

35

Außerordentliche Ministerratssitzung**Mittwoch, 23. Juni 1948**

Beginn: 15 Uhr 20

Ende: 18 Uhr

Anwesend: Ministerpräsident Dr. Ehard, Stv. Ministerpräsident Dr. Müller, Innenminister Dr. Ankermüller, Kultusminister Dr. Hundhammer, Wirtschaftsminister Dr. Seidel, Landwirtschaftsminister Dr. Schlögl, Arbeitsminister Krehle, Staatsminister Dr. Pfeiffer (Staatskanzlei), Sonderminister Dr. Hagenauer, Staatssekretär Dr. Schwalber (Innenministerium), Staatssekretär Fischer (Innenministerium-Bauabteilung), Staatssekretär Dr. Sattler (Kultusministerium), Staatssekretär Dr. Müller (Finanzministerium), Staatssekretär Dr. Grieser (Arbeitsministerium), Staatssekretär Sühler (Landwirtschaftsministerium), Staatssekretär Sedlmayr (Verkehrsministerium).

Entschuldigt: Finanzminister Dr. Kraus, Verkehrsminister Frommknecht, Staatssekretär Jaenicke (Innenministerium), Staatssekretär Dr. Lacherbauer (Justizministerium), Staatssekretär Geiger (Wirtschaftsministerium).

Tagesordnung: I. Durchführung der Währungsreform. II. Richtlinien für eine zukünftige deutsche Verfassung.

I. Durchführung der Währungsreform

Ministerpräsident *Dr. Ehard* eröffnet die Sitzung und erklärt, er habe diesen Ministerrat mit kurzer Frist einberufen müssen, weil man sich einmal mit gewissen Grundfragen einer künftigen deutschen Verfassung beschäftigen müsse. Die Zeit habe gedrängt, weil bereits am Freitag die entscheidende Besprechung mit den drei Generälen stattfinden und weil am Samstag/Sonntag der Landesausschuß der CSU tagen sollte. Vorher habe sich der Ministerrat mit diesen Fragen beschäftigen müssen. Im letzten Augenblick seien beide Besprechungen abgesagt und auf einen späteren Zeitpunkt verschoben worden. Trotzdem müsse man sich einmal mit gewissen Grundfragen beschäftigen. Stv. Ministerpräsident Dr. Müller sei noch auf einer Besprechung mit den Amerikanern zurückgehalten worden. Er wolle daher die Verfassungsfragen noch etwas zurückstellen und zunächst über die Währungsreform sprechen.

Formell sei diese durchgeführt. Es habe auch im großen und ganzen geklappt, ¹ bedauerlicherweise am wenigsten in München.² Die Währungskommission unter Führung von Staatssekretär Dr. Müller habe im Zusammenwirken mit allen Ministerien das Menschenmögliche getan. In München wäre auch alles reibungslos gegangen, wenn die Stadtverwaltung nicht gedacht hätte, daß sie es allein³ machen könnte. Vom Finanzministerium sei noch am Sonntag Hilfe angeboten, diese aber abgelehnt worden.⁴ Der RM-Betrag, der für die Auszahlung der Kopfquote an Unbemittelte erforderlich gewesen sei,⁵ mache im Endergebnis noch nicht einmal 3 Millionen aus. Es habe zwar eine große Aufregung geherrscht insbesondere durch eine von der Dena gefärbte Meldung, wonach es sich um eine Sonderregelung der bayerischen Regierung handle.⁶

1 Vgl. den Abschlußbericht des Staatssekretärs im StMF, Müller, als Beauftragter für die Währungsreform, 24. 8. 1948, betr. Durchführung der Währungsreform (9 S.) (StK 14114).

2 Vgl. *Chronik der Stadt München* (S. 378), 20. 6. 1948: „Wegen schlechter Organisation kommt es heute bei der Ausgabe der Kopfquote zu Wartezeiten bis zu 10 Stunden.“ Vgl. ferner im Detail Sitzung des Stadtrates München, 22. 6. 1948, TOP 6: Bericht über die Abwicklung des Kopfgeldtausches im Zuge der Währungsreform S. 1321–1331 (Ratssitzungsprotokolle (RP) 721/1).

3 Das an dieser Stelle im Registraturexemplar folgende Wort „besser“ wurde hs. gestrichen (StK-MinRProt 11).

4 Im Registraturexemplar folgte hier der hs. gestrichene Satz: „Bei der Stadtverwaltung München sei man immer gescheiter, wenn sie sich aber dann nicht mehr zu helfen wüßten, dann würden einfach Dringlichkeitsanträge an die Regierung gestellt“ (StK-MinRProt 11). Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Probleme der Stadt München bei der Anmeldung und Einzahlung von Altgeldguthaben bei den städtischen Sparkassen; Scharnagl an Ankermüller, 26. 6. 1948 sowie Staatssekretär Müller an Ankermüller 28. 7. 1948 (MF 69768).

5 Vgl. Nr. 33 TOP I und Nr. 34 TOP I.

6 Vgl. die kurze Mitteilung unter der Überschrift „Kopfquote auch ohne Altgeld-Abgabe“, SZ 19. 6. 1948; sowie die Notiz über den Anruf des Landeszentralbankpräsidenten Grasmann, 19. 6. 1948 um 12.40 Uhr (NL Ehard 1619).

Auf Umwegen habe man versucht, ihn unter Druck zu setzen und diese Anordnung rückgängig zu machen.⁷ Einen schriftlichen Befehl hiezu habe er nicht bekommen. Allerdings sei ihm schriftlich mitgeteilt worden, daß es unter Umständen Schwierigkeiten bei der Verrechnung geben werde. Er habe darauf erwidert, daß diese Frage weder von der Militärregierung für Bayern, noch von Bayern allein geregelt werden könne, daß er eine Verpflichtung zur Verrechnung nicht anerkenne, daß er das etwaige Risiko übernehme und daß er darauf aufmerksam mache, daß es in anderen Ländern ebenso gemacht worden sei.⁸ Schwierigkeiten hätten sich in mancher Beziehung nachträglich ergeben, einmal wegen der Leute, die keine Lebensmittelkarten hätten, die sogenannten illegalen Grenzgänger,⁹ deren Zahl in München allein 16000 betrage. Weitere Schwierigkeiten seien wegen Rentengeschichten entstanden, die aber in der Zwischenzeit geregelt worden seien. Er glaube, daß man sich hier aber mit Einzelheiten nicht aufhalten könne.

Staatssekretär *Dr. Müller* bemerkt hiezu, die 40 Mark seien an alle Leute gezahlt worden, die sich in Lagern befänden und aufgrund eines G-Scheines gepflegt würden. An die illegalen Grenzgänger, die nicht ordnungsgemäß gemeldet seien, habe man keine Veranlassung gehabt, etwas zu bezahlen.

Staatsminister *Dr. Ankermüller* ergänzt diesen Bericht. In dieser Sache habe der Stadtrat München einen Dringlichkeitsantrag gestellt.

Ministerpräsident *Dr. Ehard* gibt diesen Antrag bekannt.¹⁰ Schon durch die Fassung des Antrags, in dem die illegalen Grenzgänger als verschleppte Personen bezeichnet würden, sei ein Wirrwar entstanden. Diese Leute, die jetzt plötzlich in großer Zahl auftauchten, könne man nicht wie die anderen behandeln, zumal man überhaupt keine Kontrolle habe. Man könne dieses Problem nur auf zweierlei Weise lösen: Entweder müsse man die Leute auffordern, in ein Lager zu gehen, wo sie versorgt würden, oder man Sorge für sie im Wege der allgemeinen Fürsorge.¹¹

Staatsminister *Dr. Ankermüller* entgegnet, er habe inzwischen erfahren, daß der Antrag ruhig dilatorisch behandelt werden könne. Der weitere Antrag, wonach durch Gesetz eine Ermächtigung gegeben werden solle, einfach jeden zu verhaften, sei überhaupt verfassungswidrig.

Ministerpräsident *Dr. Ehard* gibt diesen weiteren Antrag bekannt und bezeichnet ihn als unmöglich. Damit werde das Problem der illegalen Grenzgänger nicht gelöst.

Staatsminister *Dr. Ankermüller* ergänzt seine Ausführungen dahin, daß dieser Antrag nicht so dringend sei. Bei einer heute stattgefundenen Besprechung der Fürsorgereferenten der Regierungen sei festgestellt worden, daß sich in der Praxis keine Schwierigkeiten ergeben hätten. Die illegalen Grenzgänger kämen in ein Lager, dort würden sie geprüft. Wenn sie nicht zurückkönnnten, würden sie in Arbeit vermittelt. Im übrigen seien aus Nordbayern Tausende in die Ostzone zurückgegangen.

7 Vgl. Nr. 34 TOP I Anm. 2.

8 Vgl. das Schreiben von Ehard, Nr. 34 TOP I Anm. 2, sowie den Aktenvermerk von Staatssekretär Müller für Ehard, 19. 6. 1948: In Hessen werde auch im Falle der Nicht-Verfügung über RM 40 – bei Auszahlung der Kopfquote der Betrag von DM 40 – ausgezahlt (NL Ehard 1619).

9 Damit waren die Flüchtlinge aus der sowjetischen Besatzungszone gemeint; vgl. *Protokolle Ehard I* Nr. 29 TOP VII und Nr. 30 TOP IV ; zum Sprachgebrauch *Heidemeyer*, Flucht S. 27–36.

10 Vgl. Sitzung des Stadtrates München, 22. 6. 1948. Der von den Stadträten Gustav Schiefer und Rudolf Schwarzer eingebrachte und einstimmig angenommene Dringlichkeitsantrag Nr. 175 lautete: „Der Stadtrat wolle beschließen, es sei das Direktorium zu beauftragen, daß es sofort Vorstellungen bei der Staatsregierung erheben möge mit dem Ziele, eine Gleichstellung der sog. ‚verschleppten Personen‘ mit der deutschen Bevölkerung bei den zuständigen Stellen der Besatzung in möglichst baldiger Durchführung zu erstreben.“ Zur Begründung hieß es: „Die sog. ‚verschleppten Personen‘ befanden sich bisher nach jeder Richtung in einem Ausnahmezustände gegenüber der deutschen Bevölkerung. Die Ursache ihrer Trennung von ihrer Heimat, die schweren Bedrückungen, denen sie in der Zeit des nationalsozialistischen Regimes ausgesetzt waren, sowie die Schwierigkeiten einer Rückkehr in die Heimat oder einer Umsiedlung nach anderen Ländern haben für einen großen Teil dieses Kreises zu Beginn der Besetzungszeit eine bevorzugte Behandlung gerechtfertigt und somit eine Ausnahmestellung dieser Personen gegenüber der deutschen Bevölkerung bedingt. Mit der Dauer der Zeit der Besetzung und der damit verbundenen Konsolidierung der Verwaltung und aller Regelungen des öffentlichen Lebens, mit der steigenden Besserung der Beziehungen des Westgebietes zu den meisten Staaten der Welt und vor allem nunmehr infolge der einschneidenden Veränderungen aus Anlaß der Geldordnung erscheint es angezeigt, daß die gesamte in den Westgebieten lebende Bevölkerung in einen Zustand völliger Gleichheit vor den Gesetzen und in der Lebensführung gebracht wird. In der Wohnraumbeanspruchung, in der Stellung zur Polizei, in der Zuständigkeit der Gerichte, sowie in der Zuteilung von Lebensmitteln und Bedarfsgütern soll diese Gleichheit aller Personen eine der wichtigsten Voraussetzungen bilden, daß die eingeleitete Geld- und Wirtschaftsordnung zu einer restlosen Befriedung der Westgebiete führt“ (Ratssitzungsprotokolle (RP) 721/1).

11 Im Registraturexemplar folgten hier ein hs. gestrichener Satz Ehards sowie ein ebenfalls gestrichener Wortbeitrag Staatssekretär Müllers: „Die Stadt München wolle das Ganze aber jetzt in einem Aufwaschen erledigen. Staatssekretär *Dr. Müller* erklärt dies für unmöglich“ (StK-MinRProt 11).

Ministerpräsident *Dr. Ehard* erklärt, es gehe immer wieder das Gerücht, daß die DP's und die Juden bei der Währungsreform besser behandelt würden.¹² Dies sei aber nicht richtig. Soweit diese Personen Lebensmittelkarten hätten, bekämen sie ihre Kopfquote wie die anderen.¹³ Soweit sie in Lagern seien, würden sie von der Militärregierung unmittelbar versorgt, bekämen aber auch nicht mehr Kopfgeld. Es seien keine Anhaltspunkte dafür da, daß das Geld dieser Personen mehr oder besser aufgewertet werde.

Staatsminister *Dr. Pfeiffer* weist darauf hin, daß die illegalen Grenzgänger, deren Zahl für die Bizone zwischen 100- und 200 000 geschätzt werde,¹⁴ ein sehr großes Sicherheitsproblem darstellten.¹⁵

Staatssekretär *Dr. Müller* bemerkt noch, daß an die Leute, die hier nachweislich arbeiteten, aber ihre Familien auswärts hätten, die Kopfquote noch ausbezahlt werde. Im Ganzen handle es sich noch um 1200–1500 Personen. Im übrigen werde man die Auszahlung der Kopfquote abstoppen und diese nur in ganz besonderen Ausnahmefällen z.B. bei Rückkehr von Reisen noch bei der Landeszentralbank auszahlen.

Staatsminister *Dr. Hagenauer* fragt, wie es mit den Kriegsgefangenen sei.

Staatssekretär *Dr. Müller* erwidert, daß die Kriegsgefangenen, die bis zum 20. Juni zurückgekommen seien, die Kopfquote erhielten.¹⁶

Staatsminister *Krehle* bittet dringend, daß an niemand die Kopfquote ausbezahlt werden solle, der keine Arbeits-Registrierkarte habe. Man müsse diesen arbeitsscheuen Personenkreis treffen. In München seien es 40 000 solcher Leute, nicht nur die 16 000, die sich jetzt gemeldet hätten.

Staatsminister *Dr. Seidel* erklärt, die Industrie sei in sehr großer Sorge, daß sie Ende der Woche die Löhne nicht bezahlen könne.

Staatssekretär *Dr. Müller* erwidert, bis Freitag bestehe ein Moratorium, infolgedessen bräuchten in dieser Woche keine Löhne bezahlt zu werden, sondern erst Anfang nächster Woche. Der Industrie könne man von Staats wegen keine Kredite geben. Eine Ausnahme gelte nur für die Importe von Lebensmitteln. Außerdem bekomme die Industrie die Beschäftigungsquote.

Staatsminister *Dr. Seidel* wendet ein, diese sei nicht zur Lohnzahlung bestimmt.

Staatssekretär *Dr. Müller* erwidert, die Industrie müsse sich durch Kredite selbst helfen. Die Lage werde allerdings außerordentlich erschwert durch die derzeitige Interpretation des § 5 des Gesetzes.¹⁷ Darnach solle derjenige, der am 30. Juni nachträglich sein Gehalt für Juni zu beanspruchen habe, sein volles Gehalt in DM erhalten. Diejenigen, die am 15. Juni bezahlt worden seien, sollten Anfang Juli für einen Tag im Juni und 15 Tage des Juli 70% des Nettogehalts in DM bekommen. Die Beamten, die ihr Geld am 1. Juni bekommen hätten, hätten keinerlei Bevorzugung. Sie bekämen lediglich am 30. Juni wieder ihr Juligehalt, dieses aber in zwei Raten. Er habe daraufhin in Frankfurt um Auskunft gebeten. Grasmann¹⁸ habe auch die Westdeutsche

12 Vgl. Nr. 33 TOP I und Nr. 34 TOP I. Dieses Gerücht liegt auf einer Linie mit einer ganzen Reihe von Vorurteilen gegenüber den DP-Lagern und ihren Bewohnern; vgl. das Kapitel „Die DP's in der Wahrnehmung der Landsberger“, *Eder* S. 276–321.

13 Vgl. StMI an OMGB, Finanzabteilung, betr. Ausbezahlung des Kopfgeldes an die Insassen von Ausländer-Lagern, 28. 6. 1948. Darin hieß es u.a.: „Nach den beim Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, dem Sonderbeauftragten für Lagerverwaltung und den zuständigen örtlichen Stellen getroffenen Feststellungen wurde das Kopfgeld an alle Ausländer ausbezahlt, soweit sie entweder Lebensmittelkarten besitzen oder in Lagerverpflegung stehen. Voraussetzung war, daß die Betroffenen über das erforderliche Altgeld verfügten“ (MF 69768). Damit waren sie schlechter gestellt, als diejenigen Deutschen, die auch die Kopfquote erhielten, obwohl sie nicht den entsprechenden Reichsmark-Betrag aufbringen konnten.

14 Vgl. die Zahlen bei *Heidemeyer*, Flucht S. 42 f.

15 Vgl. *Heidemeyer*, Flucht S. 77.

16 Vgl. dazu das Schreiben des Leiters des Ernährungsamts Abt. B und Wirtschaftsamts im Lkr. Landsberg/Lech an das StMELF, 7.7. 1948, sowie die Antwort des StMF, 30.7. 1948 (MF 69768).

17 § 5 des Gesetzes Nr. 61 Erstes Gesetz zur Neuordnung des Geldwesens (Währungsgesetz) vom 20. Juni 1948 (GVBl. S. 211) lautete: „Fällt der erste Zahlungstermin von Löhnen und Gehältern nach dem 20. Juni 1948 auf einen späteren Tag als den 29. Juni 1948, so ist an die Lohn- und Gehaltsberechtigten eine Nachzahlung in Deutscher Mark zu leisten. Nachzuzahlen sind siebenzig vom Hundert desjenigen Teiles des beim letzten Zahlungstermin nach Abzug der Lohnsteuer, der Kirchensteuer und der Beiträge zur Sozialversicherung empfangenen Reichsmarkbetrages, der dem Anteil des am 30. Juni 1948 beginnenden und am nächsten planmäßigen Zahlungstermin endenden Zeitraums an der gesamten Zahlungsperiode entspricht. Der nachzuzahlende Betrag ist am 3. Juli 1948 fällig und unterliegt nicht der Lohnsteuer, der Kirchensteuer und der Beitragspflicht zur Sozialversicherung.“

18 In der Vorlage fälschlich „Graßmann“.

Länderbank¹⁹ angerufen, es sei aber noch keine Antwort gekommen. Wenn diese bis morgen nicht eintreffe, werde er eine entsprechende Weisung hinausgeben. Allenfalls bleibe nichts anderes übrig, als daß die Industrie ihre Gehälter in Raten bezahle.²⁰

Ministerpräsident *Dr. Ehard* meint, der Kredit solle doch möglichst eng begrenzt und gesteuert werden. Die Industrie werde mit Wechseln arbeiten müssen, was sehr unbequem und ungewohnt sei.

Staatssekretär *Dr. Müller* bemerkt hiezu, die Militärregierung habe noch nicht genehmigt, Sola-Wechsel²¹ in Gang zu setzen, bis der Warenumsatz anlaufe. Der Warenwechsel sei nur in beschränktem Umfang möglich, da er für bewirtschaftete und damit beschlagnahmte Bestände nicht gegeben werden könne. Er hoffe aber, daß diese Schwierigkeiten aus dem Weg geräumt werden könnten.

Ministerpräsident *Dr. Ehard* meint, man könne dieses Thema jetzt abbrechen. Über die Auswirkung der Währungsumstellung, Kreditfragen, Lastenausgleich usw. werde man sich noch öfters sehr eingehend zu unterhalten haben.

Staatssekretär *Dr. Müller* weist noch auf die Behandlung der Kirchen hin. Bei strengster Auslegung des Wortlauts des § 15²² fielen die Kirchen nicht unter diese Bestimmung. Dotationen bekämen danach nur die Gebietskörperschaften. Er habe nun in einem Fernschreiben nach Frankfurt den Standpunkt vertreten, daß die Kirchengemeinden nach bayerischem Recht Gebietskörperschaften seien. Sie hätten auch ein eigenes Steuerrecht; hiedurch hätten sie gegenüber den anderen Körperschaften eine Sonderstellung. Deshalb erscheine es angebracht, ihnen auch Dotationen zu geben. Von Frankfurt habe er noch keinen Bescheid bekommen.

Staatsminister *Dr. Schlögl* berichtet, heute habe ihn am meisten beschäftigt die Frage der Lebensmittelschwemme. Es seien Kredite verlangt worden, weil z.B. die Einkäufer die angebotenen Eier nicht mehr kaufen können. Innerhalb zweier Tage seien 12 Millionen Eier angefallen; davon seien 10% verdorben, die von den Sammelstellen so lange zurückgehalten worden seien. Wer müsse nun diesen Verlust tragen? Es sei deswegen an den Staat herantreten worden.

Staatssekretär *Dr. Müller* erwidert, daß dies nicht in Betracht komme.

Staatsminister *Dr. Schlögl* fährt fort, es bestehe auch eine große Viehschwemme. Diese werde zwar in 14 Tagen wieder abgeebbt sein. Jetzt könne er aber das Vieh nicht abnehmen. Geld komme keines herein, weil er im Monat nur 100 Gramm Fleisch ausgeben dürfe. Nach Berlin dürfe er auch nichts liefern, weil es dort nicht bezahlt werden könne. Er habe vor, das Fleisch einfrieren zu lassen.

Ministerpräsident *Dr. Ehard* erklärt, daß diese komplizierten Fragen jetzt und hier nicht behandelt werden könnten.

Staatsminister *Dr. Schlögl* fügt noch hinzu, daß er bereits seine Leute nach Frankfurt um Weisung geschickt habe.

Ministerpräsident *Dr. Ehard* stellt fest, daß die Aussprache über dieses Gebiet abgeschlossen werden solle. Zum Schluß nehme er das Einverständnis aller an, wenn er denjenigen, die sich um die Durchführung besonders bemüht hätten, den besonderen Dank ausspreche, insbesondere Staatssekretär *Dr. Müller*, Staatsminister *Dr.*

19 Gemeint ist die Bank Deutscher Länder.

20 Vgl. dazu die Ausführungen im Abschlußbericht Müllers als Beauftragter für die Währungsreform, 24. 8. 1948, betr. Durchführung der Währungsreform (9 S.). Dort hieß es, die Auszahlung der Junigehälter und -löhne sei „nach längeren Verhandlungen im Einvernehmen mit der Bank Deutscher Länder einheitlich gelöst worden“ (StK 14114). Vgl. dazu die Bekanntmachung vom 6. 7. 1948 über die Auszahlung der Bezüge der Beamten, Angestellten und Arbeiter der Bayerischen Staatsverwaltung, Bayer. Staatsanzeiger 10. 7. 1948.

21 Wechsel sind ein Kreditpapier und stellen eine der Grundlagen der Kreditschöpfung im Banksystem dar. Der eigene oder Solawechsel (im Unterschied zum gezogenen Wechsel) ist ein Zahlungsverprechen, durch das sich der Aussteller selbst verpflichtet, eine bestimmte Geldsumme an einen Dritten oder dessen Order unbedingt zu zahlen.

22 § 15 des Gesetzes Nr. 61 Erstes Gesetz zur Neuordnung des Geldwesens (Währungsgesetz) vom 20. Juni 1948 (GVBl. S. 211) lautete: „Die Landeszentralbanken sind verpflichtet, die Länder und diese zugleich für die zu ihrem Bereich gehörenden anderen Gebietskörperschaften mit Beträgen in Deutscher Mark in Höhe von einem Sechstel der Isteinnahmen der Länder und der anderen vorstehend bezeichneten Körperschaften und Verwaltungen in der Zeit vom 1. Oktober 1947 bis 31. März 1948 auszustatten. Als Isteinnahmen der Gebietskörperschaften gelten auch die Einnahmen ihrer Eigenbetriebe (Unternehmungen der Gebietskörperschaften, die keine selbständigen juristischen Personen sind). Durch Kreditaufnahme beschaffte Mittel und durch Finanzausgleichszahlungen entstandene Einnahmen sind bei den Isteinnahmen nicht mitzuzählen. Die Länder haben die von den Landeszentralbanken erhaltenen Beträge entsprechend unter Berücksichtigung der Finanzausgleichszahlungen auf die anderen Körperschaften und Verwaltungen zu verteilen.“

Ankermüller und Staatsminister Dr. Schlögl, auf deren Schultern die Last des ersten Stoßes besonders gelegen sei.

II. Richtlinien für eine zukünftige deutsche Verfassung

Ministerpräsident *Dr. Ehard* führt aus,²³ neben dem Lastenausgleich kämen in nächster Zeit zwei sehr wichtige Dinge auf uns zu, einmal die Frage der Neugestaltung der deutschen Länder,²⁴ die wahrscheinlich den Deutschen übertragen werde, und dann die Frage der Verfassung. Man müsse deshalb allmählich anfangen, sich mit gewissen Grundsätzen auseinanderzusetzen. Dabei müsse man unterscheiden die Frage, wie die kommende Verfassung zustande kommen solle und wie sie aussehen solle. Vermutlich werde ein Auftrag der Militärregierung an die Ministerpräsidenten ergehen²⁵ Er denke sich die Sache so, daß die Generäle den Ministerpräsidenten mitteilten, was die Londoner Empfehlungen²⁶ in dieser Hinsicht enthielten, was für ein Auftrag gegeben werde und welche Bedingungen an diesen Auftrag geknüpft seien. Zunächst werde man diesen Auftrag entgegennehmen und ihn mit den Kabinetten besprechen müssen. Wie es dann im einzelnen weitergehe, wisse man noch nicht. Man wisse noch nicht, wie die Verfassungsgebende Versammlung einberufen werden solle, wer den Entwurf der Verfassung ausarbeiten und wer ihn vorlegen solle; dann wisse man noch nicht, in welcher Form die Länder an dem Zustandekommen der Verfassung beteiligt würden. Es habe deshalb wenig Zweck, heute darüber zu reden, ob die Abgeordneten von den Länderparlamenten oder direkt vom Volk gewählt werden sollten. Bisher scheine man eine indirekte Wahl vorzusehen.²⁷

Eine andere Frage sei nun die, wie man sich eine künftige Verfassung vorstelle. Hier gäbe es eine Reihe von maßgebenden Gesichtspunkten, über die man sich unterhalten müsse. Zu diesen Problemen gehörten einmal die Gliederung des Bundes, die Verteilung der Kompetenz zwischen Bund und Gliedstaaten, die Organisation der Bundesgewalt, die Grundrechte der Bundesbürger und der Schutz der Verfassung. Ihm sei heute daran gelegen, ein paar von diesen Dingen herauszustellen, damit man eine Richtung habe. Man müsse gewisse Richtlinien festlegen und sich darüber im klaren sein, welche Richtung man einschlagen müsse. Der Ministerrat müsse auch in diesen Dingen eine gewisse Führung übernehmen.²⁸ Auf jeden Fall müsse man konkrete Vorschläge haben.

Zunächst müsse man sich darüber im klaren sein, ob man eine Föderation der deutschen Staaten oder einen wirklichen Bundesstaat haben wolle. Diese Frage könne man heute noch offen lassen, man werde aber anstreben müssen, daß Deutschland ein Bundesstaat werde und daß er einer künftigen europäischen Staatenkonföderation beitreten könne. Über die Folgerungen für die Staatsangehörigkeit brauche man sich jetzt nicht zu unterhalten. Sehr wichtig sei die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen dem Bund und den Ländern. Im Gegensatz zur Weimarer Verfassung müsse die Zuständigkeit zwischen dem Bund und den Ländern in der Verfassung endgültig und klar abgegrenzt sein. Es dürfe keine Kompetenz-Kompetenz bestehen. Es dürfe nicht die Möglichkeit geben, daß durch eine zufällige Abstimmung die Zuständigkeiten anders abgegrenzt

23 Als Grundlage für seine Ausführungen diene Ehard ein – ausführlicheres – Manuskript (NL Ehard 1148). Vgl. *Gelberg*, Ehard S. 124 f.

24 Gemeint ist die Neugliederung der Länder; vgl. Dokument Nr. 2, *Der Parlamentarische Rat* 1, S. 32 f. S. *Schiffers*.

25 Am 1. 7. 1948 übergaben die Militärgouverneure der drei westlichen Alliierten den Ministerpräsidenten der Westzonen im Frankfurter IG-Farben Haus die sogenannten Frankfurter Dokumente. Das Frankfurter Dokument Nr. 1 (Dokument 2 und 3 befaßten sich mit der Neugliederung der Länder und dem Besatzungsstatut) forderte die Ministerpräsidenten auf, innerhalb von zwei Monaten eine Verfassungsgebende Versammlung einzuberufen, die eine demokratische Verfassung erarbeitet, „die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft, die am besten geeignet ist, die gegenwärtig zerrissene deutsche Einheit wieder herzustellen und die Rechte der beteiligten Länder schützt, eine angemessene Zentralinstanz schafft und Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten enthält“, *Der Parlamentarische Rat* 1 S. 31. Zum Fortgang s. Nr. 36 TOP II.

26 Nach dem Scheitern der Londoner Außenministerkonferenz (25.11.-15.12. 1947) hatten in zwei Phasen (23. 2.-6. 3. und 20. 4.-2. 6. 1948) in London Sechsmächtekonferenzen stattgefunden, auf denen die USA, Großbritannien und Frankreich unter Hinzuziehung der Benelux- Länder eine Lösung der deutschen Frage berieten. Das Ergebnis war ein Kommuniqué, die sogenannten Londoner Empfehlungen, 7. 6. 1948. Sie sind abgedruckt (engl. u. dt.) in *Der Parlamentarische Rat* 1 S. 1–17 (vgl. ebd. Anm. 1 zu den Abweichungen zwischen der von OMGUS in Berlin publizierten Fassung, die dort abgedruckt ist, und den gleichzeitig in Paris und London der Presse übergebenen Versionen); vgl. *Benz*, Gründung S. 98; *Benz*, Deutschland unter alliierter Besatzung S. 222 ff.

27 Vgl. Nr. 40 TOP IV.

28 Die Formulierung geht auf hs. Änderungen MPr. Ehards zurück. Der Satz hatte im Registraturexemplar zunächst gelaute: „Wenn der Ministerrat eine Regierung darstellen solle, müsse er auch in diesen Dingen eine gewisse Führung haben“ (StK-MinRProt 11).

würden. Die Exekutive und die Rechtsprechung müßten grundsätzlich die Sache der Länder sein. An dieser Forderung müsse man festhalten. In der Weimarer Verfassung habe man eine ausschließliche, konkurrierende, grundsätzliche und Bedarfsgesetzgebung des Reiches gehabt. Dadurch seien Schwierigkeiten entstanden, da man mit den letzten beiden Gesetzgebungsarten alles machen könne. Ein ausschließliches Gesetzgebungsrecht für den Bund sei notwendig, aber nur in genau abgegrenzten Fällen. Das gleiche gelte für die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis. Eine Grundsatz- und Bedarfsgesetzgebung müsse dagegen abgelehnt werden. Zur ausschließlichen Gesetzgebung, deren Gegenstände klar und scharf aufgezählt werden müßten, sollten seiner Meinung nach gehören: Die Beziehungen zum Ausland, die Währung, das Geld- und Münzwesen, das Maß- und Gewichtswesen, das Zollwesen, Post- und Fernmeldewesen. Ein schwieriger Punkt seien die Steuern. Die Steuergesetzgebung könne nicht zur ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes schlechthin gehören, sondern nur bezüglich der durch die Verfassung dem Bund ausdrücklich zugewiesenen Steuern. Endgültig könne man über diese Abgrenzung noch nichts sagen. Er wolle aber diese Frage aufwerfen. Man könne sich auf den Standpunkt stellen, daß der Bund außer den Zöllen überhaupt keine sonstigen Einnahmen bekommen solle. Man müsse sich aber überlegen, ob man diese Forderung auch durchhalten könne. Jedenfalls müsse man sich darüber im klaren sein, welche Konzessionen man machen könne. Wenn man sage, daß der Bund gewisse Steuern brauche, müßten diese ihm in der Verfassung ausdrücklich zugewiesen werden. In diesem Zusammenhang dürfe er auf eine interessante Bemerkung von Clay hinweisen, der gesagt habe, die jetzige Steuerreform müsse von der Militärregierung gemacht werden. Man hätte auch daran denken können, den Wirtschaftsrat hiezu besonders zu bevollmächtigen; das habe man aber nicht machen wollen, weil man auf dem Gebiet der Finanzhoheit kein Präjudiz für die zukünftige Bundesverfassung habe schaffen wollen. Dem Bund müßten eine Reihe von Einnahmen auch an Steuern zugewiesen werden. Diese müßten aber durchaus abgegrenzt sein und nicht über seinen Bedarf hinausgreifen.

Die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis solle sich auf das bürgerliche Recht, das Strafrecht, das Gerichtsverfahren, Wirtschafts- und Sozialrecht, Seuchenschutz und das Presserecht beschränken. Die Verwaltung solle grundsätzlich bei den Ländern liegen, ebenso die Rechtsprechung, mit Ausnahme der auswärtigen Angelegenheiten, des Post- und Fernmeldewesens und der Eisenbahn. Dazu komme aber noch die Frage, ob der Bund noch ein beschränktes Aufsichtsrecht haben solle, soweit es sich um die in seiner Zuständigkeit erlassenen Gesetze handle. Über die sehr wichtige Frage der Einnahmen müsse man sich noch unterhalten. Staatsminister Dr. Kraus stehe auf dem Standpunkt, der Bund solle keine weiteren Einnahmen haben, wie die aus den Bundesbetrieben und aus den Zöllen und Verbrauchssteuern.

Staatssekretär Dr. Müller erklärt, durch die im Gang befindliche Steuerreform sei die Besteuerung von den Besitzsteuern auf die Verbrauchssteuern verlagert worden. Wenn die Kaffeesteuer, wie vorgesehen, 800 Millionen D.Mark einbringen werde, dann werde künftig der Bund in Geld schwimmen. Dies werde ihn veranlassen, seine Zuständigkeiten auszuweiten auf Kosten der Länder. Wenn die Länder die Aufgabe behielten, für die Besatzungskosten aufzukommen,²⁹ die beinahe die Hälfte der gesamten Einnahme ausmachen, müsse der Bund sich entschließen, aus diesen Verbrauchssteuern einen Fonds zu schaffen und an die Länder abzugeben. Dies sei eine Umkehrung des Systems der Matrikularbeiträge.³⁰

Ministerpräsident Dr. Ehard deutet zur Frage der Finanzhoheit noch zwei Probleme an: Einmal die Frage der Einkommens- und Vermögenssteuer, die an sich den Ländern bleiben solle, wobei man sich überlegen müsse, ob man dem Bund Gesetzgebungszuständigkeiten bezüglich der Bewertung und der Doppelbesteuerung Vorbehalten solle. Eine andere Frage von grundsätzlicher Bedeutung, durch die unter Umständen alle diese Pläne über den Haufen geworfen werden könnten, sei, wie die Kriegs- und Soziallasten gedeckt werden sollten.

29 Vgl. Nr. 30 TOP IV Anm. 22.

30 Das System der Matrikularbeiträge war ein wesentlicher Zug der Finanzverfassung des 1871 gegründeten Deutschen Reiches. Neben Verbrauchssteuern und Zöllen bildeten die von den Bundesstaaten geleisteten Matrikularbeiträge dessen wesentliche Einnahmequelle. Die finanzielle Abhängigkeit des Reiches von den Bundesstaaten kleidete Bismarck in das Bild vom Reich als „Kostgänger der Bundesstaaten“; vgl. Hettlage S. 253.

Wenn man diese nicht herausnehme, bestehe die große Gefahr, daß diese Übergangssache, die eine ungeheuere Menge von Geld beanspruche, zentral behandelt und alles andere daran angehängt werde. Dieser Frage müsse man ein ganz besonderes Augenmerk zuwenden. Bezüglich der Frage der Steuergesetzgebung seien aber noch gewisse Überrechnungen notwendig; hierfür müßten Grundlagen geschaffen werden.

Eine weitere sehr wichtige Frage sei die, wie die Organe des Bundes aussehen sollten. Als solche kämen in Betracht der Bundestag, der Bundesrat – wie er ihn einmal nennen wolle –, der Bundespräsident und die Bundesregierung.

Beim Bundestag träten sofort folgende Probleme auf: Solle er aus allgemeinen Volkswahlen hervorgehen oder von den Länderparlamenten bestimmt werden? Diese Frage werde man gesondert prüfen und beurteilen müssen für das Zustandekommen der Verfassung und für die künftige Verfassung selbst. Wie solle ferner das Wahlrecht konstruiert werden? Solle ein Mehrheitswahlrecht, ein Verhältniswahlrecht oder eine Kombination von beiden angestrebt werden? Soweit er wisse, bestehe eine fast übereinstimmende Meinung dahin, daß der Bundestag aus allgemeinen Volkswahlen hervorgehen solle, ohne daß über das Wahlrecht im einzelnen schon etwas festgelegt sei.

Dann komme der Bundesrat. Dies sei der Kernpunkt der ganzen Bundesverfassung. Es sei aber auch der Punkt, wo die Meinungen am weitesten auseinander gingen. Solle er ein Senat, eine zweite Kammer oder eine Ländervertretung d.h. ein Exponent der Länderregierungen werden, dessen Mitglieder an Weisungen ihrer Landesregierungen gebunden seien? In diesem Fall werde der Gedanke des Bundesrats und Reichsrats fortgesetzt. Wenn man eine zweite Kammer haben wolle, müsse man die Frage aufwerfen, wie diese gebildet werden solle. Eine berufsmäßige Aufteilung sei nach den bisherigen Erfahrungen abzulehnen. Wenn die zweite Kammer gewählt werden solle, werde sich ein Spiegelbild des Bundestages ergeben. Die zweite Kammer werde sich wieder in Parteien aufgliedern, dann könne man gleich beide Kammern zusammenfassen. Nun sei eine weitere Variante aufgetaucht, nach der die zweite Kammer z. Teil von Abgeordneten, die von den Länderparlamenten gewählt würden, beschickt würde; dazu sollten Mitglieder von den Landesregierungen berufen werden.³¹ Von dieser Lösung könne er sich nichts versprechen. Die von den Regierungen berufenen Mitglieder hätten nichts zu sagen und die anderen würden sich sofort wieder nach Parteien aufgliedern. Es handle sich hier um einen Kompromiß mit allen Nachteilen eines solchen. Er selbst sei ein absoluter Anhänger eines Bundesrats aus den günstigen Erfahrungen, die er in Stuttgart und Frankfurt gemacht habe. Er sehe keine bessere Lösung. Die Weimarer Republik sei durch zwei Dinge schließlich dahin gekommen, wo sie geendet habe, nämlich durch die Herrschaft von ein paar führenden Parteipolitikern und die Herrschaft der Reichsbürokratie.³² Beide seien unverantwortlich, beide von entscheidendem Einfluß gewesen. Hier müsse man einen Gegenspieler haben, der sich durchzusetzen vermöge. Dies sei seines Erachtens ein entscheidender Punkt.

Dann müsse man die Befugnisse des Bundestages und des Bundesrats festlegen. Man müsse dahin kommen, daß ein übereinstimmender Beschluß beider Organe und eine qualifizierte Mehrheit in beiden notwendig sei, wenn es sich darum handle, die Verfassung zu ändern. Der Bundesrat müsse außerdem mitwirken beim Erlass von Ausführungsverordnungen, bei Bestimmungen über die Organisation von Bundesbehörden, bei allgemeinen Anweisungen an die Länder und bei der Ernennung der höchsten Beamten und Richter des Bundes. Unter Umständen könne man daran denken, bei gewissen Notstandsmaßnahmen den Bundesrat in irgendeiner Form einzubauen.

Eine andere Frage sei das Mitwirkungsrecht des Bundesrats und Bundestags bei der Ernennung des Bundespräsidenten und der Bundesregierung. Er glaube, eine allgemeine Wahl des Bundespräsidenten werde aus den Erfahrungen der letzten Zeit abgelehnt werden. Hier sei vielleicht zu überlegen, ob der Bundespräsident

³¹ Diese Variante wurde später als Bundesrat mit senatorischer Schleppe bezeichnet; vgl. *Gelberg, Ehard* S. 202.

³² Vgl. Zu den starken Vorbehalten Ehards und seines Vorgängers Hoegner gegenüber der Reichsbürokratie *Protokolle Hoegner* I Nr. 43 TOP I sowie *Gelberg, Ehard* S. 20, 96 f. Vgl. ferner die Kritik von Schlögl in Nr. 2 TOP II und von Kraus in Nr. 17 TOP I.

vom Bundesrat oder auf Vorschlag des Bundesrats vom Bundestag gewählt werde. Was die Bundesregierung anlange, müsse man dazu kommen, daß der Bundespräsident die Bundesminister und den Bundeskanzler nach Anhörung des Bundesrats ernenne und daß diese Regierung des Vertrauens des Bundestages bedürfe. Hier seien noch eine Reihe von Varianten möglich, die man aber in der Folgezeit noch erörtern könne.

Außerdem müsse man noch in die Verfassung gewisse Grundrechte und deren demokratische Sicherung einbauen. Dies könne man aber jetzt nicht erörtern.

Über die eben aufgeworfenen Grundfragen müsse man sich heute einmal unterhalten, damit man der ganzen Sache eine Richtung geben könne. Dann könne man darangehen, eine Verfassung zu entwerfen. Wie die Verfassung selbst zustande kommen solle, wisse er noch nicht genau. In irgendeiner Form werde eine Volksabstimmung in den Ländern, aber auch eine Zustimmung der Länder als solcher zugestanden werden. Man könne hier an eine Ratifizierung durch die Landtage denken.

Nach einer eingehenden Aussprache, an der sich vor allem stv. Ministerpräsident Dr. Müller, Staatsminister Dr. Hundhammer und Staatsminister Dr. Pfeiffer beteiligen, wird in folgenden Punkten eine grundsätzliche Übereinstimmung erzielt:

1. Die Bundesverfassung bedarf der Zustimmung der Länder.
2. Der Bundesrat soll aus Mitgliedern der Staatsregierungen der einzelnen Länder bestehen, die ihrer Regierung verantwortlich sind.
3. Eine Kompetenz-Kompetenz des Bundes wird abgelehnt. Die Kompetenz des Bundes muß von vorneherein in der Verfassung klar festgelegt werden. Jede Verschiebung in der Zuständigkeitsabgrenzung bedeutet eine Verfassungsabänderung. Für die Einführung von neuen Kompetenzen des Bundes sind die gleichen Erschwernisse vorzusehen wie bei Verfassungsänderungen.
4. Bedenken gegen einen Bundespräsidenten als Institution werden nicht erhoben, wenn die Fehler der Weimarer Verfassung vermieden werden. Die Frage, wie der Bundeskanzler ernannt werden soll, bleibt noch offen.

Ministerpräsident *Dr. Ehard* stellt die Einigung in diesen Punkten fest. Offen bleibe noch, wie der Bundestag gewählt werden solle, ob direkt oder indirekt. Er bezeichnet es als außerordentlich erfreulich, daß sonst in allen Punkten Einigkeit bestehe. Dies sei für ihn als Regierungschef sehr wichtig.³³

Stv. Ministerpräsident *Dr. Müller* schlägt vor, eine endgültige Stellungnahme bezüglich der Finanzen noch zurückzustellen, bis ausreichendes Material vom Finanzministerium geliefert sei.

Ministerpräsident *Dr. Ehard* stimmt dem zu. Grundsätzlich müßten aber die Einnahmequellen des Bundes in der Verfassung genau festgelegt werden. Über die Abgrenzung könne man heute noch keinen endgültigen Beschluß fassen. Entscheidend sei vor allem, daß man sich in der Frage des Bundesrats einig sei und daß man anstreben müsse, daß die Länder ihre Zustimmung zu der Verfassung zu geben hätten. Dies sei etwas, was man an die Spitze stellen müsse.

Der Bayerische Ministerpräsident
gez.: Dr. Hans Ehard

Der Generalsekretär des
Ministerrats
gez.: Claus Leusser
Ministerialrat

Der Leiter der
Bayerischen Staatskanzlei
gez.: Dr. Anton Pfeiffer
Staatsminister

³³ Die Einigkeit der Staatsregierung bildete die Voraussetzung für Ehards Aktivitäten zur Durchsetzung des Bundesrats bei den Bonner Grundgesetzberatungen; vgl. *Gelberg*, Ehard S. 188–256.