

Forschungsbericht

FRIEDRICH KARL FROMME

ZUR INNEREN ORDNUNG IN DEN WESTLICHEN BESATZUNGSZONEN 1945–1949

Im Begriff der zeitgeschichtlichen Betrachtung ist nicht festgelegt, wie dicht sie an den Standort des Betrachters herangeführt werden kann. Je näher sie ihm rückt, desto mehr wird die Betrachtungsweise zur Innensicht des Gegenstandes, verschoben sich die Proportionen, kommt es zu Beschneidungen des Gesichtsfelds, wie sie die mangelnde Distanz zwischen Betrachter und Objekt hervorruft. Im Grenzfall geht so Zeitgeschichte über in selbstporträtierende Kommentierung eigener Gegenwart. Hier ist die Verzerrung aus der Innensicht legitim, ja sie mag bewußt eingesetzt werden im Dienste aktuell politischen Überzeugungswillens. Doch handelt es sich dann begrifflich nicht mehr um Geschichtsschreibung, sondern um Material zu ihrer Vorbereitung. Die Neigung unserer Epoche zur Selbstdarstellung mag durch die Legitimierung der zeitgeschichtlichen Betrachtung mit veranlaßt sein. Manches Werk dieser Art mag sich selbst als Ergebnis zeitgeschichtsschreibender Bemühungen fühlen und diesem Bewußtsein vielleicht auch ein Streben nach kritischer Distanz verdanken. Im Ergebnis mag die zeitgeschichtliche Forschung, die sich unserer Periode später einmal annimmt, in reichem Maße bewußte Selbstbetrachtungen vorfinden; sie wird dann in der reizvollen Lage sein, die Sicht aus der auf objektive Residuen sich stützenden Distanz mit dem Selbstverständnis der Zeitgenossen vermählen, auch die erstere am letzteren messen zu können. „Dabeigewesen zu sein“ ist ja nicht immer eine Gewähr für richtiges Urteil, nicht einmal für klare Erkenntnis. Aber es wird nützlich sein, zu wissen, wie die, die „dabei“ waren und sich um Distanz mindestens bemüht haben, die Dinge sahen.

Die Periode von 1945 bis 1949, das heißt vom Zusammenbruch des nationalsozialistischen Reiches bis zur Verabschiedung des Bonner Grundgesetzes als dem Endpunkt staatlicher Neuorganisation in den drei westlichen Besatzungszonen, steht auf der Grenze, an der erste Versuche einer zeitgeschichtlichen Erforschung mit publizistischen Selbstdarstellungen der Gegenwart zusammentreffen. Was die letzteren angeht, so sind die direkten Zeugnisse aus den Jahren selbst allerdings wenig zahlreich. Vor allem wegen der vordringlichen Aufgabe zu überleben, auch wohl wegen eines die Schreibfreude lähmenden Gefühls, sich in einem rasch dahingleitenden Übergang zu befinden, sind jene Jahre, was die spezifische Selbstdarstellung angeht, weitgehend Ödland geblieben. Erst danach, von der sicheren Bastion des Gewordenen aus, sucht man sich in dieses Ödland vorzutasten. Im allgemeinen stehen aber diese Versuche nicht für sich als Selbstzweck, sondern die Beschreibung unserer eigenen Gegenwart bemüht sich, allgemeiner literarischer Gepflogenheit folgend, die allerjüngste Vergangenheit zum Verständnis der Gegenwart mit heranzuziehen. Die Jahre zwischen 1945 und 1949 sind dann mehr ein Beiwerk, dem

nicht die volle Intensität der Erforschung gewidmet wird. Man begnügt sich zu meist damit, von anderen bereits markierte Pfade nachzuschreiten.

Insofern stößt ein Forschungsbericht über die deutsche Entwicklung von 1945 bis 1949 auf erhebliche Schwierigkeiten. Anders als für die Weimarer Periode oder für die Zeit der nationalsozialistischen Herrschaft ist für die Zeit von 1945 bis 1949 von einem Fundament noch keine Rede, man kann sagen, nicht einmal von einem Bauplan. Es liegt, so könnte man im Bilde fortfahren, auf einem oberflächlich abgesteckten Bauplatz ungeordnetes Baumaterial, dessen mögliche Zusammenfügung man nur ahnen kann.

Die Frage nach den repräsentativen, unzweifelhaft in einen Forschungsbericht aufzunehmenden, aber ihn dann auch erfüllenden Werken zeitigt Verlegenheit. Es erweist sich als notwendig, einerseits den Anspruch herunterzuschrauben, andererseits auch die Literatur einzubeziehen, die die in Frage stehenden Jahre mit behandelt, ohne sich auf sie zu beschränken, wenn nur eine gewisse Ausführlichkeit und Intensität gegeben ist. Damit aber wird die Fülle der Literatur beängstigend. Die Auswahl wird zu einem Problem gewissenhafter Prüfung, die Willkür doch nicht ausschalten kann. Zu einer einigermaßen sinnvollen Begrenzung mag die Frage nach den grundlegenden Ereignissen und Entwicklungen der Übergangsperiode zwischen Zusammenbruch und neuem Staat die Handhabe geben.

Die Periode von 1945 bis 1949 wird geprägt durch den staatlichen und gesellschaftlichen Zusammenbruch mit der unmittelbaren Folge der Errichtung des Besatzungsregimes. Mit ihm verschränken sich die ersten Anfänge einer Wiederbelebung der deutschen öffentlichen Gewalt und lassen es allmählich zurücktreten. Die Bildung der Länder zeitigt erste Ansätze einer Staatlichkeit; zonale und überzonale Zusammenschlüsse tragen dem Bedürfnis nach Koordinierung Rechnung, bis aus den drei Westzonen die Bundesrepublik entsteht, während die sowjetisch besetzte Zone ihre eigene staatliche Formierung erhält. Damit ist das Problem der deutschen Einheit, das die Entwicklung seit 1945 begleitet hatte, endgültig gestellt. Es ist zutiefst abhängig von dem Wandel im Verhältnis zwischen den Alliierten vom Kriegsbündnis zur weltanschaulich-gesellschaftlichen und machtpolitischen Polarität; letzten Endes sind aber die Auswirkungen dieses Prozesses auch bis in die Einzelheiten der inneren Gestaltung Deutschlands spürbar.

Man wird bei der Berichterstattung die Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung nach 1945 ausklammern können, wenn auch die wichtigen Teilprobleme der Demontagen und Reparationen¹ politisch bedingt sind und ihrerseits politische Auswirkungen hatten. Von der Entwicklung der gesellschaftlichen Kräfte soll nur insoweit Notiz genommen werden, als es sich um die staatspolitisch relevanten Parteien und Verbände handelt. Einschneidender ist, daß von einer Gesamt-Würdigung der Literatur, die der weltpolitischen Konstellation nach 1945 als solcher gilt, abgesehen

¹ Vgl. hierzu im einzelnen die Bibliographie dieser Zeitschrift. – Allgemein sei bemerkt, daß im vorliegenden Beitrag Aufsätze in Zeitschriften und Sammelbänden nicht berücksichtigt wurden. Besonders verwiesen sei auf die ersten Jahrgänge der Zeitschrift Europa-Archiv und des Jahrbuchs für internationales und ausländisches öffentliches Recht.

werden muß. Da indessen die innere Entwicklung in Deutschland nur bei ganz speziellen Fragestellungen von ihr getrennt behandelt werden kann, wird sich diese Begrenzung nicht streng einhalten lassen; sie wird zu einer Frage des Schweregewichts in der jeweiligen Darstellung. Die direkteste Auswirkung der weltpolitischen Objektsituation Deutschlands² ist der Komplex, der unter dem Begriff „die deutsche Frage“ zusammengefaßt wird. In Verbindung mit der Ausklammerung der Literatur zum allgemeinen weltpolitischen Prozeß 1945 bis 1949 wird auch die – recht reichhaltige – Spezialliteratur zur „deutschen Frage“³ außer Betracht bleiben müssen. Entsprechend dieser Enthaltung wird auch auf das Schrifttum über die Entwicklung der sowjetisch besetzten Zone zur „DDR“ ebensowenig eingegangen werden, wie auf die Literatur über die Gebiete jenseits der Oder-Neiße-Grenze.

Die „deutsche Frage“ hat eine Verdichtung und tragische Veranschaulichung erfahren im Problem Berlin. Auch die Literatur, die sich speziell mit der weltpolitischen Stellung und der inneren Entwicklung der alten deutschen Hauptstadt beschäftigt, wird wegen des untrennbaren Zusammenhangs mit der internationalen Politik hier übergangen werden müssen⁴.

Den Gegenstand dieses Forschungsberichts bildet also die Literatur, die – aus dem Mitleben heraus oder in nachträglicher Sicht – sich ganz oder in bedeutsamen Teilen mit den Fragen der inneren Ordnung in den westlichen Besatzungszonen Deutschlands zwischen Besatzungsregime, Anfängen einer deutschen öffentlichen Gewalt und Begründung der Bundesrepublik beschäftigt. Kurze Erwähnung finden wird die Literatur über den Neubeginn der wichtigsten gesellschaftlichen Organisationen, der Parteien und Verbände.

I

Die geschichtlichen Gesamtdarstellungen – die übrigens ihrem Wesen nach beträchtliches Gewicht auf die weltpolitischen Zusammenhänge legen müssen und nur wenig Detail zur inneren Ordnung beisteuern können – überschreiten zumeist die Schwelle des Jahres 1945 nicht. Lediglich Gebhardts Handbuch der Deutschen Geschichte geht in seinem vierten Band über den Zusammenbruch des Deutschen Reiches hinaus⁵. Es werden aber nur die ersten Ansätze der alliierten Deutschland-

² Da Deutschland mindestens bis 1949 in der Außenpolitik lediglich eine Objektrolle spielte, bleibt etwa das Buch von Wilhelm Grewe, *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit*, Stuttgart 1960, außer Betracht. Die Darstellung setzt bei Grewe in der Tat auch erst mit dem Jahre 1949 ein.

³ Zur Orientierung über die Entwicklung zwischen 1945 und 1949 vgl. vor allem Ernst Deuerlein, *Die Einheit Deutschlands. Darstellung und Dokumentation*, Frankfurt/M. und Berlin 1957; 2. durchgesehene und erweiterte Auflage (1. Bd.) 1961.

⁴ Vgl. *Dokumente zur Berlin-Frage 1944–1959*. Hrsg. v. Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für auswärtige Politik, München 1959; *Berlin – Kampf um Freiheit und Selbstverwaltung 1945–1946*. Hrsg. im Auftrage des Senats von Berlin, Berlin 1961; dasselbe, 1946–1948; W. Phillips Davison, *Die Blockade von Berlin. Modellfall des kalten Krieges*, Frankfurt/M. und Berlin 1959 u. v. a.

⁵ Bruno Gebhardt, *Handbuch der Deutschen Geschichte*, 8. Aufl., Stuttgart 1959, 4. Bd. S. 514ff.

politik skizziert – etwa bis zu den Nürnberger Prozessen. Das Just'sche Handbuch der Deutschen Geschichte⁶ soll demnächst durch einen Beitrag von Ernst Deuerlein bis 1959 fortgeführt werden. Zu dem von Peter Rassow herausgegebenen Handbuch „Deutsche Geschichte im Überblick“ hat Wilhelm Cornides das Kapitel über die Entwicklung nach 1945 beige-steuert⁷. Erweitert und fortgeführt, wurde es später als selbständiges Buch herausgegeben⁸. Cornides legt das Hauptgewicht auf den Einfluß der politischen Konstellation zwischen den Weltmächten. Doch enthält sein Buch auch eine sorgfältige, wenngleich nur knappe Skizze des innerdeutschen Geschehens. Es ist für eine Information über die großen Entwicklungslinien wohl heute noch die empfehlenswerteste, dazu eine leicht eingängige Lektüre⁹.

II

Das Geschehen vom Mai 1945 trägt zu Recht die populäre Bezeichnung „Zusammenbruch“. Es ist dies nicht nur – wie kritisch behauptet wurde – eine beschönigende Bezeichnung für die Niederlage. Sondern das Wort kennzeichnet eine Situation, die in dem Moment, als sie eintrat, alle Anzeichen des Nullpunktes zu tragen schien. Die staatliche Gewalt auf allen ihren Ebenen und in allen ihren Funktionen hatte aufgehört zu wirken. Die Schattenexistenz von Besatzungsgnaden, die die auch nach deutschen Vorstellungen nur zweifelhaft legitimierte „Regierung Dönitz“ bis zum 23. Mai 1945 führen durfte, ist kein Gegenargument. Alle Ausübung öffentlicher Gewalt, auch wenn sie nach einer gewissen Zeit in den unteren Lagen Deutschen übertragen wurde, leitete sich von den Besatzungsmächten her, die formell mit der Berliner Erklärung vom 5. Juni 1945 „die oberste Regierungsgewalt in Deutschland, einschließlich aller Befugnisse der deutschen Regierung... und der Regierungen, Verwaltungen oder Behörden der Länder, Städte und Gemeinden“ übernommen hatten¹⁰.

Diese Situation zeitigte eine Vielzahl wissenschaftlicher Bemühungen mit besonderer Thematik: es ging um die Frage nach dem Fortbestand des deutschen Staates. Der bekannte ehemals deutsche, später in Österreich lehrende und schließlich nach den USA emigrierte Staatsrechtslehrer Hans Kelsen hatte bereits 1944 verkündet, daß die zu erwartende Niederlage Deutschlands das Ende des Reiches als Subjekt des

⁶ Handbuch der Deutschen Geschichte, neu herausgegeben von Leo Just, Konstanz.

⁷ Wilhelm Cornides, Deutschland zwischen den Weltmächten des Westens und des Ostens 1945–1948, in: Deutsche Geschichte im Überblick, hrsg. v. Peter Rassow, Stuttgart 1953, S. 737 ff.

⁸ Wilhelm Cornides, Die Weltmächte und Deutschland. Geschichte der jüngsten Vergangenheit 1945–1955, Tübingen und Stuttgart 1957.

⁹ Hingewiesen sei noch auf Emil Schäfer, Von Potsdam bis Bonn. Fünf Jahre deutscher Nachkriegsgeschichte, Lehr (Baden) 1950, und Paul Noack, Deutschland von 1945–1960. Ein Abriss der Innen- und Außenpolitik, München 1960. – Nicht mehr berücksichtigt werden konnte: Elmar Krautkrämer, Deutsche Geschichte nach dem zweiten Weltkrieg. Eine Darstellung der Entwicklung von 1945–1949 mit Dokumenten, Hildesheim 1962.

¹⁰ Veröffentlicht im Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland, 1945, Ergänzungsblatt Nr. 1, S. 7.

Völkerrechts bewirken würde. 1945 hat er seine These noch einmal bekräftigt¹¹. In Deutschland hingegen neigte man zumeist der Ansicht zu, daß das Deutsche Reich den Zusammenbruch überdauert habe, daß es Subjekt des Völkerrechts geblieben sei. Die Auseinandersetzung mit Kelsen bot den Ausgangspunkt. Für die Fülle der zu diesem Thema erschienenen Literatur sei hier lediglich auf das Werk von Rolf Stödter über „Deutschlands Rechtslage“ verwiesen.¹² Hier ist der Stand der Diskussion bis zum Jahre 1948 mit Bezug auf das in- und ausländische Schrifttum sowie die Gerichtsentscheidungen erschöpfend dargelegt. Stödter, als Anhänger der Lehre vom Fortbestand des Staates, schreibt bereits aus einer gewissen Distanz zu seinem Gegenstand. Sein Buch faßt zusammen und rundet ab. Vor ihm – Stödter läßt dies im Vorwort durchblicken – war die wissenschaftliche Diskussion um den Fortbestand des Deutschen Reiches oft unbewußt – vielleicht manchmal auch bewußt – von politischem Zweckstreben durchfärbt. Zunächst konnte der Fortbestand des Reiches – und war er auch noch so fiktiv – gleichsam ein Trost in der Niederlage sein, auch bot die Behauptung des Überdauerns des deutschen Staates die Möglichkeit – mindestens theoretisch – den Siegern als „Subjekt“ gegenüberzutreten. Dazu traten praktische Überlegungen. Wenn das Deutsche Reich als Völkerrechtssubjekt überdauert hatte, dann waren die Alliierten in ihrer Besatzungspolitik als an bestimmte Regeln wie etwa die Haager Landkriegsordnung gebunden zu betrachten, selbst wenn sie diese Regeln tatsächlich nicht in allem innehielten. Im Zusammenhang mit den Bestrebungen, der Besatzungsgewalt der Alliierten das Zaunzeug des Rechts anzulegen, verdient eine Schrift von Wilhelm Grewe, gleichfalls aus dem Jahre 1948, Erwähnung¹³. Hier wird unter der Fragestellung seiner Begrenzung das Besatzungsregime rechtlich erörtert, wobei das Besatzungsstatut im Sinn einer Selbstbeschränkung der Besatzungsmächte bereits anvisiert werden konnte.

Mit dem Jahre 1948 ist die Diskussion der Frage nach dem Fortbestand des Deutschen Reiches nicht zum Stillstand gekommen. Die Verabschiedung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland und die Errichtung der „DDR“ haben aber die Fragestellung grundlegend verschoben. Die spätere Diskussion greift zwar auf die frühen Erörterungen zurück, beschreitet aber andere Wege in der Beantwortung und bezweifelt auch gelegentlich die Schlüssigkeit der früheren Ergebnisse. Als ein in aller Kürze recht informativer Beitrag hierzu darf eine Schrift von Adolf Arndt¹⁴ erwähnt werden; sie spricht ausdrücklich von einer ersten unter drei Phasen der Erörterung, die 1945 begonnen und 1949 mit der Verabschiedung des Grundgesetzes ihr Ende gefunden habe¹⁵.

¹¹ Hans Kelsen, in: *American Journal of International Law*, Jg. 1944, S. 689 ff.; Jg. 1945, S. 518 ff.

¹² Rolf Stödter, *Deutschlands Rechtslage*, Hamburg 1948. Dort ausführliche Literaturangaben.

¹³ Wilhelm Grewe, *Ein Besatzungsstatut für Deutschland. Die Rechtsformen der Besetzung*, Stuttgart 1948.

¹⁴ Adolf Arndt, *Der deutsche Staat als Rechtsproblem*, Berlin 1960.

¹⁵ Vgl. aus der Vielzahl der Literatur, die sich um eine Klärung der neuen Situation bemüht, etwa noch Walther Freiherr Marschall von Bieberstein, *Zum Problem der völkerrecht-*

III

Die Schilderung des Besatzungsregimes in den drei westlichen Besatzungszonen in seiner konkreten Gestaltung und praktischen Wirksamkeit ist schwer zu trennen von einer Beschreibung der ersten Ansätze einer deutschen öffentlichen Gewalt, wie sie von den Besatzungsmächten eingesetzt wurde und zunächst sozusagen das äußerste Ende ihres ausführenden Armes darstellte. Mit dem zeitlichen Ablauf verändert sich dann einerseits das quantitative Verhältnis zwischen den von der Besatzungsmacht selbst zu erledigenden administrativen Aufgaben und denjenigen, die deutschen Stellen zur Durchführung übertragen wurden, andererseits verschiebt sich aber auch das qualitative Verhältnis von der Einsetzung und Anweisung der deutschen Behörden durch die Besatzungsmacht zugunsten einer selbständigen Gestaltung durch deutsche Stellen unter Überwachung und Aufsicht. Infolge dieser sich wandelnden, aber immer lückenlosen Verzahnung wird man isolierte Schilderungen des Besatzungsregimes beziehungsweise der deutschen öffentlichen Gewalt kaum finden können. Eine Einordnung muß sich am Schwerpunkt orientieren.

Von einer das Besatzungsregime bewußt in den Mittelpunkt stellenden Darstellung haben sich deutsche Autoren fast ganz zurückgehalten. Es sind lediglich Arbeiten zu verzeichnen, die dem Universitätsbetrieb der frühen Jahre dienen sollten, gleichsam als Leitfäden und Lehrbücher für eine Übergangszeit. Im Rahmen dieser Aufgabenstellung hat Friedrich Klein¹⁶ eine noch heute sehr nützliche Übersicht gegeben. In klarer Gliederung und reicher Dokumentation schildert Klein die Organisation des Besatzungsregimes und bringt auch einiges über die Anfänge einer Formierung der deutschen öffentlichen Gewalt.

Heute kaum mehr verwendbar sind die gedruckten Nachschriften von Vorlesungen von George Szekeres¹⁷. Ein wertvolles Hilfsmittel stellt hingegen das Handbuch des Besatzungsrechts dar¹⁸, dessen umfangreiches Programm indessen vom raschen Abbau des Besatzungsregimes überholt wurde und weithin unausgeführt blieb. Immerhin sind Kapitel des Handbuches wie die über Deutschlands Rechtslage, über das Problem der Okkupation im Völkerrecht, über die Gesetzgebung, Rechtspflege und Verwaltung der Besatzungsmächte, die auch über die Anregung zu deutscher staatlicher Tätigkeit berichten, von bleibendem Wert. Spezialfragen wie die sogenannte „innere“ Wiedergutmachung und die Rückerstattung haben im Handbuch eine gründliche Darlegung gefunden. Dazu stellen eine umfassende Chronologie der „Entwicklung des Besatzungsregimes“ sowie ein Katalog, der sämtliche rechtsetzende Akte der Besatzungsmächte verzeichnet, im Spiegelbild den Wandel der Besatzungspolitik dar. Beides sind wertvolle Hilfsmittel für künftige Forschun-

lichen Anerkennung der beiden deutschen Regierungen. Ein Beitrag zur Diskussion über die Rechtslage Deutschlands, Berlin 1959 (Schriften z. öffentl. Recht 3).

¹⁶ Friedrich Klein, Neues deutsches Verfassungsrecht, Frankfurt/M. 1949.

¹⁷ George Szekeres, Das Recht der Militärregierung. Leitfaden zu der Vorlesung, 1. (Allg.) Teil, Erlangen 1948.

¹⁸ Handbuch des Besatzungsrechts. Von Gustav v. Schmoller, Hedwig Maier und Achim Tobler, Tübingen 1951–1957 (Loseblattsammlung).

gen, der auch die im Handbuch gegebene sorgfältig gegliederte Bibliographie dienen kann.

Wenn man von einigen Dissertationen¹⁹ absieht, ist damit der deutsche Beitrag zum Thema Besatzungsregime erschöpft. Hingegen gibt es eine Reihe von angelsächsischen Autoren, die zum Teil bereits in sehr früher Zeit sich des Besatzungsregimes beschreibend angenommen haben. Sie können im einzelnen hier nicht gewürdigt werden²⁰. Es sind dies zumeist Wissenschaftler, die in militärischer oder auch fachlich beratender Funktion bei einer alliierten Militärbehörde gedient hatten und die dann aus der doppelten Quelle der wissenschaftlich-theoretischen Fundierung und der praktischen Anschauung das Besatzungsregime schilderten. Hierher gehört auch der Verfasser des einzigen²¹ Buches dieser Gruppe, das in deutscher Übersetzung vorliegt, Michael Balfour²². Der Autor war eine Zeitlang in der britischen Gruppe der Kontrollkommission in Berlin tätig. Er gibt in seinem Buch eine ausführliche Vorgeschichte, handelt von den verschiedenen mehr oder minder offiziellen Nachkriegsplänen für Deutschland und stellt dann die Organisation der Viermächteverwaltung dar, wobei der Leser manches über das konkrete Funktionieren dieser Institution erfährt. Schließlich wendet sich der Autor von der Viermächteverwaltung zu ihrem Objekt: zu Deutschland und seinen vielfältigen Problemen, bis hin zu Presse, Rundfunk und Literatur. Das Buch Balfours ist von bemerkenswerter Objektivität. Der Autor wendet sich entschieden gegen Versuche, der alliierten Politik eine Verantwortung für das Nachkriegsgeschick Deutschlands aufzubürden. Andererseits vermeidet er auch jene fatale Belehrungstendenz, die zuweilen aus angelsächsischen Büchern über das Besatzungsregime in Deutschland spricht. Die Wendung zu den deutschen Problemen, die bereits das Buch von Balfour auszeichnet, findet sich weiter dann bei einer ganzen Reihe von angelsächsischen Autoren. Allerdings heben sie in der Regel weniger auf die konkrete Gestaltung der deutschen öffentlichen Gewalt ab als auf die „Demokratisierung“, ihre Methoden und Ziele und ihren kritisch abgewogenen Erfolg. Wahlen, Parteien, auch die Situation in den Gemeinden und vor allem die allgemeine geistige und politische Verfassung der Deutschen stehen im Mittelpunkt²³. Zu der tatsächlichen Gestaltung der deutschen staatlichen Anfänge wird wenig gesagt.

¹⁹ Vgl. Bibliographie dieser Zs.: Nrn. 4780 – 4782, 5687, 5884, 5886, 11993 u. a.

²⁰ Hierher gehören: W. Friedmann, *The Allied Military Government of Germany*, London 1947; Hajo Holborn, *American Military Government. Its Organisation and Politics*, Washington 1947; Harold Zink, *American Military Government in Germany*, New York 1947; ders., *The United States in Germany 1944–1955*, Princeton 1957 u. a.

²¹ Abgesehen von dem frühen, sehr allgemein gehaltenen Buch von James P. Warburg, *Deutschland – Brücke oder Schlachtfeld*, Stuttgart 1949 (Originalausgabe: *Germany – Bridge or Battleground*, New York 1947).

²² Michael Balfour, *Vier-Mächte-Kontrolle in Deutschland 1945–1946*, Düsseldorf 1959 (Originalausgabe: *Four-Power Control in Germany 1945–1946*, London 1956).

²³ Hierher wären zu zählen: Edward H. Litchfield (u. a.), *Governing postwar Germany*, Ithaka 1953; Gabriel A. Almond (u. a.), *The Struggle for Democracy in Germany*, Chapel Hill 1949; Raymond Ebsworth, *Restoring Democracy in Germany. The British Contribution*, London/New York 1960.

Hierzu hat bei aller – notwendigen – thematischen Selbstbescheidung der amerikanischen Historiker John Gimbel einen wichtigen Beitrag geliefert²⁴. Er untersucht – am Beispiel der Stadt Marburg – eine einzige deutsche Gemeinde unter der amerikanischen Besatzungsherrschaft. Beide Seiten: die Besatzungsbehörde und die sich in sie hineinfügende deutsche Verwaltung werden in ihrer Verbundenheit dargestellt. Dabei bringt der Autor manches interessante Detail aus der Personalpolitik, die in einer von Ideologien und ihrer Abwehr verdunkelten Zeit oftmals skurrile Irrwege ging, zur Kenntnis. Das Bedeutsame an der Arbeit von Gimbel ist die Methode. Nur die energisch begrenzte Untersuchung am konkreten Fall, die minutiöse Verfolgung der Entwicklung im Detail vermag über die Gemeinplätzigkeit hinauszuführen, die sich allmählich aus einer allzuoft wiederholten Darlegung „großer Entwicklungslinien“ zu ergeben droht.

IV

In dem Buch von Gimbel nimmt bereits die Frage nach den Anfängen einer deutschen öffentlichen Gewalt erheblichen Raum ein. Damit wird neuer Boden betreten. Während es verständlich ist, daß britische und amerikanische Autoren das Feld der Darstellung des Besatzungsregimes beherrschen – schon aus der ihnen gegebenen Möglichkeit der eigenen Anschauung und des leichteren Zugangs zu Dokumenten –, müßte man erwarten, daß sich deutsche Autoren den ersten Anfängen einer sich allmählich organisierenden und konstituierenden deutschen öffentlichen Gewalt mit Vorzug zugewandt haben würden. Das ist indessen nicht der Fall. Zu nennen wäre hier lediglich die bereits erwähnte Darstellung des Verfassungsrechts einer – sich als solche verstehenden – Übergangszeit aus der Feder von Friedrich Klein²⁵. Erst als die Organisationsformen der öffentlichen Gewalt größere Räume erfassen, ändert sich das Bild. Für den Länderrat der amerikanischen Zone und den Zonenbeirat in der britischen Besatzungszone liegen Arbeiten von Lia Härtel²⁶ und Annelies Dorendorf²⁷ vor. Es handelt sich bei beiden Schriften um zusammenfassende Würdigungen der Arbeit der jeweiligen Institutionen, die von in ihnen führend gewesenen Personen angeregt und zum Teil auch überwacht wurden. Dieser Charakter der Selbstdarstellung macht sich vor allem in der Schrift von Annelies Dorendorf – etwa in Form von Animositäten gegenüber dem Länderrat – störend bemerkbar. Beide Arbeiten, verdienstlich als erste Versuche zur Darstellung des Wiedererwachens öffentlicher Gewaltausübung in Deutschland, leiden indessen darunter, daß die

²⁴ John Gimbel, *A German Community under American Occupation. Marburg 1945–1952*, Stanford (Cal.) 1961.

²⁵ S. Anm. 16; vgl. auch die kleine Schrift von Werner Weber, *Der gegenwärtige Verwaltungsaufbau Deutschlands*, Hamburg 1948.

²⁶ *Der Länderrat des amerikanischen Besatzungsgebietes*. Hrsg. im Auftrag der Ministerpräsidenten von Bayern, Hessen, Württemberg-Baden und des Präsidenten des Senats der Freien Hansestadt Bremen vom Direktorium des Länderrats. Zusammengestellt von Lia Härtel, Stuttgart und Köln 1951.

²⁷ Annelies Dorendorf (Druckfehler auf Titelblatt: Dorendor), *Der Zonenbeirat der britisch besetzten Zone. Ein Rückblick auf seine Tätigkeit, Göttingen 1955* (Monographien zur Politik 2).

früheren Stufen dieser Entwicklung bis dahin noch keine Erforschung gefunden hatten. Eine Publikation des Bundesarchivs, für die Walter Vogel zeichnet²⁸, gibt der weiteren Erforschung der Länderzusammenschlüsse das Werkzeug an die Hand. Die Schrift schildert kurz die Verwaltungseinrichtungen, die sich über den neugebildeten oder als solche wiedererstandenen Ländern erhoben haben, und gibt dann im eigentlichen Hauptteil in einer schematischen Darstellung ein Gerüst der – erstaunlich vielfältigen und komplizierten – Organisation dieser Einrichtungen, wo verfügbar mit genauen Quellenangaben. Dabei wird das vereinigte Wirtschaftsgebiet der britischen und der amerikanischen Zone, die sogenannte „Bizone“, mit einbezogen²⁹.

V

Die den zonalen und überzonalen Zusammenschlüssen vorausgehenden staatlichen Bildungen, die deutschen Länder, haben, zumeist ebenfalls erst nach 1949, Schilderungen ihrer Entstehung erfahren. Anlaß hierfür bot die Kommentierung ihrer Verfassungen. Die Kommentare geben zumeist eine kurze (Wieder-)Entstehungsgeschichte des Landes, die in der amerikanischen Zone bei dem frühen Datum der dortigen Verfassungen mit diesen selbst in engem Zusammenhang steht. Eine knappe Geschichte der Entstehung der westdeutschen Länder findet sich auch in den, eine alte Tradition wiederaufnehmenden, Berichten im Jahrbuch des Öffentlichen Rechts.³⁰ Mehr als diese knappen Gerüste, die dem Zusammenhang nach Beiwerk sind, wird nur bezüglich dreier Länder geboten. Es sind dies Hamburg, Nordrhein-Westfalen und das Saarland³¹.

Hans Peter Ipsens für die Darstellung der Verfassungslage von Bundesländern einzig dastehendes Buch über Hamburg³² enthält ein recht umfängliches Kapitel, überschrieben „Unter der Besetzung“, das sich mit den Rechtsfragen des Bestandes des Stadtstaates Hamburg über den Zusammenbruch hinaus und den ersten Verfassungsansätzen des Jahres 1946 beschäftigt, aber auch einiges beiträgt zu der Frage der Beziehung zwischen der hamburgischen Verwaltung und der Besatzungsmacht in den ersten Jahren nach dem Zusammenbruch.

Nordrhein-Westfalen, das bei weitem bevölkerungsstärkste und wirtschaftsmäch-

²⁸ Walter Vogel, *Westdeutschland 1945–1950. Der Aufbau von Verfassungs- und Verwaltungseinrichtungen über den Ländern der drei westlichen Besatzungszonen*, Teil I, Koblenz 1956 (Schriften des Bundesarchivs 2).

²⁹ Vgl. hierzu auch die kleine Schrift von Walter Strauß, *Entwicklung und Aufbau des Vereinigten Wirtschaftsgebietes*, Heidelberg 1948.

³⁰ Vgl. *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*. Neue Folge, Bd. 3 (Bayern, Bremen, Hessen); Bd. 5 (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz); Bd. 6 (Hamburg, Schleswig-Holstein); Bd. 7 (Baden-Württemberg).

³¹ Dabei wird hier abgesehen von den – als Informationsquelle bei kritischer Betrachtung wertvollen – offiziellen oder teilloffiziösen Selbstdarstellungen, die einige Länder vorgelegt haben, z. B. Wilhelm Treue, *Zehn Jahre Land Niedersachsen*. Hrsg. v. d. Niedersächsischen Landeszentrale für Heimatdienst, Hildesheim 1956; Rheinland-Pfalz 1947–1957. *Dokumente der Zeit*. Hrsg. v. Institut für staatsbürgerliche Bildung in Rheinland-Pfalz, Mainz 1957.

³² Hans Peter Ipsen, *Hamburgs Verfassung und Verwaltung. Von Weimar bis Bonn*, Hamburg 1956.

tigste Land der Bundesrepublik, nach 1945 recht unorganisch aus Resten preußischer Provinzen zusammengestückt und um das kleine Land Lippe vermehrt, erfuhr am frühesten eine eigene Schilderung seiner Entstehungsgeschichte, und zwar aus der Feder von Wolfram Köhler³³. Sein Buch ist ohne wissenschaftlichen Anspruch geschrieben, gibt aber vor allem über die regionale Frage und ihre politischen Hintergründe – zu ihnen gehört die Absicht einer „Einschmelzung“ des Ruhrgebiets in einen größeren Landesverband, um Isolierungs- oder Annexionswünschen vorzubeugen – wertvolle Informationen.

Das dritte Land, das – sogar zu recht häufiger – schriftstellerischer Behandlung angeregt hat, ist das Saarland. Es verdankt diese Aufmerksamkeit seiner besonderen außenpolitischen Lage. Sie ist es, die das vorwiegende Interesse der Saarliteratur nach 1945 auf sich zieht; insofern fällt diese nicht in den Bereich der diesem Bericht gezogenen Grenzen³⁴.

VI

Mit der Schaffung des Grundgesetzes vollendete sich die Konsolidierung staatlicher Ordnung in den drei westlichen Besatzungszonen. Im Hinblick auf die Bedeutung dieses Geschehens sollte man annehmen, daß rückläufig vom neuen Fundament her gleichsam wissenschaftliche Bohrungen in das Erdreich, auf dem das Gebäude der Bundesrepublik errichtet wurde, vorgetrieben worden wären. Auch hier werden hochgespannte Erwartungen enttäuscht. Ein erstes Feld, auf dem man hoffen dürfte, in bezug auf die Vorgeschichte des Grundgesetzes „fündig“ zu werden, ist die staatsrechtliche Literatur. Die Gesamtdarstellungen des neuen deutschen Staatsrechts – von denen übrigens bisher keine denen des Weimarer Staatsrechts, wie sie im „Handbuch des Deutschen Staatsrechts“³⁵ oder auch bei Hatschek³⁶ erfolgten, auch nur annähernd an die Seite gestellt werden kann – bringen wenig zur Entstehungsgeschichte. Noch am ausführlichsten ist Otto Koellreutter³⁷. Das bekannte Studienbuch von Theodor Maunz³⁸ bietet die Entstehungsgeschichte sehr gedrängt. Unter den Kommentaren zum Grundgesetz bringen bisher nur die älteren: der „Bonner Kommentar“³⁹ und der Kommentar von Hermann v. Man-

³³ Wolfram Köhler, *Das Land aus dem Schmelztiegel. Die Entstehungsgeschichte Nordrhein-Westfalens*, Düsseldorf 1961.

³⁴ Zur Orientierung seien genannt: Per Fischer, *Die Saar zwischen Deutschland und Frankreich. Politische Entwicklung von 1945–1959*, Frankfurt/M. 1959; Robert H. Schmidt, *Saarpolitik 1945–1957*, 1. Bd.: *Politische Struktur*, Berlin 1959 (Veröff. d. Inst. f. Wiss. Politik der TH Darmstadt); Jaques Freymond, *Die Saar 1945–1955*, München 1961; sowie der Bericht in: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge Bd. 9, Tübingen 1960.

³⁵ *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Hrsg. v. Gerhard Anschütz und Richard Thoma, 2 Bde., Tübingen 1930 und 1932.

³⁶ Julius Hatschek, *Deutsches und Preußisches Staatsrecht*, 2 Bde., Berlin 1922 und 1923.

³⁷ Otto Koellreutter, *Deutsches Staatsrecht*, Stuttgart und Köln 1953.

³⁸ Theodor Maunz, *Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch*, 10. Aufl. München und Berlin 1961.

³⁹ *Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar)*. Von H. J. Abraham, O. Bühler, B. Dennewitz u. a., Hamburg 1950 ff. (Loseblattsammlung).

goldt⁴⁰, Entstehungsgeschichten des Grundgesetzes, die vom Umfang her eine Nennung verdienen⁴¹.

Mit ihrem Umfang von 131 Seiten nähert sich einzig die „Vor- und Entstehungsgeschichte des Bonner Grundgesetzes“ im Bonner Kommentar, für die Bodo Dennewitz und Georg Wernicke verantwortlich zeichnen, einer monographischen Behandlung des Themas. Die Autoren setzen mit einer Darlegung der Pläne der Alliierten aus der Kriegszeit ein, handeln kurz von der Übernahme der obersten Gewalt durch diese, um sich dann sehr ausführlich und mit eingehender Dokumentation der Behandlung der Frage „Deutschland als Ganzes“ auf den alliierten Nachkriegskonferenzen zuzuwenden. Als naturgemäß zurückhaltenden Begleitakkord hierzu verzeichnen sie die deutschen Versuche einer Anbahnung der deutschen Einheit, um dann in die eigentliche Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes einzumünden, die mit der Londoner Konferenz der westlichen Außenminister vom Februar 1948 ihren formellen Anfang nahm. Schließlich werden die einzelnen Phasen der Beratungen des Parlamentarischen Rates sorgfältig aufgezeichnet. Von großem Wert ist eine 26 Seiten umfassende „Bibliographie zum Problem ‚Nachkriegsdeutschland‘“⁴².

Für die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes in der engsten Bedeutung des Wortes, d. h. im Sinne der Entstehung der Formulierung des Verfassungsgesetzes selbst, liegt eine grundlegende Veröffentlichung vor. Klaus-Berto von Dömming, Rudolf Werner Füsslein und Werner Matz haben das umfangreiche Protokoll- und Drucksachenmaterial, das der Parlamentarische Rat hinterlassen hatte, gleichsam vertikal nach den einzelnen Grundgesetzartikeln aufgeschlüsselt⁴³. Hierbei wurde der sog. Entwurf von Herrenchiemsee, der dem Parlamentarischen Rat als Arbeitsgrundlage gedient hatte, mit einbezogen. Diese gewaltige Arbeit ist besonders insofern höchst nützlich, als zwar die Protokolle des Plenums und des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates, nicht aber die oft aufschlußreicheren Auseinandersetzungen in den Fach- und Unterausschüssen gedruckt vorliegen. Letztere sind nun, wenn auch in Auswahl und Aufbereitung, zugänglich. Die Absicht der Veröffentlichung war vor allem, künftiger Rechtsauslegung den aus der Entstehungsgeschichte ablesbaren Willen des Gesetzgebers zu erschließen. Das bedeutet eine unvermeidliche Einschränkung der Nützlichkeit der Zusammenstellung für historisch-politische Untersuchungen. Doch werden auch diese sich, zumal in Verbindung mit der im Bonner Kommentar gegebenen, nach inhaltlichen Hauptgruppen geordneten Synopsis der wichtigsten Vorentwürfe zum Grundgesetz einschließlich des

⁴⁰ Hermann v. Mangoldt, *Das Bonner Grundgesetz*, Berlin und Frankfurt/M. 1953.

⁴¹ Die Neubearbeitung des Mangoldtschen Kommentars, die von Friedrich Klein besorgt wird, Berlin und Frankfurt/M. 1957 ff., verweist bezüglich der Entstehungsgeschichte auf die erste Auflage. Der Kommentar von Theodor Maunz und Günter Dürig, *Grundgesetz*, München und Berlin 1961 (Loseblattsammlung), enthält bisher keine Entstehungsgeschichte.

⁴² Sie ist untergebracht bei der Kommentierung der Präambel des Grundgesetzes, S. 7 ff.

⁴³ Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes. Bearbeitet von Klaus-Berto von Dömming, Rudolf Werner Füsslein und Werner Matz, in: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge Bd. 1, Tübingen 1951.

Entwurfs von Herrenchiemsee⁴⁴, der hier vorliegenden Entstehungsgeschichte der Bestimmungen des Grundgesetzes mit Nutzen bedienen können.

Zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes – im Sinne einer historischen Beschreibung der Ereignisse, die ihm vorangingen und der politischen Bedingungen, auf Grund deren und unter denen das Verfassungswerk von Bonn zustandekam, bieten die Schilderungen in der staatsrechtlichen Literatur im allgemeinen wenig mehr als ein Gerüst. Sie verzeichnen das dokumentarisch belegte Ereignis, aber sie geben wenig Hintergrund. Das gilt auch für eine – ungedruckte – juristische Dissertation von Herbert Demmler⁴⁵, die sich des Themas annimmt.

Ein farbigeres Bild, aus dem allerdings wesentlich neue Fakten nicht abzulesen sind, entwirft John Ford Golay, ein amerikanischer Wissenschaftler, von der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes⁴⁶. Er knüpft kurz an die historische Ausgangssituation, die als unmöglich erwiesene Einigung unter den vier Alliierten über eine staatliche Gestaltung ganz Deutschlands, an. Die eigentliche Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes datiert er mit der Londoner Sechsmächtekonferenz vom Februar 1948. Die Erteilung des Auftrages an die Ministerpräsidenten der in den Westzonen gelegenen Länder, ihre Bedenkllichkeiten und die schließliche Übernahme des Auftrages werden eingehend dargestellt. Ausführlich werden die Verhandlungen des Parlamentarischen Rates referiert, insbesondere da, wo es um die Grundrechte und die föderative Ordnung geht. Die periodischen Spannungen zwischen dem Rat und den Militärgouverneuren werden nicht verschwiegen oder verharmlost. Schließlich wird mit der Anerkennung des Verfassungswerkes nicht gespart. Alles in allem gibt Golay eine sorgfältige und genaue Studie, die trotz ihrer weitgehenden Beschränkung auf auch anderwärts Erschlossenes eine Übersetzung ins Deutsche verdiente, da wir eine eingängige, sachliche und ausführliche Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes – im doppelten Sinne der Vorgeschichte und der Paragraphengeschichte – nicht haben.

VII

Die an Gewicht und Selbstverständlichkeit gewinnende Existenz der Bundesrepublik als Staat hat eine ganze Literaturgattung hervorgerufen, die sich dieses neuen Gebildes in der Staatenwelt annimmt⁴⁷. Die Absichten der Autoren fächern sich zwischen reiner Information und kritischer Sondierung. Gelehrte und Publizisten treffen sich auf einer mittleren Ebene anspruchsvoller Popularität. Werke dieser Gruppe greifen häufig auf die Entstehungsgeschichte zurück. Hier ist das oben gebrauchte Bild von den Bohrungen, die in das Erdreich, auf dem das Gebäude der

⁴⁴ Bonner Kommentar (s. Anm. 39), Einleitung, S. 56 ff.

⁴⁵ Herbert Demmler, Die Entstehungsgeschichte des Bonner Grundgesetzes, iur. Diss. Köln v. 31. 5. 1951 (mschr.).

⁴⁶ John Ford Golay, The Founding of the Federal Republic of Germany, Chicago 1958.

⁴⁷ Eine besondere Art von Zeugnissen des Selbstbewußtseins des neuen Staates stellen die ganz- oder teiloffiziösen Selbstdarstellungen der Bundesrepublik vor. Erwähnt seien, da auch um die Vorgeschichte bemüht: Sechs Jahre danach. Vom Chaos zum Staat. Hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Wiesbaden 1951; 10 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Wiesbaden 1959.

Bundesrepublik errichtet worden ist, zu treiben wären, besonders am Platze: auch die geologische Struktur dieses Erdreiches, um das Bild fortzusetzen, gehört zur Beschreibung der Bundesrepublik, und gehört zu den Argumenten für die Beantwortung der Frage nach ihrer „Lebenserwartung“⁴⁸.

Wenn diese werbenden, informierenden oder kritischen Prospekte der Bundesrepublik deren unmittelbare Vorgeschichte mit berücksichtigen, geben sie nicht, wie etwa die Literatur zum Grundgesetz, Geschichte von Verfassungsparagraphen, zeichnen sie nicht nur die dokumentarisch greifbaren Stationen auf, die der Prozeß der Verfassungsgebung durchlief. Für die Literatur, die das Phänomen „Bonn“ vorstellen und werten will, muß die Vorgeschichte umfassend verstanden werden, umgreift sie sämtliche Komplexe, die hier als Gruppierungsmerkmale verwendet wurden: den welthistorischen Hintergrund, die Niederlage und das Besatzungsregime, das Aufkeimen und Wachsen deutscher öffentlicher Gewalt, die Einleitung des Staatsbildungsprozesses von der Entstehung der Länder bis zum Grundgesetz, die Anfänge der gesellschaftlichen Gruppierungen, der Parteien und Verbände. Zur Vorgeschichte gehört dann auch das Milieu und die Atmosphäre der ersten Jahre nach dem Zusammenbruch und der Einfluß dieses Erlebnisses auf die politische Mentalität der Deutschen.

Diese umfassende Fragestellung bedingt eine unvermeidliche Schwäche in bezug auf den hier zur Diskussion stehenden Untersuchungsgegenstand. All das kann in den literarischen Tests der Bundesrepublik nur konventionell, mit Stützung und Berufung auf das wenige unzweifelhaft Bekannte, mit einer Erweiterung in das schwankende, von der Absicht der Aussage her manipulierte und manipulierbare Gebiet des Meinungsmaßigen beschrieben werden. Eine wissenschaftliche Bereicherung für die Erforschung der Periode 1945–1949 wird hier mit Fug nicht erwartet werden dürfen, da die Intention der Autoren in eine andere Richtung geht. Die künftige Forschung mag aus Schriften dieser Art allenfalls das eine oder andere – überprüfungsbedürftige – Detail, das aus persönlicher Erfahrung des Autors beigeleitet wurde, verwenden können.

Die zahlreichen Beschreibungen der Bundesrepublik unterscheiden sich stark in der Intensität und Ausdrücklichkeit der Einbeziehung von Vorgeschichte. Manche Autoren, die mehr realistisch als impressionistisch arbeiten, fassen sie in besonderen Kapiteln zusammen, oder geben sie beim jeweils behandelten Gegenstand, etwa bei der Schilderung der Parteien. Andere Autoren verweben die Vorgeschichte ständig mit der Betrachtung des Gegenwärtigen, wiederum andere werden von ihm ganz in den Bann gezogen. Bei der Aufgabe dieses Berichts wird ein gewisses Maß von Ausführlichkeit, Absichtlichkeit und Isolierbarkeit der Betrachtungen zur Vorgeschichte das Auswahlkriterium sein müssen. Das bedeutet den Verzicht auf einige stark pointierte oder auch besonders anfechtbare Werke⁴⁹, doch liegen durchaus mit Bezug auf den Gegenstand des Berichts substantielle Studien vor.

⁴⁸ So im Titel des Buches von Winfried Martini, *Freiheit auf Abruf. Die Lebenserwartung der Bundesrepublik*, Köln und Berlin 1960.

⁴⁹ So auf das stark verzeichnende Buch von Nobert Muhlen, *Zweimal Deutschland*, Unna i.

Alfred Grosser, Deutscher von Geburt und jetzt Professor in Paris, hat sein 1958 in Frankreich erschienenes Deutschlandbuch⁵⁰ erweitert und aktualisiert auch in Deutschland veröffentlicht⁵¹. In einem kurzen, durch die intensive Erfassung des Wesentlichen beeindruckenden Kapitel geht er auf die Entstehung der Bundesrepublik ein – und parallel auf die der „DDR“. Diese unbekümmerte Parallele zwischen den beiden Staatsgründungen mag beunruhigend sein; doch enthält sie vielleicht eine ganz erhellende Lektion darüber, daß unsere Sicht wenigstens subjektiv nicht allgemeinverbindlich ist, daß andere Blickwinkel andere Proportionen erzeugen.

Alfred Hiscocks, ein britischer Staatswissenschaftler, der mehrfach – vor dem Kriege, kurz nach dem Zusammenbruch und dann wieder in den fünfziger Jahren – Studien an Ort und Stelle getrieben hat, gab seinem Buch über die Bundesrepublik den Titel „Democracy in Western Germany“⁵². Damit stellte er es deutlich unter die Frage nach der Chance der Demokratie⁵³. Seine Antwort ist zögernd positiv. Hiscocks bemüht sich, wo er von der Entstehungsgeschichte der Bundesrepublik handelt, nicht um neues Detail, auch nicht um Vollständigkeit; so übergeht er etwa die Phase der zonalen Zusammenschlüsse. Die britische Besatzungspolitik wird objektiv geschildert, wenn auch ihre Einwirkung auf die Demokratisierung in ihren Formen und Motiven vielleicht manchmal etwas selbstgefällig herauskommt. In der Schilderung der Anfänge der Parteien fehlt jeder Hinweis auf die Schwierigkeiten, die die Besatzungsmächte der Bildung von überörtlichen Parteiorganisationen in den Weg legten. Jedoch macht die wohlabgewogene Darlegung des deutschen politischen Charakters – mit besonderem Bezug darauf, wie er sich wohl unter den Erlebnissen des Zusammenbruches, der äußeren und nationalen Not und des unerwarteten äußeren Aufstiegs bei bestehender, aber kompensierter nationaler Misère gewandelt haben möge, das Buch lesens- und sicher auch übersetzenswert.

Der deutsch-schweizerische Journalist Fritz René Allemann sieht die Bundesrepublik vor dem Hintergrund der ersten deutschen Demokratie und im Kontrast zu ihr. – Seine These „Bonn ist nicht Weimar“⁵⁴ drückt einen temperierten Optimis-

Westf. 1955 (Originalausgabe: *The Return of Germany*, Chicago 1953); auf das bekannte Buch von Erich Kuby, *Das ist des Deutschen Vaterland*. 70 Millionen in zwei Wartesälen, Stuttgart 1957 – das bei aller Effekthascherei einen guten Blick verrät und manches interessante Detail mitteilt; auf das recht flüchtige Buch von Alfred Rapp, *Bonn auf der Waage. Ist unser Staat wetterfest?*, Stuttgart 1959 – das Buch ist sprachlich so gespreizt, daß man versucht wäre, von „Zeitungsdeutsch“ zu sprechen, wenn der Autor, Bonner Korrespondent der *Frankfurter Allgemeinen*, nicht gerade dort wesentlich schlichter schriebe; schließlich auf die anregenden und ein ausgezeichnetes politisch-psychologisches Fingerspitzengefühl verrätenden Bücher von Rüdiger Altmann, *Das Erbe Adenauers*, Stuttgart 1960 und Günther Scholz, *In Bonn schlägt's 12*, Berlin 1961.

⁵⁰ Alfred Grosser, *La Démocratie de Bonn 1949–1957*, Paris 1958.

⁵¹ Alfred Grosser, *Die Bonner Demokratie. Deutschland von draußen gesehen*, Düsseldorf 1960.

⁵² Richard Hiscocks, *Democracy in Western Germany*, London 1957.

⁵³ Damit ist seine Fragestellung ähnlich wie die der (Anm. 23) angeführten Literatur, doch ist sie nicht so eindeutig und einseitig.

⁵⁴ Fritz René Allemann, *Bonn ist nicht Weimar*, Köln und Berlin 1956.

mus aus. Der hoffnungsvolle Unterschied zwischen der Bonner und Weimarer Republik gründet sich zu einem Teil auf das der Bundesrepublik vorgelagerte Interregnum der Besatzungsherrschaft, die manches Ressentiment dämpfte und die zugleich bewirkte, daß sich die Bundesrepublik positiv von dem ihr unmittelbar vorausgehenden Zustand abhob. Neben einer in vielem treffsicheren Beurteilung der Bundesrepublik findet sich daher in Allemanns Buch eine wertvolle, auf das Wichtigste komprimierte Darstellung der Periode, die der Begründung von „Bonn“ unmittelbar vorausgegangen ist.

Die Gegenposition zu Allemann bezieht Winfried Martini⁵⁵. Er markiert hinter der „Lebenserwartung der Bundesrepublik“ ein energisches Fragezeichen. Auch Martini geht – wenn auch seiner mehr impressionistischen Darstellungsart entsprechend in diffuser Form – immer wieder auf die Besatzungssituation zurück, in der das Grundgesetz entstand. Er sieht in diesem Tatbestand – mit seinem letzten Ausläufer, dem Notstandsverbehalt der Alliierten im § 2 des Deutschlandvertrags – eine „Schutzglocke“, unter der die Bundesrepublik „ein idyllisches Dasein“ begründete und noch immer zu führen vermag⁵⁶. Im Zeichen dieser Entstehung unter der Verantwortung einer anderen, mächtigeren Instanz wurde für Martini die Bundesrepublik zu einem „Spielstaat“, konnte der Grundgesetzgeber in einer „Inflation der Freiheit“⁵⁷ schwelgen, da ihm für deren Konsequenzen die Verantwortung abgenommen war. In dieser Atmosphäre konnten sich die Ministerpräsidenten beim Empfang des alliierten Auftrages für die Begründung eines westdeutschen Staates in gesamtdeutscher Verantwortung zieren, konnte im Parlamentarischen Rat die SPD den Beruhigungsvorbehalt des Provisoriums anmelden. Mit diesen Thesen etwa führt Martini bestimmte Züge der Bundesrepublik, wie er sie sieht, auf den Ursprung dieses Staates, auf seine Vorgeschichte zurück. Die Berechtigung dieser Thesen soll hier nicht näher untersucht werden. In der Tat fehlen für eine Nachprüfung die Voraussetzungen. Hier zeigt sich schlagend die mangelnde Erforschung der Vorgeschichte der Bundesrepublik. Formen, Gründe, Motive, Tragweite und Wirksamkeit der Vorbehalte, die die oder die einige der Adressaten des alliierten Auftrages gegenüber einer westdeutschen Staatsbegründung hegten, haben bislang keine kritische, detaillierte Darstellung gefunden. Ein anderes Beispiel: Martini neigt zu der Ansicht, daß die Streichung des Artikels über den sog. „technischen Notstand“ in der 4. Lesung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates nicht auf Wunsch der Alliierten erfolgt sei; er stützt seine Meinung auf das Schweigen der einschlägigen Literatur⁵⁸. Dieses Schweigen beruht jedoch auf Unsicherheit. Insgesamt hat ein so wichtiges Thema wie das des alliierten Einflusses auf die Gestaltung des Grundgesetzes im positiven wie im negativ verhindernden Sinne bislang keine schlüssige Darstellung gefunden. Man begnügt sich damit, aktenkundige Vorschläge und Interventionen der Alliierten zu registrieren. Man gibt der Meinung

⁵⁵ Vgl. Anm. 48.

⁵⁶ A. a. O., S. 20.

⁵⁷ A. a. O., S. 156.

⁵⁸ A. a. O., S. 426, Anm. 50.

Ausdruck, der Einfluß der Besatzungsmächte sei mehr oder weniger erheblich gewesen, aber es gibt bisher keinen Versuch, die Intensität der alliierten Vorstöße, die Einflüsse aus informellen Begegnungen und Mitteilungen, die widerstrebende, modifizierende oder hinnehmende Haltung der deutschen Adressaten kritisch zu untersuchen. Dies ist nur ein Beispiel dafür, wieviel Raum die Vorgeschichte der Bundesrepublik für Arbeiten gibt, die in der Begrenztheit ihrer Themenstellung sich selbst das Schicksal der Bekanntes wiederholenden Allgemeinheit ersparen, dem die bisher vorhandene Literatur nur selten entgeht. Eine Frage wie die nach dem Grad des Besetzungseinflusses auf die Gestaltung des Grundgesetzes verlangt dazu hin aus politisch-psychologischen Gründen dringend eine Klärung. Hier liegt ein möglicher Angriffspunkt für Ressentiments. Eine nicht unter Kontrolle gebrachte Vorstellung, das Grundgesetz sei weitgehend vom Besatzungswillen geformt, könnte bei einer Beunruhigung des politischen Klimas eine Handhabe für wirk-same Agitation gegen die Verfassung und die von ihr etablierte Ordnung bieten.

VIII

Auf einem Spezialgebiet ist die Forschung bereits zu erfreulichen Ergebnissen ge-diehen. Die Anfänge der Parteien nach 1945 sind verhältnismäßig ausgiebig unter-sucht worden. Ludwig Bergsträssers bekanntes Standardwerk⁵⁹ ist bis an die Gegen-wart herangeführt worden. Auf gründlichen Studien beruht ein Sammelband des Berliner Instituts für Politische Wissenschaft⁶⁰. Verschiedene Autoren (Gerhard Schulz, Klaus Schütz, Max Gustav Lange und andere) steuerten zu diesem Werk umfangreiche Monographien über die „Parteien in der Bundesrepublik“ bei, in denen die Prozesse des persönlichen und organisatorischen Wiederezusammenfindens und auch die Versuche der Gewinnung einer Art von ideologischer Orientierung einen gewichtigen Platz zugewiesen bekommen. Daneben sind – als Beispiel für die Notwendigkeit einer thematischen Beschränkung – eine Reihe von Untersuchungen über einzelne Parteien oder Parteirichtungen⁶¹, ja speziell über die Entstehung von Parteien, sogar über ihre Anfänge in bestimmten Gebieten, geschrieben worden⁶².

⁵⁹ Ludwig Bergsträsser, *Geschichte der politischen Parteien in Deutschland*, 10. Aufl. München 1960 (*Deutsches Handbuch der Politik* 2).

⁶⁰ *Parteien in der Bundesrepublik. Studien zur Entwicklung der deutschen Parteien bis zur Bundestagswahl 1953*, Stuttgart und Düsseldorf 1955 (*Schriften des Instituts für Politische Wissenschaft Berlin*, Band 6).

⁶¹ Vgl. Ernst Deuerlein, *CDU/CSU 1945–1957. Beiträge zur Zeitgeschichte*, Köln 1957; Arnold J. Heidenheimer, *Adenauer and the CDU. The Rise of the Leader and the Integration of the Party*, Den Haag 1960; Hans Kluth, *Die KPD in der Bundesrepublik. Ihre politische Tätigkeit und Organisation 1945–1956*, Köln und Opladen 1959; *Rechtsradikalismus im Nachkriegsdeutschland. Studien über die „Sozialistische Reichspartei“ (SRP)*, Berlin und Frankfurt/M. 1957 (*Schriften des Instituts für Politische Wissenschaft Berlin*, Band 9).

⁶² Hans Georg Wieck, *Die Entstehung der CDU und die Wiedergründung des Zentrums im Jahre 1945*, Düsseldorf 1953 (*Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien* 2); ders., *Christliche und Freie Demokraten in Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden und Württemberg 1945/46*, Düsseldorf 1958 (*Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien* 10).

Was die Verbände angeht, so ist weniger getan worden. Neben der Monographie von Hirsch-Weber⁶³, die ganz kurz die Grundzüge der Wiederaufstellung freier Gewerkschaften nach 1945 darlegt, finden sich lediglich Darstellungen, die von einem politisch prononcierten Standpunkt aus geschrieben wurden⁶⁴, finden sich Selbstdarstellungen von Verbänden, die im allgemeinen wohl nur Material für eine wissenschaftliche Aufbereitung sein können⁶⁵.

IX

Ein kurzer und abschließender Blick sei auf Memoiren und Literatur biographischen Charakters geworfen. Die Erinnerungen oder Lebensbeschreibungen von Personen, die mit dem Geschehen zwischen dem Zusammenbruch und dem Beginn der Bundesrepublik verknüpft waren, sind bisher wenig zahlreich und zumeist nicht sehr vielsagend. Für die Entwicklung im Süden, insbesondere in Bayern, sind die Erinnerungen von Wilhelm Hoegner⁶⁶, der Ende 1945 von der amerikanischen Besatzungsmacht zum Bayerischen Ministerpräsidenten ernannt worden war, bedeutsam. Dahingegen sind die Erinnerungen von Rudolf Amelunxen⁶⁷, der im Jahre 1946 erster Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen wurde, unergiebig und ergehen sich allzusehr im Persönlichen. Ähnliches gilt von den in Tagebuchform gehaltenen Erinnerungen von Reinhold Maier⁶⁸. Ganz auf die Geschichte der Übergangszeit zwischen 1945 und 1949 eingestellt ist das Erinnerungswerk von Lucius D. Clay⁶⁹, der von 1945 an zunächst stellvertretender amerikanischer Militärgouverneur war, um dann auf diesen Posten vorzurücken. In dem Buch von Clay verschmilzt auf Grund der persönlichen Stellung des Autors die Wiedergabe von Erinnerungen mit einer Darstellung des Besatzungsregimes aus der Sicht des auf amerikanischer Seite hervorragend Beteiligten. Das Buch bleibt eine der wesentlichen Quellen für die Erforschung der Gestaltung und des Funktionierens der Besatzungsherrschaft in Deutschland.

⁶³ Wolfgang Hirsch-Weber, *Gewerkschaften in der Politik. Von der Massenstreikdebatte zum Kampf um das Mitbestimmungsrecht, Köln und Opladen 1959* (Schriften des Instituts für Politische Wissenschaft Berlin, Band 13).

⁶⁴ Hierfür das wohl anschaulichste Beispiel: die die polemischen Argumente in erheblichem Ausmaß aus einer Schilderung der Anfänge schöpfende *Agartz-Verteidigungsschrift* von Hans-Georg Herrmann, *Verraten und verkauft*, 2. Aufl., Fulda 1959.

⁶⁵ Vgl. etwa: Otto Ziebill, *Geschichte des Deutschen Städtetages. Fünfzig Jahre deutsche Kommunalpolitik*, Stuttgart 1955; Franz Josef Furtwängler, ÖTV, *Die Geschichte einer Gewerkschaft. Hrsg. v. Hauptvorstand der Industriegewerkschaft ÖTV*, Stuttgart 1955.

⁶⁶ Wilhelm Hoegner, *Der schwierige Außenseiter. Erinnerungen eines Abgeordneten, Emigranten und Ministerpräsidenten*, München 1959.

⁶⁷ Rudolf Amelunxen, *Ehrenmänner und Hexenmeister. Erlebnisse und Betrachtungen*, München 1960.

⁶⁸ Reinhold Maier, *Ende und Wende. Das schwäbische Schicksal 1944–1946. Briefe und Tagebuchaufzeichnungen*, Stuttgart und Tübingen 1948.

⁶⁹ Lucius D. Clay, *Entscheidung in Deutschland*, Frankfurt/M. 1950. (Originalausgabe: *Decision in Germany*, New York 1950.)

Biographien, die hier zu nennen wären, sind dünn gesät⁷⁰. Meist dienen sie dem Zweck, hohe Repräsentanten des Staates der Öffentlichkeit werbend vorzustellen und gehen über diese Absicht nicht hinaus⁷¹. Allenfalls die umstrittene Adenauer-Biographie von Paul Weymar⁷² macht wenigstens partienweise eine Ausnahme. Gewiß, das Buch baut unter dem Vorwand der „Zerstörung von Legenden“ geflissentlich und sorgsam neue auf. Es hat den nur allzu deutlich erkennbaren Zweck, ein Adenauer-Standbild zu errichten, gemildert durch menschliche Züge in propagandistisch wirksamer Dosierung. Trotzdem bringt das Buch manches Interessante; etwa anschauliches Material zu dem abstrakt leicht zu formulierenden, aber konkret schwer vorstellbaren Vorgang einer Parteigründung und der Eroberung einer Führungsposition. Bemerkenswert ist auch die Wiedergabe eines Interviews Adenauers mit Vertretern einer amerikanischen Zeitung aus dem Herbst 1945, in dem er sich für die alsbaldige Bildung eines Weststaates aussprach, „wenn die Russen nicht mittun wollen“⁷³.

Biographien und Memoiren, wieviel und wie Zuverlässiges sie immer an Faktischem beisteuern mögen, werden aber darüber hinaus für die wissenschaftliche Erforschung und Darstellung der Übergangszeit zwischen den Staaten bedeutsam sein, indem hier etwas von der besonderen, einer späteren Generation schwer vorstellbaren Atmosphäre jener Jahre festgehalten ist, in denen unter dringendster äußerer Not das Gefühl des Noch-einmal-Davongekommenseins dem Bewußtsein der neuen Aufgabe wich, in denen die Vorstellung vom absoluten Nullpunkt der Erkenntnis von der unverlierbaren, aber auch unausweichlichen Vergangenheit Platz machte, in denen sich ein Wandel des politischen und gesellschaftlichen Klimas vollzog, dessen Auswirkungen heute noch gar nicht abzusehen sind. Auch unter diesem Gesichtspunkt stellt sich die bisher weitgehend umgangene Aufgabe der Erforschung jener Jahre; eine Aufgabe, die wohl erst in Angriff genommen werden wird, wenn die nötige zeitliche und gefühlsmäßige Distanz das Gefühl einer Berechtigung zur Isolierung spezieller Forschungsgegenstände und -gesichtspunkte schafft, wenn die derzeit anscheinend weithin empfundene Verpflichtung zu „globaler“ – und damit wissenschaftlich letztlich unfruchtbarer – Betrachtung geschwunden ist.

⁷⁰ Die Sammlung von Porträtskizzen bei Hermann Behr, *Vom Chaos zum Staat. Männer, die für uns begannen. 1945–1949*, Frankfurt/M. 1961, ist sehr feuilletonistisch und allenfalls als Fundstelle für personelle Details nützlich.

⁷¹ So wohl auch Hans Heinrich Welchert, Theodor Heuss. *Ein Lebensbild*, Bonn 1953.

⁷² Paul Weymar, *Konrad Adenauer. Die autorisierte Biographie*, München 1955.

⁷³ A.a.O., S. 280f.