

THILO VOGELSANG

DIE BEMÜHUNGEN
UM EINE DEUTSCHE ZENTRALVERWALTUNG 1945/46

Nach der bedingungslosen Kapitulation des Deutschen Reiches am 8. Mai 1945 galt die politische Einheit Deutschlands den Siegermächten keineswegs als ein schwerwiegendes Problem, da eine grundsätzliche Entscheidung darüber entweder aufgeschoben werden sollte oder – mangels Konzept – aufgeschoben werden mußte. Übereinstimmung bestand nur darüber, daß Deutschland trotz der Gliederung in vier Besatzungszonen auf wirtschaftlichem Gebiete als Einheit zu „behandeln“ sei, was sich in Institution und Tätigkeit des Alliierten Kontrollrates ausdrücken sollte und überdies im Potsdamer Abkommen vom 2. August 1945 festgelegt wurde. Als Hilfsinstrumente der wirtschaftlichen Einheit galten die vorgesehenen „zentralen deutschen Verwaltungen“ unter der Leitung von Staatssekretären, deren Arbeit unter der Aufsicht des Kontrollrates zu geschehen hatte.

Diese Staatssekretariate sind bekanntlich nicht zustandegekommen. Das lag hauptsächlich an der Haltung der Franzosen, doch zu einem gewissen Teil auch an den unterschiedlichen Vorstellungen anderer Besatzungsmächte, etwa der Sowjets, über organisatorische und politische Zweckmäßigkeiten. Auf der anderen Seite können wir jetzt aus zugänglich gewordenen Quellen erfahren, daß die amerikanische Militärregierung diese einzigen in Potsdam zugestandenen deutschen Zentralbehörden sehr ernst genommen hat. Sie und General Clay haben sich von Anfang an stark für die Errichtung der „central agencies“ eingesetzt und später, nach den Fehlschlägen, ihre eigenen organisatorischen Aktionen immer wieder auf sie bezogen.

Die in den Jahren 1945 (Länderrat) und 1946 (wirtschaftliche Verschmelzung der britischen und amerikanischen Zone) verwirklichten amerikanischen Initiativen besaßen daher eindeutig eine substitutionelle Funktion „according to Potsdam“. Beide Ersatzlösungen waren und galten als „offen“, d. h. sie boten Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung durch Übernahme (Länderrat) bzw. durch Beitritt (Bizone). Ein Blick auf die spezielle Entwicklung während der ersten beiden Nachkriegsjahre soll diese und die vorangegangenen Feststellungen im folgenden verdeutlichen, angeregt nicht zuletzt durch die jüngste Untersuchung John Gimbels.

I

Der aus Vertretern der USA, der Sowjetunion und Großbritanniens zusammengesetzten *European Advisory Commission* (EAC) in London war die Aufgabe gestellt worden, die formalen Grundlagen der Kontrolle Deutschlands für die Zeit „unmittelbar nach der Niederlage“ durch verbindliche Abkommen zu erarbeiten.

Hier einigte man sich über den Text der erwähnten Kapitulationsurkunde sowie über Abgrenzung und „Wesen“ der Besatzungszonen (wobei die von britischer Seite vorgeschlagene Mischbesetzung mit gemeinsamer Militärregierung keine Zustimmung fand und statt dessen sich das sowjetische Verlangen nach „integralen“ Zonen durchsetzte) und verhandelte Einzelheiten des Kontrollmechanismus. Am Ende bestand ein Konsensus darüber, daß der Kontrollrat für Deutschland als Ganzes zuständig sein würde und daß er und seine Organe sich bei ihren Entscheidungen *deutscher Zentralverwaltungen* bedienen könnten. Das schließlich fertiggestellte Abkommen über das Kontrollsystem vom 14. November 1944 sah ein ständiges Koordinierungs-Komitee (Coordinating Committee) vor (Art. 4), das – neben anderen – die Aufgabe haben sollte, die Tätigkeit der deutschen Zentralverwaltungen und anderer Dienststellen laufend zu überwachen (Art. 5); ähnliche Funktionen waren den von den Mächten zu bildenden Fachabteilungen zgedacht, genannt in Art. 6, in welchem etwas abweichend sogar von „zentralen deutschen Dienststellen und Ministerien“ die Rede war¹.

Am Text dieses von den Regierungen bald gebilligten Agreements vom 14. November 1944 ist, soweit wir sehen, später nichts mehr geändert worden, wenn man von seiner am 1. Mai 1945 vorgenommenen Ausdehnung auf Frankreich als vierter Kontrollmacht absieht². Das bedeutete zunächst, daß zum Zeitpunkt der Unterzeichnung die Vorstellung bestand, im Augenblick der Kapitulation würden verwendbare deutsche zentrale Stellen noch existieren. Allerdings machten kurz darauf Kriegsminister Stimson und Marineminister Forrestal ihre Zweifel deutlich, ob am Tage der Kapitulation eine funktionierende Zentralverwaltung noch vorhanden sein und – wenn ja – ob es zweckmäßig sein würde, sie in der dann vorgefundenen Form dem Kontrollrat zu unterstellen. Sie empfahlen daher gründliche Beratungen, u. a. auch darüber, wie eventuell eine *neu* einzurichtende „central administration or administrative structures“ auszusehen haben würde³. Diese Vorbehalte waren zwar realistischer als der Text des Agreements und wurden überdies durch die am 8. Mai tatsächlich gegebenen Zustände in Deutschland bestätigt, doch vermochten sie weder bis dahin noch danach die Mächte von der Absicht abzubringen, „German central agencies“ in ihren Dienst zu stellen. Denn als am 5. Juni 1945 die vier Oberbefehlshaber namens ihrer Regierungen die oberste Gewalt in Deutschland übernahmen, wurde in einer der drei „Feststellungen“ der Besatzungs-

¹ Text des Abkommens vom 14. November 1944 (Agreement on Control Machinery in Germany) in: Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, The Conferences of Malta and Yalta, Washington 1955, S. 124–127.

² Durch ein Protokoll der EAC (zur Vorlage bei den Regierungen) vom 1. Mai 1945, erwähnt in einem Telegramm Winants an Grew vom selben Tage, in: Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers 1945, Vol. III (European Advisory Commission, Austria, Germany), Washington 1968 (künftig zitiert: Foreign Relations 1945/III, bei weiteren Bänden entsprechend), S. 258.

³ Aufzeichnung vom 27. Dezember 1944, Anlage einer Weisung des amtierenden Außenministers Grew für Winant vom 25. Januar 1945, ebenda, S. 174ff.

mächte vom selben Tage wiederum von den „entsprechenden deutschen Behörden“ gesprochen, als den Empfängern von Kontrollratsbeschlüssen und zu überwachen vom Koordinierungsausschuß⁴.

Die nächste, verbindlichere Stufe in der gemeinsamen Auffassung, mit deutschen zentralen Verwaltungen zu arbeiten, wurde auf der Potsdamer Konferenz erreicht. Der entsprechende Text in dem bekannten Kommuniqué („Abkommen“) vom 2. August 1945 ist dann zum eigentlichen Bezugspunkt der nachfolgenden Diskussionen geworden. In den Abschnitt III des Kommuniqués wurden die „Politischen und wirtschaftlichen Grundsätze, deren man sich bei der Behandlung Deutschlands in der Anfangsphase der Kontrolle bedienen muß“ eingerückt, und unter A (Politische Grundsätze) hieß es in Ziffer 9, Abs. IV:

Bis auf weiteres wird keine zentrale deutsche Regierung errichtet werden. Jedoch werden einige wichtige zentrale deutsche Verwaltungsabteilungen errichtet werden, an deren Spitze Staatssekretäre stehen, und zwar auf den Gebieten des Finanzwesens, des Transportwesens, des Verkehrswesens, des Außenhandels und der Industrie. Diese Abteilungen werden unter der Leitung des Kontrollrates tätig sein⁵.

Mit diesem Wortlaut folgte die Konferenz Empfehlungen, die das State Department Präsident Truman bereits am 14. Juni zur Vorbereitung der Potsdamer Tagesordnung vorgelegt hatte⁶. Nachdem mit der Verhaftung der Regierung Dönitz am 23. Mai auch die letzten Zwergebüros einzelner Reichsministerien aufgelöst worden waren, sprach das Memorandum Grews folgerichtig von der „Wiederherstellung“ (restoration) zentraler Stellen, und genau von dieser Zielsetzung nahmen die nun einsetzenden Schwierigkeiten ihren Ausgang.

II

Obgleich die Teilnahme *Frankreichs* an der Kontrolle Deutschlands faktisch am 5. Juni begonnen hatte, waren dennoch de Gaulle und sein Außenminister Bidault zu ihrer größten Verärgerung nicht nach Potsdam eingeladen worden. Nach der Konferenz erkannte die französische Regierung zwar die dort gefaßten Beschlüsse generell an, machte aber auch sofort Vorbehalte geltend: schon am 7. August

⁴ Ziffer 4 der „Feststellung über das Kontrollverfahren in Deutschland“ der Vier Mächte vom 5. Juni 1945, in: Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland, Ergänzungsblatt Nr. 1, Berlin 1945; engl. Text in: A Decade of American Foreign Policy 1941-49, Washington 1950, S. 512.

⁵ Die entscheidende Stelle in: Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, The Conference of Berlin (The Potsdam Conference) 1945, Vol. II, Washington 1960 (künftig zitiert: Foreign Relations, Potsdam II, bei Band I entsprechend), S. 1483 (Protocol of Proceedings) und S. 1503 (Communiqué [Report]).

⁶ Ernst Deuerlein, Die amerikanischen Vorformulierungen und Vorentscheidungen für die Konferenz von Potsdam, in: Deutschland-Arch. 3 (1970), S. 341 f., dazu Foreign Relations, Potsdam I, S. 166.

sprach sie sich bei den anderen drei Mächten in einer Note nicht nur gegen die Zulassung von Parteien in ganz Deutschland, sondern auch gegen die Einrichtung zentraler Verwaltungen aus⁷. Damit war ein deutliches Zeichen gesetzt. Denn für die französische Politik stand im Augenblick, sich gründend auf den Erfahrungen zweier Weltkriege im eigenen Lande, das Sicherheitsbedürfnis im Vordergrund, verbunden mit traditionalistischen Denkmodellen einer jahrhundertealten Rhein- und Deutschlandpolitik. Die daraus entstandenen Wünsche hatte Bidault bereits am 19. Mai bei seinem ersten Besuche in Washington im State Department präzisiert⁸. Er operierte mit der Vorstellung von dem permanenten Bedrohtsein durch Deutschland (sobald der Nachbar seine Kräfte wieder zusammenzufassen in der Lage sein würde), trug sie den Verbündeten immer wieder vor und durfte dabei der Zustimmung einer breiten Öffentlichkeit in Frankreich sicher sein⁹.

Bedauern und Enttäuschung über die ablehnende Haltung Frankreichs waren besonders bei den Amerikanern festzustellen, und zunächst dachten sie unbeirrt weiter daran (wie auch die Briten), doch noch zu derartigen „German central agencies“ gelangen zu können. Das amerikanische Oberkommando (USFET) und mit ihm die Kontrollratsgruppe USGCC waren sogar organisatorisch darauf vorbereitet. In einem „Ministerial Collecting Center“ in Fürstentum Kassel befanden sich nicht nur – neben Dokumentarmaterial für Prozeßzwecke – beschlagnahmte Akten als Grundlage für die Tätigkeit der neuen Büros, sondern es stand hier auch qualifiziertes „non-Nazi German Personnel“ bereit, um zusammen mit den Akten nach Berlin verbracht zu werden¹⁰. Daneben war man um die Besetzung der Spitzenpositionen bemüht. In den Erinnerungen Hermann Pünders¹¹ sowie in anderen Quellen privater Herkunft¹² finden sich Hinweise darauf, daß man in der

⁷ Zu den französischen Stellungnahmen zu den Potsdamer Beschlüssen (insgesamt sechs) vgl. Documents français relatifs à l'Allemagne (Août 1945 – Février 1947), Paris 1947, S. 1–11; englische Übersetzung der auf die deutschen Zentralbehörden bezugnehmenden Note Bidault in einem Telegramm Botschafter Cafferys an Byrnes vom 7. August 1945, in: Foreign Relations, Potsdam II, S. 1554f.

⁸ Foreign Relations 1945/III, S. 512–514 (Niederschrift Grews über ein Gespräch mit Bidault und Bonnet in Washington am 19. Mai 1945).

⁹ Hans-Peter Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik, Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945–1949, Neuwied und Berlin 1966, S. 179.

¹⁰ Vgl. den Vorschlag des amerikanischen Mitgliedes im Political Directorate des Kontrollrates in der Sitzung am 11. Oktober 1945, Foreign Relations 1945/III, S. 884 mit Anm. 34. Zum „Ministerial Collecting Center“ vgl. die Angaben bei Walter Vogel, Westdeutschland 1945–1950, Der Aufbau von Verfassungs- und Verwaltungseinrichtungen über den Ländern der drei westlichen Besatzungszonen, Teil 2 (Schriften des Bundesarchivs. 12), Boppard 1964, S. 11f.

¹¹ Hermann Pünder, Von Preußen nach Europa, Lebenserinnerungen, Stuttgart 1968, S. 197f. Auch Adenauer, damals noch Oberbürgermeister in Köln, wurde von amerikanischen Offizieren „um Namen wegen Besetzung leitender Stellen, allerdings in Berlin, gefragt“, vgl. seinen Brief an Pünder vom 5. September 1945, ebenda, S. 198.

¹² Im Kommentar der von ihm herausgegebenen Aufzeichnung von Abraham Frowein („Erinnerungen an seine Tätigkeit im Deutschen Wirtschaftsrat bei der Britischen Kontroll-

amerikanischen wie in der britischen Zone – gewissermaßen unter der Hand – bis in den Spätherbst 1945 hinein nach deutschen unbelasteten Persönlichkeiten suchte, die man dem Kontrollrat als Staatssekretär-Kandidaten (Vier-Zonen-Amtschefs) und für andere hohe Stellungen innerhalb der „agencies“ hätte präsentieren können.

Die Franzosen gaben ihre Begründungen mit Abstufungen. In den *Kollegien* der vier Sieger (so innerhalb des Kontrollrates und auf der Londoner Außenminister-Konferenz), mithin vor sowjetischen Augen und Ohren, hieß es permanent, daß die Errichtung zentraler deutscher Verwaltungsstellen, auch wenn sie unter Aufsicht des Kontrollrates arbeiteten, einem administrativen und politischen Zentralismus Vorschub leisten und bald in einer starken deutschen *Zentralregierung* enden würden, was Frankreich nun einmal nicht wolle. Und dazu dann stets der Hinweis, Frankreich sei in Potsdam nicht zugegen gewesen, habe nichts mitbeschlossen und im übrigen ja schon am 7. August seine Bedenken und Vorbehalte angemeldet.

Auf höherer Ebene – und fast ausschließlich gegenüber der amerikanischen Regierung – wurden die Befürchtungen leidenschaftlich ausgemalt, so von de Gaulle, Bidault, Couve de Murville und René Mayer: das französische Volk habe eine panische Angst vor einer Entwicklung zum Zentralismus; eine aus den Staatssekretariaten sich zwangsläufig entwickelnde deutsche Regierung über alle vier Zonen würde jedoch von den Sowjets beherrscht werden, und man hätte dann die Russen an der französischen Grenze¹³. Oder noch dramatischer: Wer Sachsen und Preußen beherrsche, so sagte de Gaulle am 3. November zu dem amerikanischen Botschafter Caffery, der beherrsche auch Deutschland. Gegen ein wiedererstarktes Deutschland („mit“ oder „wegen“ dessen Zentralregierung) im russischen Einflußbereich könne Frankreich weder allein noch im Bunde mit England und den USA ankämpfen. Frankreich würde unterliegen und ganz Europa russisch werden. Die Frage einer „central administration“ sei daher wegen ihrer Konsequenzen für Frankreich eine Frage der nackten Existenz¹⁴.

In diesen Auseinandersetzungen zeichnete sich außerdem noch eine Variante ab. Frankreich versuchte im Herbst 1945, das Problem der „central agencies“ mit seinen Ansprüchen und Wünschen hinsichtlich Saar, Rheinland und Ruhrgebiet zu verbinden. Die französischen Repräsentanten in Deutschland gaben zu ver-

kommission in Minden“, Boppard 1968) teilt Walter Vogel S. 28 f. (Anm. 15) mit, daß der frühere Ministerialdirektor im Reichswirtschaftsministerium Dr. Elmar Michel von den Engländern „schon im Sommer 1945 für den Posten eines Staatssekretärs für eines der . . . in Berlin geplanten wirtschaftlichen Staatssekretariate vorgesehen“ worden sei. Der amerikanische Oberst von Schulze-Gaevernitz besuchte im Auftrage von Alan Dulles den früheren Landrat von Rendsburg und nunmehrigen Mitbegründer der CDU Theodor Steltzer in Berlin, um ihm das Staatssekretariat für Verkehrswesen anzutragen. Steltzer lehnte jedoch ab und wurde bald darauf in der britischen Zone Oberpräsident von Schleswig-Holstein (Theodor Steltzer, 60 Jahre Zeitgenosse, München 1966, S. 177 f.).

¹³ Telegramm Cafferys an Byrnes vom 27. September 1945, in: *Foreign Relations 1945/III*, S. 878.

¹⁴ Caffery an Byrnes über sein Gespräch mit de Gaulle, Telegramm vom 3. November 1945, *Foreign Relations 1945/III*, S. 890 f.

stehen, daß Paris über die Zentralverwaltungen *vielleicht* zu sprechen geneigt sei, jedoch erst dann – so die Haltung im Oktober –, wenn die Rheinlandfrage zu Frankreichs Gunsten entschieden sein werde¹⁵. Später, im Dezember, moderierten sie ihr Junktum in Richtung auf ein Provisorium: gegebenenfalls *Beteiligung an Verhandlungen* über zentrale Stellen, sofern Saarland, linkes Rheinufer und Ruhrgebiet nicht unter deren Zuständigkeit fallen würden¹⁶.

Die Verärgerung der Amerikaner über das französische Verhalten war deutlich zu spüren. Im Oktober zeigte man sich auf Seiten der USA zu zweierlei entschlossen: Man gedachte (1) auf Frankreich diplomatischen Druck auszuüben, damit Paris den Zentralverwaltungen doch noch zustimme (wenigstens den im Augenblick notwendigsten und wohl auch „harmlosesten“, über die im Kontrollrat immer wieder gesprochen wurde: Verkehr und Post). Und man zeigte sich (2) geneigt, die „agencies“ zu verwirklichen durch ein agreement derjenigen Kontrollratsvertreter, deren Staaten in Potsdam Unterzeichnermächte gewesen waren, also zentrale *Drei-Zonen-Ämter*, zuständig für die britische, sowjetische und amerikanische Zone. Die Anregung dazu war von USGCC gekommen: Generalleutnant Lucius D. Clay, als stellvertretender Militärgouverneur schon damals die stärkste Persönlichkeit der amerikanischen Besatzungspolitik, drängte auf die Funktionsfähigkeit der Kontrollratsorgane¹⁷, die nur durch den „Anbau“ mitwirkender deutscher Zentralverwaltungen ermöglicht werden konnte. Er telegraphierte am 24. September an das War Department und bat um die Erlaubnis, notfalls mit den Vertretern Großbritanniens und der Sowjetunion allein verhandeln zu dürfen, um deutsche Zentralbehörden lediglich für drei Zonen – die französische ausgeschlossen – zu errichten¹⁸. Tatsächlich sind War und State Department auf den Vorschlag eingegangen und haben am 20. Oktober Clay durch den Chef der Civil Administration Division, Generalmajor Hilldring, eine entsprechende Ermächtigung zukommen lassen¹⁹.

Die amerikanischen Quellen beweisen deutlich, daß zum Jahresende 1945 bei der werdenden westlichen Führungsmacht die Einheit Deutschlands eine noch sehr wesentliche Denkkategorie gewesen ist, sie zeigen aber auch, daß die abweichenden

¹⁵ So das französische Mitglied der Berliner Kommandatura, Telegramm Botschafter Murphys an Byrnes vom 12. Oktober 1945 über die Sitzung vom Vortage, Foreign Relations 1945/III, S. 881 f.

¹⁶ Telegramm Murphys an Byrnes vom 16. Dezember 1945, Foreign Relations 1945/III, S. 920 f.

¹⁷ „General Clay made a strong reply to General Koeltz to effect that if Control Commission can not establish central machinery, it cannot govern Germany and had better consider itself as merely a means of negotiations,“ Telegramm Murphys an Byrnes vom 23. September 1945, Foreign Relations 1945/III, S. 872.

¹⁸ Das Telegramm (CC-16567) wird erwähnt in einem Schreiben Clays an Assistant Secretary of War John J. McCloy vom 5. Oktober 1945 (National Archives Washington, WWIIRC, ASW 370.8), fol. 1, ferner im Telegramm Murphys an Byrnes vom 29. September 1945, in: Foreign Relations 1945/III, S. 879.

¹⁹ Telegramm Hilldrings (War-77596) an Clay vom 20. Oktober 1945, Foreign Relations 1945/III, S. 885 f.

Auffassungen der Sowjetunion über die deutsche „Wirtschaftseinheit“ bald den Ärger über die französische Haltung zu verdrängen begannen. Doch vorerst kam es weder zu Drei- noch zu Vier-Zonen-Ämtern, und damit blieben die Arbeit sowie der administrative und politische Wert der Zentralverwaltungen infolge „Nicht-Errichtung“ unerprobt. Spätere Stimmen haben dann geglaubt, einen schlechten Willen hinsichtlich der „agencies“ auch bei den Sowjets konstatieren zu sollen, so etwa der politische Berater Eisenhowers und Clays, Robert Murphy, der fast zwei Jahrzehnte danach in seinen Memoiren schrieb: „Die Russen konnten in aller Ruhe mit ansehen, wie die Franzosen ihnen die Arbeit abnahmen“²⁰, nämlich durch die Verhinderung der Staatssekretariate. Aber auch Clay will damals schon die Bereitschaft der Sowjets, Vier-Zonen-Administrationen zuzulassen, in Zweifel gezogen haben²¹, und von einer hochgestellten französischen Persönlichkeit war sogar zu hören, Moskau habe es mit den Staatssekretariaten von vornherein nicht ehrlich gemeint und der französische Einspruch gegen ihre Errichtung habe Deutschland und den Westen davor bewahrt, „Einrichtungen zu schaffen, die der Ausbreitung des Kommunismus gedient hätten“²², eine Meinung, die seinerzeit auch von Charles Bohlen geteilt worden ist²³.

Es darf angenommen werden, daß diese Skepsis der damaligen Beobachter sich auf eine bestimmte Institution innerhalb der sowjetischen Zone bezogen hat, und zwar auf die mit Befehl vom 27. Juli 1945 errichteten elf zonalen „Deutschen Zentralverwaltungen“ – auch sie mit dem Sitz in Berlin –, die unter deutschen „Präsidenten“ im Laufe des Spätsommers ihre Arbeit unter Aufsicht der Sowjetischen Militäradministration (SMAD) aufnahmen. Wozu diese Zentralverwaltungen auch ausersehen waren, hat vierzehn Jahre später ein sehr maßgebender Mann der SMAD, Oberst S. I. Tulpanow, im Rückblick festgehalten:

Diese zentralen zonalen Verwaltungen wurden so gebildet, daß sie leicht gesamtdeutsche Organe werden konnten, deren Schaffung in jener Zeit vorgeschlagen wurde. Sie sollten die Herstellung der Wirtschaftseinheit erleichtern und verfolgten im Unterschied zu den deutschen Organen, die in den Westzonen gebildet worden waren, nicht das Ziel der zonalen Abspaltung²⁴.

Das bedeutete aber, daß bei eingehenderen Besprechungen im Herbst 1945 zweifellos diese bereits bestehenden Behörden mit der doppelsinnigen Bezeichnung „Deutsche Zentralverwaltungen“ von den Sowjets in die Verhandlung eingebracht worden wären.

²⁰ Robert D. Murphy, *Diplomat unter Kriegern*, Berlin 1965, S. 370.

²¹ Lucius D. Clay, *Entscheidung in Deutschland*, Frankfurt a.M. 1950, S. 145.

²² Ebenda, S. 55f. Die meisten Zitate zusammengefaßt bei Tilman Fündler, *Das bizonale Interregnum. Die Geschichte des Vereinigten Wirtschaftsgebiets 1946–1949*, Köln u. Berlin 1966, S. 55 mit Anm. 19.

²³ Lucius D. Clay, a.a.O. (vgl. Anm. 21), S. 153.

²⁴ S. I. Tjulpanow, *Die Rolle der Sowjetischen Militäradministration im demokratischen Deutschland*, in: *50 Jahre Triumph des Marxismus-Leninismus*, Berlin 1967, S. 59; Zitat und nähere Ausführungen auch bei Jens Hacker, *Sowjetunion und DDR zum Potsdamer Abkommen*, 2. Aufl., Köln 1969, S. 127.

III

Diese Zentralverwaltungen in der sowjetischen Zone haben auch in den Überlegungen des Generals Clay eine Rolle gespielt. Ende September 1945 hatte er zur Kenntnis nehmen müssen, daß die erste Runde im Kampf um die Staatssekretariate negativ verlaufen und daß damit – wenn schon nicht die endgültige – so doch eine wesentliche Vorentscheidung gefallen war. Die Idee der „three-way-basis“ (die ja wiederum besondere Verhandlungen hätte zur Folge haben müssen) bedeutete für ihn keinesfalls die einzige Lösung der organisatorischen Probleme. Ohne noch die Wirkung seines Telegramms vom 24. September in Washington abzuwarten und beeindruckt vom Vorhandensein der Zentralverwaltungen in der östlichen Zone²⁵ ging er daran, für die amerikanische Zone einen eigenen Weg zu beschreiten. Er hatte zwar den Gedanken an die „central agencies“ noch nicht endgültig aufgegeben, glaubte aber einen Schritt weiterzukommen, wenn die Administration in seiner Zone gestrafft und damit ein neuer Ansatzpunkt für die gesamtdeutsche Politik geschaffen werden würde. Daß es für ihn keinen Ausweg gebe „except to take zonal action“²⁶, hatte er am 23. September General Koeltz zu verstehen gegeben, und den Zwang, bei einer Verzögerung der „central machinery“ eine Ersatzlösung „in the United States Zone alone“ in Gang bringen zu müssen, hat er deutlich empfunden²⁷.

Der General gab daher Ende September eine Stabsstudie in Auftrag, die innerhalb von USFET vorbereitet wurde und zweifellos auch persönliche Anregungen Clays aufgenommen hat. Ihr Text empfahl, die Regierungschefs der drei Länder (Bayern, Württemberg-Baden und Groß-Hessen) zu einem regelmäßig tagenden Gremium zusammenzuschließen mit der Aufgabe, nicht nur Erfahrungen auszutauschen, sondern sich auch verantwortlich mit allen Fragen zu befassen, die sowohl die Länder gemeinsam als auch die Arbeitsgebiete der früheren (interimistisch in die Zuständigkeit der Länder gelangten) „Reichssonderverwaltungen“ betreffen²⁸. Der Stabsstudie folgte eine Direktive, der Direktive die Einladungen, und nach dem „first meeting“ am 17. Oktober wurde auch das Ergebnis sichtbar: die Schaffung des *Länderrates* der amerikanischen Besatzungszone mit dem Sitz in Stuttgart. Er gab zwar unerwartet früh dieser Zone eine deutsche koordinierende Spitze und garantierte damit eine gewisse Einheitlichkeit in Verwaltungsfragen oberhalb der Länder, wurde andererseits aber auch, vom Ansatz her, zunächst als ein Ersatzinstrument für die im Augenblick nicht erreichbaren „central agencies“ in Berlin angesehen. Und dennoch war es kein Vorgriff, denn „zentrale“ Ämter, Fachressorts mit Zuständigkeit für die gesamte amerikanische Zone wurden bei der kollegialen und föderativen Konstruktion des *Länderrates* bewußt vermieden, ein Vorteil für die weitere Deutschlandpolitik der Amerikaner „in the field“.

²⁵ Schreiben Clays an McCloy vom 5. Oktober 1945 (vgl. Anm. 18), fol. 2.

²⁶ So die Formulierung bei John Gimbel, *The American occupation of Germany, Politics and the military 1945–1949*, Stanford 1968, S. 36.

²⁷ Murphy an Byrnes (vgl. Anm. 18), S. 879.

²⁸ John Gimbel, a.a.O. (vgl. Anm. 26), S. 36.

IV

Die Deutschlandpolitik Clays konnte jedoch schon im Frühjahr 1946 angesichts der sich verschärfenden Reibungen mit der Sowjetunion in reparations- und wirtschaftspolitischen Fragen bei der Ersatzlösung „Länderrat“ nicht mehr stehen bleiben. Da sich die Amerikaner auch weiterhin „according to Potsdam“ verhalten wollten, gerieten sie notwendigerweise unter Zugzwang. So entwickelte sich ein neuer Gedanke: „*wirtschaftlicher Zusammenschluß der Zonen*“, zu verwirklichen durch engste Kooperation der einzelnen Militärregierungen, unter Benutzung bereits bestehender zonaler Fachressorts (wie in der britischen und sowjetischen Zone) und – notfalls – durch den Aufbau einer neuen Behördenorganisation. Nicht zu übersehen war aber auch, daß nach Lage der Dinge eine derartige Initiative zweierlei zur Folge haben würde:

1. eine Verlagerung wesentlicher Entscheidungen aus dem Kontrollrat heraus (also ein Emanzipierungsvorgang),
2. in der Praxis ein Zusammenschluß lediglich zweier Zonen, und zwar zweier „westlicher“, nämlich der amerikanischen und der britischen.

Daß dem zweiten Punkt etwas Zwangsläufiges innewohnte, zeigen uns die Erinnerungen Murphys, in denen von dem Wunsch einzelner Persönlichkeiten bei OMGUS gesprochen wird, ein Jahr nach der Auflösung der Eisenhower'schen Kommando-Behörde SHAEF wieder *hinter* den 14. Juni 1945 zurückzugelangen. Eisenhower hatte aus der damaligen Situation heraus einer gemeinsamen westlich-alliierten Militärregierung der drei Mächte das Wort geredet, war aber mit seiner Ansicht bei Truman nicht durchgedrungen. Nun, ein Jahr später, so erinnert sich Murphy, „richteten die Amerikaner in der Militärregierung ihr Augenmerk auf eine frühere Empfehlung Eisenhowers und berieten sie in einer revidierten Fassung . . . Auf eben dieser Linie entstand jetzt der Plan einer wirtschaftlichen Verschmelzung der amerikanischen und der britischen Zone.“²⁹

Im Vorgehen der zuständigen amerikanischen Stellen lassen sich mehrere Phasen deutlich unterscheiden.

1. Die erste begann damit, daß noch einmal versucht wurde – vielleicht aus Gründen eines politischen Alibis –, das alte Programm durchzusetzen. Obgleich er lediglich den britischen Kollegen auf seiner Seite wissen konnte, unternahm Clay im April 1946 zum letzten Male Anstrengungen, um die Franzosen hinsichtlich der Staatssekretariate und die Sowjets bezüglich eines gemeinsamen Import-Export-Programms zum Einlenken zu bewegen. Sie schlugen fehl.
2. Die zweite Phase war bereits durch einen konkreten Vorschlag im Sinne des neuen Gedankens gekennzeichnet: „Zusammenschluß“ oder „Verschmelzung“ der amerikanischen Zone mit einer oder zwei anderen, präzisiert in einem Memorandum General Clays³⁰ vom 26. Mai 1946, mit Wissen und Billigung des Militär-

²⁹ Robert D. Murphy, a.a.O. (vgl. Anm. 20), S. 370f.

³⁰ Telegramm CC-5797 vom 26. Mai 1946 (OMGUS to AGWAR, World War II Records

gouverneurs, General McNarney, an das War Department in Washington gerichtet, jedoch auch als Arbeitspapier für die 2. Außenminister-Konferenz in Paris gedacht, deren zweiter Sitzungsabschnitt am 15. Juni beginnen sollte. In dem Memorandum hieß es deutlich, daß man zwar auch weiterhin an der Idee der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands festzuhalten gedenke, daß aber real wohl nur die Engländer für den Gedanken einer Verschmelzung zu haben sein würden. „Wenn die Briten zum Vollzug dieser Verschmelzung bereit sind, sollten die französischen und die russischen Vertreter darauf hingewiesen werden, daß wir diese Verschmelzung noch vor dem Winter durchzuführen beabsichtigen, obwohl wir es weit lieber sähen, wenn eine Einigung der Alliierten über die Behandlung Deutschlands als Ganzes erreicht werden könnte.“³¹

Damit traten die Dinge aus der internen Berliner Kontrollrats-Atmosphäre heraus und gelangten vor die relative Öffentlichkeit einer internationalen Konferenz.

Die von Byrnes in Paris daraufhin vorsichtig lancierten neuen Gesichtspunkte ergaben aber nur eine rein deklamatorische Übereinstimmung der vier Mächte hinsichtlich der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, eine Übereinstimmung als Addition der Stellungnahmen, die nichts kostete und zu nichts verpflichtete. Denn Frankreich und die Sowjetunion als die beiden besonders angesprochenen Mächte hielten ihre Vorbehalte bzw. Nebenabsichten aufrecht. Bidault wünschte nun einmal keine zentralen Verwaltungsstellen, und Molotow brachte das Problem sofort wieder mit der alten russischen Forderung nach Reparationen in Höhe von 10 Milliarden Dollar – gewissermaßen als „Vorab“-Leistung – in Verbindung; er betonte außerdem, was besonders die Franzosen verärgerte, daß er die „Schaffung einer zentralen deutschen Verwaltung“ selbstverständlich „als Übergangsmaßnahme zur Bildung einer zukünftigen deutschen Regierung ansehe“³², eine in diesem Kreise neue Nuance sowjetischer Vorstellungen. Doch an dieser Konsequenz konnte wiederum den Amerikanern – wenigstens zum gegenwärtigen Augenblick – nichts liegen, da sie zunächst um ein Einlenken der französischen Regierung bemüht sein mußten (speziell auf die Pläne Byrnes' und Clays), und es war ihnen wohl auch klar, daß sie Paris nunmehr einen Preis anzubieten hatten.

Am Vortage des Konferenzzendes, am 11. Juli 1946, zog Byrnes Bilanz und forderte die anderen drei Mächte auf, ihre Besatzungszonen mit der amerikanischen zusammenzuschließen³³; es sei das im Moment der einzige Weg, den er sehe, verwaltungsmäßig die Wirtschaftseinheit Deutschlands wiederherzustellen und zu gewährleisten. Und an die Adresse Frankreichs fügte er hinzu, Amerika werde künftig gegen eine gesonderte französische Verwaltung des Saarlandes nichts einzuwenden haben, bis eine Entscheidung über die deutschen Westgrenzen end-

Center, 177-3/3, Text „almost in full“ bei Lucius D. Clay, S. 90ff., dazu John Gimbel, a.a.O. (vgl. Anm. 26), S. 56f.

³¹ Lucius D. Clay, a.a.O. (vgl. Anm. 21), S. 95f.

³² Die Weltmächte vor der Deutschen Frage 1945–1946, in: Europa-Archiv, Ausgabe A, Erstes Jahr (Juli 1946–Juni 1947), S. 185.

³³ James F. Byrnes, In aller Offenheit, Frankfurt a.M. 1947, S. 261.

gültig gefallen sei³⁴. Hierauf stimmte Bevin prinzipiell dem Fusionsgedanken zu, Bidault nahm zur Kenntnis und Molotow hielt sich zurück. Jetzt lagen die Karten auf dem Tisch; freilich: so wie die Dinge standen, war zu erwarten, daß lediglich Großbritannien den neuen Weg der amerikanischen Deutschlandpolitik mitgehen würde.

3. Nachdem sich im Anschluß an die Pariser Konferenz sofort auch die Regierungen in Washington und London positiv zum Fusionsplan eingestellt hatten, gelangte die Angelegenheit wieder auf die Ebene des Alliierten Kontrollrates zurück. In der dritten Phase besaßen die beiden Militärgouverneure Vollmachten zu handeln³⁵. Den Vorschlag zur Zonenverschmelzung trug General McNarney am 20. Juli im Kontrollrat seinen drei Kollegen vor, am 30. schon stimmte der englische Militärgouverneur, Luftmarschall Sir Sholto Douglas, grundsätzlich zu; der Franzose, General Koenig, hatte keine Weisung für eine Stellungnahme, und Marschall Sokolowski schließlich zweifelte zunächst an der Klugheit des anglo-amerikanischen Vorgehens. Von einer Polemik gegen die Fusion war zu diesem Zeitpunkt kaum etwas zu spüren.

Im Grunde genommen waren natürlich die Franzosen Gegner des Verschmelzungsplans, und bezeichnenderweise argumentierten die Regierung in Paris und General Koenig, in die Enge getrieben, gewissermaßen im Kreise, wobei es ihnen gelang, die Gründe für ihre Ablehnung in einer weniger verfänglichen Form zu präzisieren. Denn in der Saar-Angelegenheit hätte man gern die Zustimmung der Russen gehabt, die aber nicht zu erlangen war, ärgerlich für Bidault, ärgerlich aber auch für die französische KP, mit der als innenpolitischer Kraft wiederum Bidault zu rechnen hatte. Da man aber das Saargebiet aus dem Bereich des Kontrollrates unbedingt heraushaben wollte, stellte man sich in Paris dem Fusionsplan gegenüber zeitweilig sogar taub, damit keine neuen Gegensätze mit den Sowjets entstünden, und General Koenig ließ am 10. August im Kontrollrat durchblicken, „daß seine Regierung zwar zu Gesprächen bereit sei, jedoch von einem Zusammenschluß, der nicht alle Zonen umfasse, mehr Schwierigkeiten als Vorteile erwarte“³⁶. Das war eine ziemlich waghalsige Argumentation, die sich der Franzose jedoch angesichts der Situation leisten konnte. Bis in den Winter hinein verharrte die offizielle französische Haltung, sofern sie auf die Zonenverschmelzung angesprochen wurde, in betonter Interesselosigkeit. Gesprächsgegenstand für Paris sollte freilich etwas ganz anderes sein. Da Frankreich gegen den Grundsatz der wirtschaftlichen Einheit nach den Erfahrungen in der eigenen Zone nichts Stichthaltiges einzuwenden vermochte, wick es geschickt auf den Vorschlag aus (Memorandum in der 36. Kontrollratssitzung am 10. August 1946), gemeinsame Viermächte-Fachbehörden (d. h. *alliierte* Behörden), dem Kontrollrat nachgeordnet, zu errichten (suggesting establishment of Allied agencies)³⁷, eine Anregung, die auf-

³⁴ Ebenda.

³⁵ Hierzu und zum folgenden vgl. Tilman Pünder, a.a.O. (vgl. Anm. 22), S. 60 ff.

³⁶ Ebenda, S. 63.

³⁷ Telegramm Murphys an Byrnes vom 11. August 1946, Foreign Relations 1946/V, S. 590 ff.

zunehmen jedoch für die USA und Großbritannien wegen ihrer zu erwartenden geringen Effektivität nicht mehr in Frage kam.

4. Damit war bereits die vierte Phase erreicht: seit dem 9. August wurde, vornehmlich in Besprechungen zwischen den stellvertretenden Militärgouverneuren Clay und Robertson unter maßgeblicher Beteiligung deutscher Verwaltungsspitzen die kommende amerikanisch-britische Doppel-Zone (Bi-Zone) vorbereitet und Einzelheiten schriftlich vereinbart³⁸, ein Vorgang, der schon Anfang September mit ersten Ergebnissen abgeschlossen werden konnte. Ein nochmaliges, jetzt schriftliches Angebot an die Franzosen, die USA würden auf einer Friedenskonferenz die Ansprüche Frankreichs auf das Saarland unterstützen³⁹, verfiel in Paris nicht, und zwar wohl deshalb, weil Byrnes seinen Kollegen Bidault gleichzeitig vor einseitigen Aktionen warnte; auch eine englische Unterstützung dieses Byrnes-Briefes vom 25. September wurde nicht honoriert. So wuchs „Bizonia“ in den Vorbereitungen weiter und nahm Gestalt an; an die Seite des Abkommens der beiden Militärregierungen trat noch ein weiteres, geschlossen von den Regierungen am 2. Dezember, vor allem bezüglich der Kostenverpflichtungen für den Unterhalt der Doppelzone und ihrer Verwaltungseinrichtungen. Dieses Abkommen, von Byrnes und Bevin unterzeichnet, trat am 1. Januar 1947 in Kraft.

V

Es muß hier ganz deutlich gesagt werden, daß die von der amerikanischen Besatzungsmacht und ihrem Exponenten Clay ausgegangenen beiden „Ersatzlösungen“ zwischen Herbst 1945 und Sommer 1946 (Länderrat und Doppelzone) ausschließlich der *wirtschaftlichen* Einheit Deutschlands galten und nicht der politischen, denn in dieser Frage sollte nichts vorweggenommen werden. Dennoch haben in diesem Zeitraum auch frühzeitig Überlegungen eingesetzt, wie man mit Hilfe beider Konstruktionen, von denen besonders die erstere ja alles „offengelassen“ hatte, auch die Wiedererlangung der politischen Einheit vorbereiten könne. Hierbei haben, im Verein mit den Amerikanern oder auf Veranlassung hoher Besatzungsoffiziere, auch deutsche Persönlichkeiten mitgewirkt. Ihr gedanklicher Ausgangspunkt war dabei der Länderrat. Denn diese Institution war schnell zu einem Instrument der Orientierung geworden und mehr noch: sie galt als ein „Modell“, mithin übertragbar, nachahmenswert oder zumindest ausbaufähig.

Die Anfänge lagen in einer Zeit, da bei OMGUS der Verschmelzungsgedanke noch längst nicht geboren war und die Meinung vorherrschte, man könne vielleicht durch „agreements“ doch etwas in dieser Frage erreichen. Den Anstoß gab der

³⁸ Telegramm Murphys an Byrnes vom 21. September 1946, Foreign Relations 1946/V, S. 606f.; Lucius D. Clay, a.a.O. (vgl. Anm. 21), S. 194f.

³⁹ Schreiben Byrnes' an Bidault vom 25. September 1946, Foreign Relations 1946/V, S. 610; James F. Byrnes, a.a.O. (vgl. Anm. 33), S. 263.

Direktor des Regional Government Coordinating Office (RGCO) in Stuttgart, Prof. James K. Pollock, als er am 30. Januar 1946 die Länderchefs seiner Zone befragen ließ, welche Vorstellungen sie über die Organisation, die Befugnisse und nicht zuletzt über die „Beziehungen“ der geplanten fünf Zentralverwaltungen zu den Ländern der amerikanischen Zone und zum Länderrat haben würden⁴⁰. Während Bayern bemerkenswert ausweichend reagierte⁴¹ und eine Stellungnahme Württemberg-Badens Mitte März noch nicht vorlag⁴², antwortete Ministerpräsident Geiler (Groß-Hessen) – wahrscheinlich bereits Anfang Februar⁴³ – ohne Verzug und ausführlich. Seine Vorschläge⁴⁴ zielten zunächst darauf ab, Länder- oder Zonenräte (jeweils mit einem Generalsekretariat) auch in den anderen Zonen zu bilden; und wenn anderswo vorerst nicht durchführbar, dann doch wenigstens in der britischen Zone. Die nächste Stufe sei der „Überzonenrat“ mit Sitz in Berlin, zusammzusetzen aus je einem Bevollmächtigten der vier Länder- oder Zonenräte, der dann unter der Voraussetzung der Einstimmigkeit den fünf „Hauptzentralverwaltungen“ Weisungen zu geben habe. Diese Zentralverwaltungen hätten jedoch nur abgeleitete Befugnisse, da sie Organe der „überzonalen Gesamtverwaltung“ seien; auch der Kontrollrat müsse selbstverständlich ihren Maßnahmen stets zustimmen. Geiler schlug ferner vor, beim „Überzonenrat“ ähnliche Ausschüsse wie bei den Länder- und Zonenräten einzurichten, und vergaß auch nicht den Hinweis, daß die Souveränität der Länder sowie die Stellung des Stuttgarter Länderrates „möglichst gewahrt“ bleiben müsse. Interessant war schließlich noch Geilers Anregung, daß die Leiter der „Hauptzentralverwaltungen“ – die fünf „Staatssekretäre“ – sich kollegial zu einem „Zentralverwaltungsrat“ zusammenschließen sollten (ein Gedanke, der – wenn auch unter anderen Umständen – übrigens im März 1948 in der dritten Phase des Vereinigten Wirtschaftsgebietes in etwa verwirklicht worden ist).

Das Ganze war ein klares und sauber gegliedertes Memorandum, das Pollock, vermutlich ohne die Antworten aus Stuttgart und München abwarten zu wollen, am 11. Februar, möglicherweise zusammen mit einer eigenen Stellungnahme, an OMGUS sandte⁴⁵, wo es immerhin als Unterlage zur Abfassung von Stabsstudien gedient hat. Freilich, Geiler traf noch nicht ganz die weitergehenden Vorstellungen

⁴⁰ Schreiben Pollocks an den Generalsekretär des Länderrates Roßmann vom 30. Januar 1946, Bundesarchiv Koblenz, Z 1/14, fol. 168f.

⁴¹ Schreiben des bayer. Länderratsbevollmächtigten Seelos an Roßmann vom 20. Februar 1946, ebenda, fol. 161. Bayern wollte seine Stellungnahme erst geben, wenn die „künftige staatsrechtliche Struktur Deutschlands“ feststände, einschließlich des Verhältnisses zwischen Reich und Ländern.

⁴² Schreiben Roßmanns an Ministerialdirektor Dr. Gögler (Württemberg-Baden) vom 14. März 1946, ebenda, fol. 160.

⁴³ Ministerpräsident Prof. Geiler an Roßmann, 19. März 1946, ebenda, fol. 155.

⁴⁴ „Vorschläge . . . über die Einrichtung der Hauptzentralverwaltungen nach den Beschlüssen der Potsdamer Konferenz“ (undatiert), ebenda, fol. 156–159.

⁴⁵ John Gimbel, a.a.O. (vgl. Anm. 26), S. 75f., mit Hinweis auf den Fundort in den OMGUS-Akten (National Archives, World War II Records Center, 255-2/17). Bei Gimbel auch die weitere Behandlung des Geilerschen Vorschlags durch OMGUS.

des RGCO-Direktors. Denn Pollock hatte bereits in seinem ersten Erfahrungsbericht über den Länderrat vom 10. Dezember 1945 den Vorschlag gemacht (hier in der Wiedergabe durch den Herausgeber der Foreign Relations),

that the U.S.-zone Länderrat meet with German officials of administrative subdivisions in the British zone and also with their counterparts in the French and Russian zones, thus ultimately presenting the four occupying powers with "a national council of states with which they could deal until an elected constitutional assembly existed"⁴⁶.

Ein „council of states“ war natürlich gewichtiger als der aus vier Personen bestehende „Überzonenrat“ Geilers, und es wird zu zeigen sein, daß dieser Gedanke eines mehrere Zonen umgreifenden Länderrates, zu bilden aus den Chefs der Länder und Provinzen, zunächst die dominierende Überlegung auf amerikanischer Seite geblieben ist.

Verständlicherweise standen die Grundgedanken Geilers und Pollocks (und besonders das „Nahziel“ Britische Zone) gewissermaßen im Raum, als der Länderrat am 6. Februar zum ersten Male offiziell zwei Gäste aus Norddeutschland, die Oberpräsidenten Kopf und Dr. Lehr, empfing. Ihre Bewunderung für die Stuttgarter Institution bewirkte, daß sich das Gespräch weitgehend um die „Konsequenzen“ drehte, wobei kritische Worte über den von den Engländern vorbereiteten Zonenbeirat in Hamburg^{46a} fielen und Geiler die Meinung vertrat, „als nächste Stufe“ sei an die Errichtung von „Länderräten in anderen Zonen“ zu denken. Die beiden mitgereisten Vertreter der britischen Militärregierung verhinderten jedoch eine gemeinsame Resolution, so daß lediglich die drei Ministerpräsidenten Geiler, Maier (Württemberg-Baden) und Hoegner (Bayern) in einer Entschließung zum Ausdruck bringen konnten, sie würden es

besonders dankbar begrüßen, wenn die amerikanische Militärregierung ihren Wunsch unterstützen würde, daß insbesondere auch in der englischen Zone lebensfähige Länder und eine Institution, ähnlich der des Länderrates in der amerikanischen Zone, geschaffen würde⁴⁷.

Pollocks Erwartungen an die Zukunft erhielten dadurch einen frühen Dämpfer, und drei Wochen später mußten sie vollends zurückgestellt werden. Auf der von ihm vorbereiteten ersten Konferenz der Verwaltungsspitzen beider Zonen in Bremen (28. Februar/1. März 1946) ging es Pollock um die vorsichtige Lancierung

⁴⁶ Anm. 15 zum Schreiben Murphys an Byrnes vom 18. Januar 1946 (dem der Botschafter als Anlage 4 die Kopie des erwähnten Pollockschen Berichtes vom 10. Dezember 1945 beigefügt hatte), Foreign Relations 1945/III, S. 1052.

^{46a} Dem Zonenbeirat (Zonal Advisory Council), der seine erste Sitzung am 6. März 1946 abhielt, gehörten nicht nur die Chefs der größeren Länder und Provinzen, sondern auch Vertreter der Parteien, der Gewerkschaften und der Verbrauchergenossenschaften an. Als rein beratendes Organ der britischen Militärregierung hatte er weder zu koordinieren, noch zu beschließen, noch auszuführen.

⁴⁷ „Bericht über die Stuttgarter Tagung“ (vom 6. Februar 1946), erstattet von Kopf und Lehr, Bundesarchiv Koblenz, Z 2 Anh./44.

des Gedankens, einen Länderrat der Länder der britischen Zone und danach sogar einen gemeinsamen Länderrat für beide Zonen zu errichten⁴⁸. Doch jetzt stieß er hart an die Grenzen seiner Möglichkeiten. Er mußte nicht nur enttäuscht registrieren, daß Hoegner auf eine Teilnahme verzichtet und lediglich der Länderratsbevollmächtigte Seelos als bayerischer „Beobachter“ die Reise nach Norden angetreten hatte⁴⁹, sondern auch zur Kenntnis nehmen, daß die anwesenden britischen Offiziere von einem Länderrat für ihre Zone, vertreten von Lehr und Kopf sowie unterstützt von Maier und Geiler⁵⁰, nichts wissen wollten. Auch die Neigung zweier norddeutscher Ländervertreter⁵¹ ging dahin, zunächst einmal den Zusammentritt des Zonenbeirates abzuwarten. Als Maier gar von dem Wunsche sprach, den Stuttgarter Länderrat gewissermaßen in die britische Zone hinein zu „verlängern“, also einem „Zwei-Zonen-Länderrat“ das Wort redete, machte der britische Oberstleutnant Bazier die Bemerkung (laut genug, daß alle Anwesenden es hörten): „These people dream.“⁵²

Trotz allem blieb die Idee, das Stuttgarter Modell auch in der britischen Zone zu verwirklichen, lebendig und tauchte am 3. April wieder auf, als in Stuttgart – abermals auf Betreiben Pollocks – eine gemeinsame Sitzung des Länderrates und des Zonenbeirates abgehalten wurde. Diesmal war die Atmosphäre politischer. Einmal mehr erschien der Länderrat als „Vorbild“⁵³, und Lehr meinte dezidiert: „Es ist unser Wunsch, daß etwas ähnliches auch in Nordwest-Deutschland geschaffen werde.“⁵⁴ In der Schlußresolution wurde das Bekenntnis zur Einheit Deutschlands ebenso betont wie das Verlangen nach einem „aufeinander abgestimmten Aufbau der Länder und Zentralstellen“⁵⁵. In seinem Bericht an Pollock unterstrich Roßmann:

Die Angleichung der staatsrechtlichen Konstruktionen steht auch deshalb im Vordergrund der Wünsche der Vertreter der englischen Zone, weil in solcher Angleichung die Möglichkeit der Errichtung eines einheitlichen Deutschland gesehen

⁴⁸ Walter Strauß, Die gesamtdeutsche Aufgabe der Ministerpräsidenten während des Interregnums 1945 bis 1949, in: Festschrift zum 70. Geburtstag von Dr. Hans Ehard, hrsg. von Hanns Seidel, München 1957, S. 88.

⁴⁹ Reinhold Maier, Ein Grundstein wird gelegt, Die Jahre 1945–1947, Stuttgart 1964, S. 166f.

⁵⁰ Vgl. den Bericht Pollocks vom 4. März 1946: „Report on the Meeting of the Ministers Presidents and their Plenipotentiaries of the US Zone and Chiefs of the Lander and Provinces of the British Zone in Bremen on 28 February and 1 March 1946“, Ann Arbor, Michigan Historical Collections, James Kerr Pollock Collection, 60/3. Ferner: Kurzprotokoll der Sitzung vom 28. Februar 1946, Bundesarchiv Koblenz, Z 1/230, fol. 296–298, sowie Reinhold Maier, ebenda, S. 216.

⁵¹ Dr. Weißer (Braunschweig), Z 1/230, fol. 297, und Bürgermeister Dr. Petersen (Hamburg), fol. 298.

⁵² Z 1/230, fol. 297. In seinen Erinnerungen (vgl. Anm. 49) hebt Maier S. 216 hervor, er habe den Vorschlag „ohne weiteren Auftrag“ gemacht.

⁵³ Bericht Roßmanns an Pollock vom 6. April 1946, Z 1/1221, fol. 72.

⁵⁴ Protokoll der gemeinsamen Besprechung in Stuttgart am 3. April 1946, ebenda, fol. 40.

⁵⁵ Ebenda, fol. 71.

wird, wie es den Potsdamer Beschlüssen entspricht. Die Erörterung hierüber wurde zum Höhepunkt der Besprechung⁶⁶.

Indessen – die Einigkeit der „officials“ beider Zonen in diesem Punkte blieb Deklamation ohne praktische Folgen; auch Pollocks Aktivitäten ruhten vorerst.

In dieser Situation aber reizte die Frage zum Nachdenken, ob nicht nunmehr den Länderchefs selbst Möglichkeiten der Initiative, sozusagen auf „eigener“ Ebene, würden zufallen können oder müssen. Natürlich ließen sich in den Dienst weitergehender, gesamtdeutscher Vorstellungen im Augenblick nur „kleine Schritte“ stellen, und es war wieder (und allein) Geiler, der sie tat. Zwischen Groß-Hessen und Thüringen waren Besprechungen über wirtschaftlichen Güteraustausch in Gang gekommen, gefördert durch gegenseitige Besuche der beiden Länderchefs in Weimar und Wiesbaden Ende Januar bzw. Ende Juni 1946 sowie durch Reisen anderer Regierungsvertreter. Dem Wunsche des thüringischen Landespräsidenten Dr. Paul nach Einladung zu einer Konferenz der Ministerpräsidenten der amerikanischen und britischen Zone konnte insofern entsprochen werden, als dieser am 4. Juni an der 9. Sitzung des Länderrates teilnahm – ein Ereignis, das Anlaß zu einem weiteren Vorstoß bieten mochte. Auf der „internen“ Sitzung desselben Tages warf jedenfalls Geiler, unter indirekter Anspielung auf die vor ihrer zweiten Phase stehenden Pariser Außenministerkonferenz, den Gedanken „einer Zusammenkunft von Vertretern aller vier Zonen“ auf und bemerkte dazu, Paul, den er am Vortage gesprochen habe, „sei dem Gedanken nicht abgeneigt“. Die Einladung hierzu solle, die Genehmigung der Amerikaner vorausgesetzt, zweckmäßigerweise von deutscher Seite ausgehen. Doch der Elan des Frühjahres war dahin; nicht nur Hoegner, sondern auch Maier machten Bedenken geltend, den Vorschlag zur „gegenwärtigen Zeit“ in die Tat umzusetzen⁶⁷.

In den folgenden Wochen setzten die Vorbereitungen zur wirtschaftlichen Zonenverschmelzung ein, und spätestens Anfang August waren die Länderchefs über die britische Zustimmung zur amerikanischen Initiative orientiert⁶⁸. Das damit neu erwachte Interesse auf deutscher Seite bezog sich jedoch nicht allein auf das Zustandekommen von Zwei-Zonen-Fachverwaltungen, sondern – betont – auch auf die Sorge, die gewünschte Doppelzone könne gegenüber dem Problem der deutschen Einheit irreparable Fakten schaffen. So wurden der Norden und der Süden aktiv⁶⁹. Am 11. August beschlossen (außerhalb der Tagesordnung) die Chefs der

⁶⁶ Bericht Roßmanns, ebenda, fol. 73.

⁶⁷ Protokoll der Internen Sitzung des Länderrates vom 4. Juni 1946, Z 1/18, fol. 252.

⁶⁸ Für die amerikanische Zone bestätigte das Walter Strauß, a.a.O. (vgl. Anm. 48), S. 89. Die „offizielle“ Mitteilung vor dem Länderrat erfolgte durch Clay persönlich am 6. August 1946.

⁶⁹ Diese neuen Regungen fielen in eine Zeit bedeutsamer Veränderungen. In der britischen Zone befand man sich mitten im Neugliederungsprozeß: am 18. Juli war das Land Nordrhein-Westfalen aus den Provinzen Nordrhein und Westfalen gebildet worden; die Erhebung der Provinzen Hannover und Schleswig-Holstein zu „Ländern“ stand unmittelbar bevor. In der amerikanischen Zone folgte in Stuttgart Oberst Dawson als RGCO-Direktor nach; Pollock verabschiedete sich am 13. August vom Länderrat, um wieder sein Lehramt an der Universität in Ann Arbor zu übernehmen.

Länder und Provinzen der britischen Zone in Bremen, eine interzonale Ministerpräsidentenkonferenz mit Vertretern aller vier Besatzungsgebiete anzustreben⁶⁰. Der Bremer Senatspräsident Kaisen wurde beauftragt, Erkundigungen einzuziehen und die Einladungen zu übernehmen; als geeigneter Tagungsort wurde Bremen angesehen. Zur selben Zeit aber vereinbarte Geiler, vom 11. bis 13. August zum zweiten Male in Weimar, mit Paul ebenfalls das Betreiben einer Vierzonenkonferenz, abzuhalten in Frankfurt a.M.⁶¹.

Geiler durfte sich mit vielen seiner Kollegen darin einig wissen, daß man zwar dem Verschmelzungsplan aus Gründen der Zweckmäßigkeit werde zustimmen müssen, sich aber dennoch – gerade jetzt – verstärkt dem Problem der politischen Einheit Gesamtdeutschlands zuzuwenden habe⁶². Hierzu war er überdies gerüstet, denn seit dem 4. August stand ihm eine Denkschrift mit „Vorschlägen für den organisatorischen Aufbau bei einer Vereinheitlichung von Besatzungsgebieten“⁶³ zur Verfügung, verfaßt von dem damaligen großhessischen Sonderbeauftragten für Länderratsangelegenheiten, Staatssekretär Dr. Strauß.

Dieses Papier war zwar spontan und ohne Auftrag Ende Juli erarbeitet worden⁶⁴, paßte jedoch ansatzmäßig durchaus zu jüngeren Überlegungen Clays, die freilich den Deutschen im Augenblick – wenn überhaupt – nur in ganz groben Umrissen bekannt gewesen sein konnten (auch wenn sie sich mit den schon im Winter gezogenen Konsequenzen Pollocks deckten). Denn Clay war im Sommer zu der Erkenntnis gelangt, daß man sich grundsätzlich nicht mehr *nur* für deutsche Zentralverwaltungen, sondern zusätzlich auch für die Anfänge einer gesamtdeutschen Regierung einsetzen sollte, wobei – unter Aufsicht des Kontrollrates – ein „Council of Minister-Presidents“ der Aufgabe eines „provisional government“ (Verantwortung für die Zentralverwaltungen) und der Gewährleistung der Einheit gerecht werden würde⁶⁵. Das Echo in Washington hierauf war indessen nicht so ausgefallen, wie der General es sich erhofft hatte, denn jetzt hatte die wirtschaftliche Fusion im Vordergrund der offiziellen Deutschland-Politik zu stehen

⁶⁰ Thilo Vogelsang, Hinrich Wilhelm Kopf und Niedersachsen, Hannover 1963, S. 81 (nach Akten der Niedersächsischen Staatskanzlei, Hannover). Es ist nicht ausgeschlossen, daß die Anregung zu der Konferenz von Kaisen ausgegangen ist.

⁶¹ Offensichtlich mit Wissen des (mitreisenden) OMG-Direktors für Groß-Hessen, Oberst Newman, und des für Thüringen zuständigen sowjetischen Generals Kolesničenko, vgl. Die Neue Zeitung, Nr. 66 vom 19. August 1946.

⁶² Protokoll der Außerordentlichen Sitzung des Länderrates vom 21. August 1946, Z 1/188, fol. 189f.

⁶³ Walter Strauß, a.a.O. (vgl. Anm. 48), S. 89f. Eine Abschrift dieser (hier mit handschriftlich davorgesetztem „Groß-Hessens“) „Vorschläge“ findet sich in den Länderratsakten, Bundesarchiv Koblenz, Z 1/235, fol. 90–96.

⁶⁴ Mitteilung von Staatssekretär a.D. Dr. Walter Strauß an den Verfasser vom 4. August 1970.

⁶⁵ Diese Gedanken, eingebettet in den größeren Zusammenhang der Deutschland-Politik aus der Sicht des Generals, sind in einer Denkschrift Clays für General Echols (War Department) vom 19. Juli 1946 enthalten, wiedergegeben von John Gimbel, a.a.O. (vgl. Anm. 26), S. 76–78 (nach World War II Records Center, 177-1/3).

und vorerst auch zu bleiben. Erst die bekannte Rede des Außenministers Byrnes in Stuttgart am 6. September hat dann die Clayschen Gedankengänge nicht nur publik, sondern auch aktuell gemacht; letzteres freilich nur für die Deutschen, die auf längere Sicht zu denken die Freiheit hatten, nicht aber für Clay und OMGUS, die beide immer noch auf ad-hoc-Weisungen aus Washington angewiesen waren.

Strauß wiederum bezog sich zwar auf die bevorstehende „Verschmelzung“, baute aber seine Gedanken so auf, daß sie sich auch für eine Vereinigung von vier Zonen anwenden ließen. Interessant ist daher die Übereinstimmung im Speziellen: nach den Straußschen Vorschlägen sollten – in starker Anlehnung an das Stuttgarter Modell – „die zu vereinheitlichenden Verwaltungen einem aus den Regierungschefs der deutschen Länder gebildeten ‚Deutschen Länderrat‘ unterstehen. Um möglichst frühzeitig politische Vertretungskörperschaften der beteiligten deutschen Gebiete heranzuziehen, sollte neben dem Länderrat ein ‚Deutscher Volksrat‘ geschaffen werden.“⁶⁶ Byrnes wiederum, in starker Anlehnung an Clays Statement vom 19. Juli, sprach von einem „deutschen Nationalrat“ (Kollegium der Länderchefs) als vorläufiger „Regierung“, mit der Aufgabe, die („Potsdamer“) Zentralstellen zu beaufsichtigen und eine Bundesverfassung vorzubereiten⁶⁷. Und diese Ausführungen wurden verständlicherweise nicht nur von der deutschen Bevölkerung begrüßt, sondern zündeten vor allem – gerade in diesem Punkte – bei den Ministerpräsidenten und beschleunigten somit den Konferenzplan.

Hatten die Süddeutschen das „Frankfurt-Projekt“ trotz werbender Worte Geilers noch Ende August ziemlich vorsichtig behandelt⁶⁸ und am 6. September im Länderrat zunächst generell akzeptiert (mit Rücksicht auf die Franzosen möge ein Ort in der US-Zone gewählt werden, der kein Regierungssitz sei – etwa Bad Kissingen –, doch wolle man andererseits auch „nicht gegen Bremen Stellung nehmen“⁶⁹), so fiel schon am 10. September auch in Stuttgart die Entscheidung für Bremen und eine durchaus politische Tagesordnung⁷⁰. Die norddeutsche und die süddeutsche Initiative hatten somit zusammengefunden, und darüber hinaus konnten auch die Überlegungen der großhessischen Denkschrift vom 4. August fruchtbar gemacht werden. Denn nachdem Kopf am 27. September an Kaisen telegraphisch die Bitte herangetragen hatte, man möge doch als vierten Punkt eine „Aussprache über die nach der Rede des Außenministers Byrnes gegebenen Möglichkeiten zur Bildung einer zentralen deutschen Regierungsgewalt“ auf die Tagesordnung setzen⁷¹, redi-

⁶⁶ Zitiert nach Walter Strauß, a.a.O. (vgl. Anm. 48), S. 89; Z 1/235, fol. 92 und 94–96.

⁶⁷ Die wichtigsten Teile des deutschen Textes der Byrnes-Rede in: Gerhart Binder, Deutschland seit 1945, Eine dokumentierte gesamtdeutsche Geschichte in der Zeit der Teilung, Stuttgart 1969, S. 194–199; Nationalrat: S. 197.

⁶⁸ Protokoll der Außerordentlichen Sitzung des Länderrates vom 21. August 1946, Z 1/188, fol. 190.

⁶⁹ Protokoll der Internen Sitzung des Länderrates vom 6. September 1946, Z 1/18, fol. 198.

⁷⁰ Protokoll der Internen Sitzung des Länderrates vom 10. September 1946, ebenda, fol. 166.

⁷¹ Thilo Vogelsang, Hinrich Wilhelm Kopf, S. 81f. (nach Akten der Niedersächsischen Staatskanzlei).

gierten am Vorabend der Konferenz der in hannoverschen Diensten stehende Gesandtschaftsrat a.D. von Campe und Staatssekretär Strauß den von Kopf vorgesehenen Resolutionsentwurf im Sinne des „alten Papiers“ zu einer EntschlieÙung „über die Bildung eines vorläufigen Deutschen Länderrates und eines vorläufigen Deutschen Volksrates“ nebst Begründung um⁷².

Als die Konferenz am 4. und 5. Oktober 1946 in Bremen unter dem Vorsitz Kaisers tagte, stellte sich freilich heraus, daß sie doch nur wieder die Ministerpräsidenten der britischen und der amerikanischen Zone am Verhandlungstisch vereinigte. Die französischen Militärbehörden hatten ihren Ländern die Teilnahme verweigert; lediglich ein inoffizieller Beobachter hatte heimlich die Reise unternommen. Die Länderchefs der sowjetischen Zone mußten ihr Fernbleiben mit den Vorbereitungen zu den Landtagswahlen begründen; auch die anfängliche Zusage Sachsen-Anhalts⁷³ war daher zurückgenommen worden. So zeigte die Konferenz ein doppeltes Gesicht: soweit bizonale Fragen behandelt wurden, ähnelte sie den Zusammenkünften von Bremen und Stuttgart im Frühjahr; ihr gesamtdeutsches Engagement ließ sie jedoch halbwegs als das erscheinen, als was sie in den Akten geführt wurde, als „Erste Interzonenkonferenz der Länder und Freien Städte“. Aber genau in diesem Selbstverständnis war auch ihr Handicap zu finden. Denn die zu fassenden Beschlüsse in Sachen Einheit waren ja nicht an die „vertrauten“ Gesprächspartner von OMGUS und CCG/BE zu richten, sondern an den Alliierten Kontrollrat in Berlin, dessen Reaktions- und Arbeitsfähigkeit zusätzlich schon durch die Verschmelzungspolitik der Anglo-Amerikaner beschwert war. Dadurch hingen besonders zwei im Interesse der Einheit gefaßte Resolutionen (Befürwortung einer Zonenverbindungsstelle für alle Besatzungszonen sowie Kopfs einstimmig angenommene Empfehlung bezüglich „Länderrat“ und „Volksrat“⁷⁴ von vornherein in der Luft, da der Kontrollrat sich später mit der bloßen Kenntnisnahme begnügt hat, während die amerikanische und britische Militärregierung gehalten waren, sich zunächst – und das eindringlich – mit der Zonenverschmelzung zu beschäftigen.

Mit der „zweiten“ Bremer Konferenz endete die erste Phase der auf die Einheit gerichteten Aktivitäten deutscher Stellen. Die Münchner Konferenz des folgenden Jahres (1947) ist dann wieder ein Neuanfang gewesen, freilich unter inzwischen stark veränderten Umständen, da nun die politischen Parteien zunehmend den Ministerpräsidenten das Recht absprachen, allein gesamtdeutsche Politik zu machen und vor allem allein – über die Länder – die „nationale Repräsentation“ darzustellen.

⁷² Mitteilung von Staatssekretär a.D. Dr. Walter Strauß an den Verfasser vom 4. August 1970.

⁷³ Erwähnt in einem Telegramm Kaisers an Kopf vom 26. September 1946 (Akten der Niedersächsischen Staatskanzlei).

⁷⁴ Walter Strauß, a.a.O. (vgl. Anm. 48), S. 90. Zusammenstellung der sechs in Bremen angenommenen EntschlieÙungen: Ansätze einer deutschen Repräsentation, in: Europa-Archiv 3 (1948), S. 1143f.