

der Hauptsache die kleinen Pgs. betroffen wurden. In Verwaltung und Justiz blieb ein großer Prozentsatz ehemaliger Pgs. auf ihrem Posten, das Berufsbeamtentum wurde aufrechterhalten, die Volkssouveränität sowohl durch besondere Wahlverfahren (Personalwahlrecht oder Mehrheitswahlrecht nach englischem und amerikanischem Muster) als auch durch den streng durchgeführten Grundsatz der Gewaltenteilung beeinträchtigt und das bürokratische Übergewicht von Regierung, Verwaltung und Justiz aufrechterhalten oder wiederhergestellt.

Sowohl in den westlichen Zonen als auch in der sowjetischen Besatzungszone drängten die Wirtschafts- und Verwaltungsaufgaben immer mehr zu einer zentralen Regelung.

In der sowjetischen Besatzungszone bestanden bereits seit September 1945 Zentralverwaltungen mit vorwiegend wirtschaftlichen Aufgaben ohne organisatorische Spitze. Sie waren von der Besatzungsmacht eingesetzt und von dieser teilweise mit Weisungsrechten ausgestattet. Sie erließen seit 1945 in steigendem Maße Verordnungen mit Ermächtigung der SMAD.

In der amerikanischen Zone wurde am 6. November 1945 zur Koordinierung der Gesetzgebung der unter der Leitung eines Direktoriums und eines Generalsekretärs stehende Länderrat in Stuttgart gebildet. In der britischen Zone wurde ein Zonenbeirat zur Beratung der Militärregierung und zur Koordinierung der Arbeit der dort bestehenden Landes- und Provinzialverwaltungen und später der drei Länder Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, die nach der Auflösung Preußens gebildet wurden, errichtet.

Wesentlich aus wirtschaftlichen Gründen, vor allem um die volkseigene Industrie zu zonalen Vereinigungen zusammenzufassen und zur Aufstellung eines Wirtschaftsplanes und des Investitionsplanes, wurden Ende 1947 die wirtschaftlichen Zentralverwaltungen in der sowjetischen Besatzungszone in der Deutschen Wirtschaftskommission (DWK) vereinigt, die von der SMAD ermächtigt wurde, generell und ohne besondere Kompetenzabgrenzung gegenüber den Ländern Anordnungen und Verordnungen für den Bereich der sowjetischen Besatzungszone verbindlich zu erlassen (vergl. die Bestätigung der SMAD über das Erlassen verbindlicher Anordnungen und Verordnungen durch die DWK vom 20. April 1948, ZVB1. 1948, S. 138). Die DWK machte von diesem Verordnungs- und Anordnungsrecht in der folgenden Zeit einen umfangreichen Gebrauch auf allen Gebieten des Wirtschaftslebens. Sie bestand aus dem Präsidium, dem Sekretariat und dem Plenum und war eingeteilt in 16 Hauptverwaltungen und zwei Hauptabteilungen; ferner waren ihr angegliedert der Ausschuß zum Schutze des Volkseigentums, die Zentrale Kontrollkommission, das Statistische Zentralamt und seit dem 20. Juli 1948 die Deutsche Notenbank. Außer der DWK blieben drei Zentralverwaltungen mit nicht wirtschaftlichen Aufgaben bestehen, und zwar die Verwaltungen für Inneres, Justiz und Volksbildung. Soweit die Verordnungen und Anordnungen der DWK neues Recht enthielten, ging dieses Recht dem Landesrecht vor. Besonders bedeutungsvolle Beschlüsse bzw. Verordnungen der DWK waren u. a. der Zweijahresplan für 1949/50, die Wirtschaftsstrafverordnung vom 23. September 1948 (ZVB1. S. 439) und die Verordnung über die Erhaltung und Entwicklung der deutschen Wissenschaft und Kultur vom 31. März 1949 (ZVB1. S. 227).

So umfangreich und eingreifend die von der DWK getroffenen Maßnahmen waren, und so sehr sich auch die Stellung der DWK und der Zentralverwaltungen des Innern, der Justiz und der Volksbildung in ihrer organisatorischen und sachlichen Bedeutung gegenüber den Ländern verstärkte, so wurde doch bewußt vermieden, durch Bildung einer ostzonalen Regierung oder durch Schaffung einer zentralen politischen Körperschaft für die sowjetische Besatzungszone einer gesamtdeutschen Entwicklung vorzugreifen. Man hielt bewußt an dem geschaffenen Provisorium fest und begnügte sich damit, bei der DWK eine Vertretung der Länder, der politischen Parteien und demokratischen Organisationen zu schaffen. Durch den Befehl Nr. 183 der SMAD vom 28. November 1948 (ZVB1. S. 543) wurde

deshalb die Zahl der Mitglieder des Plenums der DWK von 36 auf 101 erweitert mit der Maßgabe, daß die meisten seiner Mitglieder aus gewählten Vertretern der Länder und der demokratischen Parteien und Massenorganisationen der sowjetischen Zone bestand. Von den neu hinzugewählten Vertretern entfielen 48 auf die Länder, 15 auf die politischen Parteien und 10 auf die demokratischen Massenorganisationen.

Im Westen hatte sich ebenfalls eine Zentralisation in der Verwaltung und Wirtschaftsführung vollzogen. Im Dezember 1947 erfolgte die Vereinigung der britischen und amerikanischen Besatzungszone, zu der später die französische Zone hinzutrat. Am 29. Mai 1948 wurde der Frankfurter bizonale Wirtschaftsrat gebildet, für den die Landtage der Länder die Abgeordneten wählten. Die Landesregierungen wurden durch den bizonalen Länderrat vertreten. Es wurden fünf bizonale Verwaltungen geschaffen. Der Wirtschaftsrat erhielt die Gesetzgebungsbefugnis auf allen Gebieten der Wirtschaft. Seine Gesetze hatten den Vorrang vor Landesgesetzen. Als alliierte Instanz wurde das Zweimächte-Kontrollamt errichtet. Anfang 1948 gründete man als drittes deutsches Organ aus den Direktoren der bizonalen Verwaltungen den Verwaltungsrat unter dem Vorsitz eines Oberdirektors, und am 1. März 1949 entstand die zentrale „Bank Deutscher Länder“.

2. Die Verfassungsfrage auf den Konferenzen der Außenminister

Die Frage einer gesamtdeutschen Verwaltung, Regierung und Verfassung geriet mehr und mehr in das Kraftfeld der außenpolitischen Spannungen, die das Verhältnis der beiden Hauptmächte unter den Alliierten, der UdSSR und den USA seit dem Scheitern der Moskauer Außenministerkonferenz im März 1947 bestimmten. Diese Spannungen beruhten auf der Änderung der Außenpolitik der Westmächte, die mit dem Amtsantritt des USA-Außenministers Marshall einsetzte und die volle Unterstützung des Präsidenten der USA, Truman, fand. Der „neue Kurs“ der amerikanischen Außenpolitik, gekennzeichnet durch „Truman-Doktrin“ und „Marshall-Plan“, wurde eingeleitet durch die Rede Präsident Trumans vor dem Kongreß am 12. März 1947, in der er das „Hilfsprogramm“ der USA verkündete, und durch die Rede Marshalls am 5. Juni 1947 an der Harvard-Universität. Diese Politik verfolgt das Ziel, einerseits die dem Marshall-Plan angeschlossenen Länder wirtschaftlich von dem amerikanischen Monopolkapitalismus abhängig zu machen und der Politik der USA zu unterwerfen und andererseits eine wirtschaftliche, politische und strategische Allianz gegen die Sowjetunion zustande zu bringen. Diese neue Außenpolitik der USA mußte zwangsläufig das gute Einvernehmen zwischen der UdSSR und der USA und deren Zusammenarbeit auf der Grundlage des Potsdamer Abkommens zerstören, und zwar auch hinsichtlich der Fragen, die Deutschland als Ganzes angingen und die nach dem Potsdamer Abkommen von den vier Alliierten gemeinsam geregelt werden sollten.

In seiner Stuttgarter Rede vom 6. September 1946 hatte der amerikanische Außenminister Byrnes noch die Wirtschaftseinheit der vier Besatzungszonen gefordert und die Bildung eines Deutschen Nationalrates vorgeschlagen, der eine Bundesverfassung für Deutschland ausarbeiten sollte. Auf der Moskauer Außenministerkonferenz vom 10. März bis 21. April 1947, auf der die USA bereits durch den Außenminister Marshall vertreten waren, wurden das Deutschlandproblem und die künftige politische Organisation Deutschlands eingehend erörtert. Von allen vier Delegationen (UdSSR, USA, Großbritannien und Frankreich) wurden Vorschläge vorgelegt, die darin übereinstimmten, daß möglichst bald eine provisorische deutsche Regierung geschaffen werden müsse.

In den Einzelheiten wichen diese Vorschläge zwar in vielerlei Beziehung voneinander ab. In der Frage der Verteilung der Machtbefugnisse zwischen einer künftigen gesamtdeutschen Regierung und den Landesregierungen waren jedoch die Unterschiede nicht allzu bedeutend, obwohl die sowjetische Delegation den Gedanken des Einheitsstaates stark unterstrich, während die drei anderen Regierungen am Prinzip des Föderalismus festhielten. Frankreich machte eine Verständ-