit der amerikanischen und britischen Zone ab.

Am 1. Januar 1947 wurde offiziell das *Vereinigte Wirtschaftsgebiet*, die sogenannte *Bizone* gegründet. Die bizonale Verwaltung mit Sitz in Frankfurt am Main wurde im Laufe des Jahres 1947 um ein parlamentarisches Gremium, den Wirtschaftsrat, erweitert. Der Wirtschaftsrat, der aus den von den Landtagen der Länder gewählten 52 (später 104) Abgeordneten bestand, verfügte über quasiparlamentarische Kompetenzen. Der Verwaltungsrat, eine Art Kabinett, hatte als Vertretung der Landesregierungen die Funktion einer Exekutive. Ihm waren bizonale Verwaltungen für Wirtschaft, Post, Finanzen, Landwirtschaft, Verkehr und Arbeit zugeordnet. An ihrer Spitze stand je ein Direktor; der Verwaltungsrat wurde von einem Oberdirektor geleitet. Allerdings unterstanden der Wirtschafts-

und der Verwaltungsrat dem unbegrenzten Aufsichts- und Weisungsrecht der beiden westlichen Besatzungsmächte.

Die Errichtung der Bizone war einer der wichtigsten Marksteine auf dem Weg Nachkriegsdeutschlands zur Herstellung einer freiheitlichen, demokratischen und parlamentarischen Rechtsordnung und damit ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland. Darüber hinaus wurde in Frankfurt auch der Grundstein gelegt für eine erfolgreiche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik. Im Januar 1948 war der Direktor der Frankfurter Wirtschaftsverwaltung, Johannes Semler, wegen seiner Kritik an der amerikanischen Besatzungspolitik, abgesetzt worden. An seine Stelle trat Ludwig Erhard, der seinerzeit bayerischer Wirtschaftsminister war. Mit ihm begann eine Wende in der Wirtschaftspolitik der Westzonen.

In einer großen programmatischen Rede erläuterte Ludwig Erhard während der 14. Vollversammlung des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes in Frankfurt am 21. April 1948 das Ziel seiner Politik: die Befreiung der Menschen von der staatlichen Befehlswirtschaft und die allmähliche Wiederbelebung der Marktkräfte als die entscheidende Grundlage für die Gesundung der Wirtschaft und als Quelle des Wohlstandes für die Bevölkerung. Schon kurze Zeit später sollte Erhard die Gelegenheit haben, dieses Programm in die Tat umzusetzen.

Vom 23. Februar bis 2. Juni 1948 tagte in London die Sechsmächtekonferenz der Außenminister der westlichen Besatzungsmächte sowie der Benelux-Länder, Belgien, Niederlande und Luxemburg, als direkten Nachbarn Westdeutschlands. Eine Einladung an die Sowjetunion zu dieser Konferenz war nicht ergangen. Die Ergebnisse der deutschlandpolitischen Besprechungen, die in zwei Sitzungsperioden zwischen dem 23. Februar und dem 2. Juni 1948 stattfanden, wurden als die „Londoner Empfehlungen“ bekannt. Sie bestanden in der Übereinkunft, dass das deutsche Volk nunmehr die Freiheit erhalten solle, für sich die politischen Organisationen und Institutionen zu errichten, derer es zu seiner Selbstverwaltung bedürfe.

Im Zuge dieser Entscheidungen wurde am 20. Juni 1948 in der amerikanischen, der britischen und der französischen Zone die von den USA initiierte Währungsreform durchgeführt, wobei die Deutsche Mark die Reichsmark ablöste. Nur vier Tage später trat das „Gesetz über die wirtschaftspolitischen Leitsätze nach der Währungsreform“, kurz: das „Leitsatzegesetz“, in Kraft. Es war unter dem richtungsweisenden Einsatz von Ludwig Erhard im Wirtschaftsrat am 18. Juni 1948 mit den Stimmen von CDU, CSU, FDP, DP und WAV (Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung)

gegen die Stimmen der SPD und KPD angenommen worden. Nach einigem Zögern stimmte das alliierte Zwei-Mächte-Kontrollamt den von vielen als revolutionär empfundenen Maßnahmen zum Abbau der Wirtschaftslenkung zu, wovon sich Erhard einen Ansporn des Leistungswillens und damit eine rasche Ankurbelung der Güterproduktion sowie deren gerechte Verteilung versprach. Die wirtschaftliche Entwicklung sollte Erhard schon bald Recht geben. Allerdings darf nicht verkannt werden, dass der – wenn auch zunächst noch bescheidene – Aufschwung der deutschen Wirtschaft zu einem wesentlichen Teil auch im Marshall-Plan der USA begründet war, der am 3. April 1948 in Kraft trat. Dieser Plan, der die Grundlage zahlreicher europäischer Organisationen mit wirtschaftlichen Zielsetzungen beinhaltete, unterstützte auch den Aufbau Deutschlands und Westeuropas durch amerikanische Waren, Kredite und weitere Wirtschaftshilfen.

Eine Übernahme der Maßnahmen der Bizone im Sinne des *Gesetzes über die wirtschaftspolitischen Leitsätze nach der Währungsreform* (und anderer Rechte) durch Schaffung einer „Trizone“ war von der französischen Besatzungsmacht – wohl auch mit Rücksicht auf den Sonderstatus des Saarlandes – für die übrigen Länder ihrer Zone nicht geplant. Eine „Trizone“ hat es demnach im wirtschaftsrechtlichen Sinne nie gegeben. Die Verbesserung und Angleichung der Lebensverhältnisse in den westlichen deutschen Ländern sollten so erst zu den vordringlichen Aufgaben der künftigen Bundesrepublik und ihrer Regierung gehören.

Der Parlamentarische Rat

Am 8. Juli 1948 überreichten die westlichen Militärgouverneure im Rahmen der „Rittersturz“-Konferenz in Koblenz den Ministerpräsidenten der Länder die „Frankfurter Dokumente“. In diesen erteilten die Alliierten den Auftrag, eine verfassunggebende Versammlung für einen westdeutschen Staat einzuberufen. Unter Berufung auf die Empfehlungen der Londoner Außenministerkonferenz vom Juni 1948 wurde den Ministerpräsidenten in den „Frankfurter Dokumenten“ empfohlen, einen *Parlamentarischen Rat* einzuberufen, der die Verfassung für den neuen Weststaat beraten und beschließen sollte. Die Ministerpräsidenten wollten jedoch die Einberufung einer deutschen Nationalversammlung und die Ausarbeitung einer deutschen Verfassung so lange zurückstellen, bis die Voraussetzungen für eine gesamtdeutsche Regierung gegeben seien und die deutsche Souveränität in ausreichendem Maße wiederhergestellt sei.

Nachdem General Clay erklärt hatte, dass die vorgesehene Bildung eines Weststaates angesichts der defensiven Haltung der sowjetischen und der französischen Militärregierung die beste Lösung sei, die unter den gegenwärtigen Bedingungen erreicht werden könne, befürworteten die Minister-

präsidenten schließlich in ihrer gemeinsamen Sitzung mit den Militärgouverneuren die Einberufung des *Parlamentarischen Rates*.

Vom 10. bis 23. August 1948 hatten auf Veranlassung der Ministerpräsidenten in Herrenchiemsee in Bayern die Verfassungsexperten der Länder einen Grundgesetzentwurf vorbereitet. Am 1. September 1948 trat der Parlamentarische Rat in Bonn zum ersten Mal zusammen; als Versammlungsstätte diente ihm das Naturkundemuseum König. Da die SPD ein besonderes Interesse am Vorsitz des Hauptausschusses hatte, in dem die wichtigste Arbeit der Verfassungsberatungen geleistet wurde, und mit Professor Carlo Schmid einen geeigneten Kandidaten präsentieren konnte, stand der Entscheidung, den Kandidaten der Union, Konrad Adenauer, zum Präsidenten des Parlamentarischen Rates zu bestimmen, nichts mehr im Wege. Als früherer Kölner Oberbürgermeister (1917–1933) und Präsident des Preußischen Staatsrates (1921–1933) verfügte Adenauer über umfassende parlamentarische und politische Erfahrungen und gehörte als Vorsitzender der CDU der britischen Zone zu den herausragenden politischen Persönlichkeiten.

In den Reihen der Abgeordneten war man sich weitgehend einig, dass der künftige Weststaat angesichts der Teilung Deutschlands in zwei Machtblöcke nur eine provisorische Lösung darstellen solle. Aus diesem Grund verzichtete der Parlamentarische Rat auch auf den Begriff „Verfassunggebende Versammlung“. Entsprechend sollte statt einer Verfassung die bundesstaatliche Rechtsordnung die Bezeichnung „Grundgesetz“ (GG) tragen.

Kontroversen gab es zwischen CDU und CSU einerseits und der SPD andererseits hinsichtlich des Charakters der neuen Verfassung. Aufgrund der weitreichenden alliierten Hoheitsrechte und Vorbehalte, die im Besatzungsstatut für die Bundesrepublik vorgesehen waren, wollte die SPD das Grundgesetz lediglich als *Organisationsstatut für eine Übergangszeit* verstehen, und alles, was in das Grundgesetz geschrieben wurde, unter das Gesetz des Provisorischen stellen. Die Sozialdemokraten wollten daher auch kein eigenes Amt für ein Staatsoberhaupt errichten.

CDU und CSU konnten sich jedoch mit ihrer Vorstellung durchsetzen, dass das Grundgesetz den Charakter der *Verfassung eines souveränen Staates* haben solle. Volle Einigkeit bestand zwischen den Parteien darin, die Grundrechte nicht in der eher abstrakten und rechtlich unbestimmten Fassung von Weimar aufzunehmen, sondern sie stärker zu konkretisieren. Im Gegensatz zur Weimarer Verfassung des Deutschen Reiches (1919) sollten sie als unmittelbar geltendes Recht Verwaltung, Rechtsprechung und Gesetzgebung binden und nicht bloß als unverbindliche Programm-

sätze formuliert werden. Es schien dem Parlamentarischen Rat daher wichtiger, die klassischen Grundrechte, die den Einzelnen vor Übergriffen des Staates schützen, verbindlich zu formulieren, anstatt Grundsätze über die soziale Lebensordnung aufzunehmen, die erst durch staatliche Tätigkeit hätten ausgefüllt werden müssen. Meinungsverschiedenheiten zwischen den einzelnen Parteien sowie zwischen dem Parlamentarischen Rat und den Militärgouverneuren gab es vor allem in den Debatten über die Sozialisierung und die Frage der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Doch kamen die Alliierten den deutschen Vorstellungen hinsichtlich der Finanzverwaltung und der konkurrierenden Gesetzgebung entgegen.

Am 8. Mai 1949 verabschiedete der Parlamentarische Rat das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, das am 12. Mai von den Militärgouverneuren gebilligt wurde. Dies war der Tag, an dem auch die Blockade Berlins durch die sowjetische Militärmacht endete, die mit ihrem Versuch, durch die Isolierung der Stadt, beziehungsweise West-Berlins, die Bildung eines westdeutschen Teilstaates zu verhindern, auf vehementen Widerstand der Amerikaner gestoßen war. Nur wenige Tage später, am 30. Mai 1949, wurde die Verfassung der DDR vom Volkskongress bestätigt. Die politisch-staatliche Einheit Deutschlands war damit in weite Ferne gerückt.

Die Verkündung des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 war zwar die Geburtsstunde der Bundesrepublik Deutschland, doch konnte der junge Staat erst durch die Bildung seiner wichtigsten Organe – das heißt des Bundestags (Art. 38 ff. GG), des Bundesrats (Art. 50 ff. GG), des Bundespräsidenten (Art. 54 ff. GG), der Bundesregierung (Art. 62 ff. GG) und der Gerichtsorganisationen (Art. 92 ff. GG) des Bundesverfassungsgerichts, der Obersten Bundesgerichtshöfe sowie weiterer Verfassungsorgane –, funktionstüchtig werden.

Den Wahlen zum Ersten Deutschen Bundestag 1949 kam angesichts des vierjährigen Vakuums einer deutschen Zentralregierung und der besonderen Aufgaben, die der neuen Bundesregierung zu lösen aufgetragen waren, große Bedeutung zu. Insbesondere die Frage der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik hatte von Anfang an im Parlamentarischen Rat zu heftigen Kontroversen zwischen der CDU/CSU-Fraktion und der SPD geführt. Doch ist das Grundgesetz auch ohne eine dezidierte Wirtschaftsverfassung *wirtschaftsordnungspolitisch* keineswegs neutral; vielmehr versteht es sich mit seinen individualrechtlichen Freiheitsverbürgungen einerseits und seinen sozialrechtlichen Freiheitsbindungen andererseits als ein *System ausgleichender Ordnung*.

Das Wahlvolk, das die Jahre der Diktatur des NS-Staates und des Krieges hinter sich lassen wollte und der Mangelbewirtschaftung überdrüssig geworden war, bekundete mehrheitlich in den Wahlen zum Ersten Deutschen Bundestag am 14. August 1949 seine Zustimmung zu den Parteien von CDU, CSU, FDP und Deutsche Partei (DP), die bereits im Parlamentarischen Rat bei den Abstimmungen über die wichtigsten Grundgesetzartikel die größten Übereinstimmungen zu verzeichnen hatten. So bildeten denn die Unionsparteien – zusammen mit den nationalliberalen Parteien FDP und DP – die erste deutsche Bundesregierung unter Bundeskanzler Konrad Adenauer.

Literatur:

Fromme, Friedrich Karl: Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur, Tübingen 1960

Politik im 20. Jahrhundert. Hrsg. von Hans-Hermann Hartwich, mit einem Geleitwort von Otto Heinrich von der Gablentz, Braunschweig 1964

Pünder, Tilmann: Das bizonale Interregnum. Die Geschichte des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1946–1949, Waiblingen 1966

Ambrosius, Gerold: Die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft in Westdeutschland 1945–1949, Stuttgart 1977

Lampert, Heinz: Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, München 1978

Uertz, Rudolf: Christentum und Sozialismus in der frühen CDU. Grundlagen und Wirkungen der christlich-sozialen Ideen in der Union 1945–1949, Stuttgart 1981

Eschenburg, Theodor: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Bd. 1: Jahre der Besatzung 1945–1949. Mit einem einleitenden Essay von Eberhard Jäckel, Stuttgart 1983

Uertz, Rudolf: Christlich-demokratische Wertvorstellungen im Parlamentarischen Rat 1948/49, in: Historisch-Politische Mitteilungen, 15 (2008), S. 103–123

Detjen, Joachim: Politische Erziehung als Wissenschaftsaufgabe. Das Verhältnis der Gründergeneration der deutschen Politikwissenschaft zur politischen Bildung, Baden-Baden 2016

Seebacher, Brigitte: Hundert Jahre Hoffnung und ein langer Abschied. Zur Geschichte der Sozialdemokratie, Bonn 2023

Der Autor ist außerplanmäßiger Professor für Politikwissenschaft an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt