

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

ISSN 0479-611 X

B 1-2/82  
9. Januar 1982

Uwe Uffelman  
Wirtschaft und Gesellschaft  
in der Gründungsphase der  
Bundesrepublik Deutschland  
Eine Bestandsaufnahme  
in didaktischer Absicht

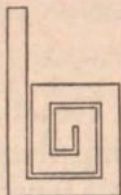
Rolf Steininger  
Die britische  
Deutschlandpolitik  
in den Jahren 1945/46

Uwe Uffelmann, Dr. phil., geb. 1937; 1964—1971 im gymnasialen Schuldienst; seit 1971 Professor für mittlere/neueste Geschichte und Geschichtsdidaktik an der Pädagogischen Hochschule Heidelberg.

Veröffentlichungen u.a.: Internationale Politik und deutsche Frage 1945—1947, Düsseldorf 1976; Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland (gem. mit H. Schneider), Paderborn 1977; Die sowjetische Deutschlandinitiative von 1952 im Unterricht der Sekundarstufe I, in: Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 161, Bonn 1980; Vorüberlegungen zu einem problemorientierten Geschichtsunterricht im sozialwissenschaftlichen Lernbereich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33/75; Problemorientierter Geschichtsunterricht oder die Frage nach dem Zugang des Schülers zu historischem Denken, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4/78; Problemorientierter Geschichtsunterricht, in: Handbuch der Geschichtsdidaktik, Bd. 1, Düsseldorf 1979; Das Mittelalter im Historischen Unterricht, Düsseldorf 1978.

Rolf Steininger, Dr. phil., geb. 1942; Professor für Neuere, Neueste und Anglo-amerikanische Geschichte an der Universität Hannover.

Neuere Veröffentlichungen u.a.: Besiegt — Besetzt — Geteilt: Deutschland 1944—1949, Oldenburg 1979 (zus. m. H. Schwan); Als der Krieg zu Ende ging, Berlin 1981 (zus. m. H. Schwan) (= Ullstein Dokumente zur Zeitgeschichte, Band 1); Entscheidung am 38. Breitengrad: Die USA und der Korea-Krieg, in: Amerikastudien, 1981; L'Internationale Socialista dopo la seconda guerra mondiale. Germania, Piano Marshall, Italia, in: La sinistra europea nel secondo dopoguerra 1943—1949, Florenz 1981.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Redaktion: Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46171, nimmt entgegen

— Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

— Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

— Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Wirtschaft und Gesellschaft in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland

## Eine Bestandsaufnahme in didaktischer Absicht

### I. Einleitung

#### Didaktisches Anliegen

Gegenstand dieses Beitrags ist ein in der didaktischen Aufarbeitung der Vorgeschichte und der Anfangsjahre der Bundesrepublik für den historisch-politischen Unterricht bisher vernachlässigter Aspekt. Während der internationale Bezugsrahmen, die Gründung der Bundesrepublik und deren Integrierung in das westliche System didaktisch immer wieder neu durchdacht worden sind und auch in die Schulbücher Eingang gefunden haben, werden die ökonomische und die auf die Wirtschaft bezogene gesellschaftliche Entwicklung Westdeutschlands weit weniger gewichtet, selbst wenn Währungsreform, Marshall-Plan und auch die Eigentumsfrage berührt werden. Da zum anderen in den letzten Jahren neue Forschungsergebnisse bisher gängige Interpretationen der wirtschaftlich-gesellschaftlichen Entwicklung Westdeutschlands in Frage gestellt haben, erscheint es wichtig, diese dem Geschichts- und Politiklehrer zu vermitteln und ihm gleichzeitig einen Weg zu weisen, unter welcher Perspektive er — je nach Schulstufe wird er dies dann in elementarierter bzw. differenzierterer Form tun — die wirtschaftlich-gesellschaftliche Dimension des Aufbaus der bundesrepublikanischen Demokratie in seinem Unterricht behandeln könnte. Unter „Gründungsphase“ werden die Vorgeschichte und die Anfangszeit der Bundesrepublik bis in die zweite Hälfte der fünfziger Jahre verstanden. Die Wahl dieses Abschnittes ist damit begründbar, daß nach 1955 ebenso wie im außen- und deutschlandpolitischen Bereich auch im wirtschaftlich-gesellschaftlichen die Weichen für die zukünftige Entwicklung gestellt sind.

#### Erkenntnisleitendes Interesse

Geht man davon aus, daß die Formeln von der „Verhinderten Neuordnung“, dem „Erzwungenen Kapitalismus“ und der Antithese „Restauration-Neuordnung“ dem komplizierten Sach-

verhalt der westdeutschen Demokratiegründung im politischen wie im sozio-ökonomischen Bereich nicht gerecht werden, wie unlängst u. a. 1980 auf dem Würzburger Historikertag wieder festgestellt und belegt wurde, so wird man neue Begriffe für eine angemessene Zusammenschau suchen müssen<sup>1)</sup>. Auf dieser Suche gilt es, die verschiedenen Faktoren, welche die Weststaatsgründung mit bedingt und gestaltet haben, sorgfältig erneut zu überprüfen, gegeneinander abzuwägen und neu zu gewichten. In diesem Beitrag soll nur ein Ausschnitt aus dem Faktorenbündel in Gestalt der Frage gewählt werden, welche demokratischen Qualitäten im wirtschaftlich-gesellschaftlichen Bereich dem neuen Staat zwischen 1945 und 1957 mit auf den Weg gegeben wurden und wie sie zustandekamen. Die externen und internen Bedingungen des ökonomischen Wiederaufbaus, die politischen Ziele und spezifischen Einflußnahmen der Besatzungsmächte wie das Ringen der verschiedenen deutschen Interessen untereinander und in Auseinandersetzung mit denen der Alliierten werden dabei berücksichtigt werden müssen.

Ungeachtet der Vielfalt der Aspekte, die selbst dieser Ausschnitt umfaßt, sollte in einer Aufarbeitung der Befunde in didaktischer Absicht, also im Hinblick auf die brennenden Fragen der Jugend an unsere jüngste Vergangenheit, ein leitendes, die verschiedenen Faktoren bündelndes Erkenntnisinteresse formuliert werden. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, welchen Beitrag die Deutschen selber zur Demokratiegründung im wirtschaftlich-gesellschaftlichen Bereich leisten konnten und geleistet haben.

Geht man davon aus, daß nahezu alle westdeutschen gesellschaftlichen Gruppen und Kräfte nach 1945 die Demokratie in Deutschland wiederherstellen bzw. eine solche neu aufbauen wollten, dann wird man bei der Frage nach den verfügbaren Modellen, an de-

<sup>1)</sup> Sektion 9: Deutsche Nachkriegsgeschichte nach 1945 — Neuaufbau oder Restauration?

nen man sich orientieren konnte, immer wieder auf die als positiv erfahrenen Wirklichkeiten der Weimarer Republik stoßen. Ihre guten Seiten wiederherzustellen und weiterzuentwickeln war unzweifelhaftes Anliegen des Parlamentarischen Rates, der alle Kräfte des auch 1981 noch vorhandenen politischen Spektrums umfaßte. Das ist der eine Pol des Spannungsfeldes der Bestrebungen für die Gründung eines westdeutschen demokratischen Gemeinwesens, der andere wird von den im selben Parteienspektrum angesiedelten Kräften gebildet, die — christlich-sozialistisch oder demokratisch-sozialistisch — über eine Weiterentwicklung der Weimarer Demokratie hinaus neue demokratische Qualitäten (wie z. B. Wirtschaftsdemokratie) zu schaffen wünschten.

In diesem Spannungsfeld läßt sich die erkenntnisleitende Problemstellung für den Schüler festmachen, und zwar sowohl in einer Unterrichtseinheit über die mehr politischen Aspekte der westdeutschen Staatsgründung als auch in einer solchen über die mehr wirtschaftlichen, wie es hier geschehen soll. Hier

eröffnet sich die Chance, den Schüler sowohl heute gesicherte Demokratiebefunde positiv gewichten als auch frühere wie gegenwärtige Defizite erkennen zu lassen. Gerade die Defizite gestatten fruchtbares Nachdenken über mögliche Richtungen und Wege der Veränderung in die Zukunft der Schüler hinein.

Auf der Basis eines Verständnisses von Demokratie in der westlichen Tradition von Freiheit und Partizipation unter Einbeziehung aller Bereiche des gesellschaftlichen und politischen Lebens und der Annahme, daß die westdeutsche Staatsgründung im Spannungsfeld der Bestrebungen, positiv erfahrene Wirklichkeit der Weimarer Republik wiederherzustellen und weiterzuentwickeln und/oder neue demokratische Qualitäten zu schaffen, erfolgte, lautet das erkenntnisleitende Interesse, welcher Art das Beziehungsgefüge von Wiederherstellung/Weiterentwicklung und Schaffung neuer demokratischer Qualitäten im wirtschaftlich-gesellschaftlichen Bereich innerhalb des Formierungsprozesses der Bundesrepublik Deutschland gewesen und wie es erklärt werden kann.

## II. Vorschlag einer Zielorientierung für den Unterricht

1. Die Schüler sollen die wirtschaftlich-gesellschaftliche Entwicklung in der Gründungsphase der westdeutschen Demokratie (1945—1957) auf dem Wege eigenen Suchens und Forschens erarbeiten.

2. Die Schüler sollen erkennen,

— daß durch die Art und Weise des ökonomischen Aufschwungs Westdeutschlands in seiner ersten Phase, d. h. wesentlich aufgrund vorhandener Ressourcen (Kapitalstock, Arbeitskräftepotential) und deren Aktivierung mit überwiegend organisatorischen Mitteln und ohne strukturelle Eingriffe in die Eigentumsordnung, diejenigen Kräfte bestärkt wurden, die Wiederherstellung und Bewahrung überkommener Ordnungsprinzipien im wirtschaftlichen Bereich anstrebten;

— daß im Zuge von Währungs- und Wirtschaftsreform gemeinsam mit dem ERP-Programm eben diese Kräfte gefördert wurden, die infolge entsprechender Impulse (Außenwirtschaft, Kapitalbildung durch Steuergesetzgebung) das sogenannte Wirtschaftswunder in einer zweiten Phase des Aufschwungs vollenden konnten und damit die Bevölkerung einschließlich der Vertriebenen aus der Not der Nachkriegszeit in einen nicht erwarteten Wohlstand führten, was sich in wachsender Stabilität des politischen Systems der Bundes-

republik (Konzentration des Parteiensystems) äußerte;

— daß sich der Neuformierungsprozeß der Arbeiterschaft zwischen Neuordnungsvorstellungen und Weiterentwicklung Weimarer Muster vollzog und in starke Gewerkschaftsorganisationen mündete, die zu tragenden Kräften der westdeutschen Demokratie wurden;

— daß die Neuordnungsvorstellungen der Arbeiterschaft an den spezifischen Bedingungen des wirtschaftlichen Aufschwungs und den entsprechenden Formierungsvorgängen der entnazifizierten alten bzw. durch Generationsaustausch erneuerten ökonomischen Führungskräfte in Wirtschaftsverwaltung und Industrie, die im Unterschied zur Weimarer Republik jedoch die Prinzipien der politischen Demokratie akzeptierten und damit eine neue Qualität darstellten, ihre Begrenzungen erfuhren;

— daß das Ringen der Führungskräfte in Arbeiterschaft, Wirtschaft und Politik nach dem frühen Scheitern von Sozialisierung und Bodenreform in den ersten Jahren der Bundesrepublik in der Montan-Mitbestimmung zu großen, bei dem Betriebsverfassungsgesetz zu geringeren Erfolgen der Gewerkschaften führte, die aber wesentlich dazu beitrugen, der jungen

Republik spezifische demokratische Qualitäten zu verleihen, die — auch wenn die Wirtschaftsdemokratie nicht erreicht wurde — die Zustimmung breiter Kreise der arbeitenden Bevölkerung zu diesem System bewirkten;

— daß die Gründungsphase der Bundesrepublik im wirtschaftlich-gesellschaftlichen Bereich 1957 einen für das Verhältnis von Wiederherstellung/Weiterentwicklung — Schaffung neuer demokratischer Qualitäten charakteristischen Abschluß fand, indem

1. im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen ein wichtiger, wenn auch hinter den Wünschen, eine dem Grundgesetz korrespondierende Wirtschaftsverfassung zu schaffen, zurückbleibender Schritt zur Kontrolle ökonomischer Macht getan wurde, und indem

2. in der von CDU/CSU und SPD gemeinsam getragenen Rentenreform der arbeitenden Be-

völkerung in einer Mischung von Eigeninitiative des einzelnen und staatlicher Leistung ein Anteil am Wirtschaftswachstum auch im Alter gewährleistet wurde, womit das soziale System der Bundesrepublik eine höhere Qualitätsstufe erreichte.

3. Die Schüler sollen auf der Basis ihrer erkenntnisleitenden Interessen das Verhältnis der Bestrebungen, im wirtschaftlich-gesellschaftlichen Bereich positiv erfahrene Wirklichkeit der Weimarer Republik wiederherzustellen bzw. weiterzuentwickeln und/oder neue demokratische Qualitäten zu schaffen, an dem Verlauf und den Ergebnissen der Gründungsphase der Bundesrepublik kritisch identifizieren, einschätzen und im Vergleich mit ihren eignen Diagnosen westdeutscher Gegenwart für ihre eigene Situation und Zukunft auswerten.

*Nachstehend die fachwissenschaftlichen Befunde in didaktischer Absicht.*

### III. Bedingungen

#### Die erste Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs Westdeutschlands

##### *Kapitalstock, Arbeitskräfte und die Überwindung der Wachstumsbegrenzungen*

Über die Ausgangsbedingungen und Weichenstellungen der westdeutschen Wirtschaft herrschen bis heute bestimmte Auffassungen in Wissenschaft, Schulliteratur und öffentlichem Bewußtsein vor, die durch seit Mitte der siebziger Jahre publizierte Forschungsergebnisse ins Wanken geraten, weil diese am Mythos vom Wirtschaftswunder, einem Stück bundesrepublikanischen Selbstverständnisses, rütteln.

W. Abelshäuser gebührt das Verdienst, eine große Forschungslücke ausgefüllt zu haben, indem er die Zeit vor der Währungsreform und der Marshall-Plan-Hilfe mit neuer Fragestellung und neuen Methoden anging und dabei zu Ergebnissen gelangte, die auch eine veränderte Einschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung der Anfangsphase der Bundesrepublik bedingt<sup>2)</sup>. Er stellt fest, daß viele zu wis-

sen meinen, was 1945—1948 im Bereich der Wirtschaft geschehen sei. Es sei aber falsch, für den gesamten Zeitraum nur von Chaos, Stagnation und wirtschaftlichem Zusammenbruch zu sprechen. Ebenso fragwürdig sei die Einschätzung von Marshall-Plan, Währungsreform und sozialer Marktwirtschaft als dreistufiger Initialzündung zum Wiederaufstieg der westdeutschen Wirtschaft. „Die Revision jener wirtschaftlichen Gründungslegende der Bundesrepublik würde indes die Vorstellung von wirtschafts- und ordnungspolitischer Originalität — eines der wenigen Felder staatlicher Identifikation der Westdeutschen — in Frage ziehen müssen.“<sup>3)</sup>

Abelshäuser weist nach, daß in der amerikanischen und der britischen Besatzungszone nicht erst durch Marshall-Plan und Währungsreform der wirtschaftliche Nullpunkt überwunden wurde, sondern daß auf der Basis 1. von bei weitem nicht so zerstörten Kapazitäten, wie allgemein angenommen (industrielles Anlagevermögen), 2. von großen Investitionen zwischen 1936 und 1945 (erst 1944 überstiegen die Bombenschäden die Investitionen) und 3.

<sup>2)</sup> Abelshäuser, *Wirtschaft in Westdeutschland 1945—1948*, Stuttgart 1975 (Abelshäuser 1975); ders., *Die verhinderte Neuordnung? Wirtschaftsordnung und Sozialstaatsprinzip in der Nachkriegszeit*, in: *Politische Bildung* 1976, Heft 1, S. 53 ff. (Abelshäuser 1976); ders., *Die Rekonstruktion der westdeutschen Wirtschaft und die Rolle der Besatzungspolitik*, in: C. Scharf/H. J. Schröder (Hrsg.), *Politische und ökonomische Stabilisierung Westdeutschlands 1945—*

1949, Wiesbaden 1977, S. 1 ff. (Abelshäuser 1977); ders., *Probleme des Wiederaufbaus der westdeutschen Wirtschaft 1945—1953*, in: H. A. Winkler, *Politische Weichenstellungen im Nachkriegsdeutschland 1945—1953*, Sonderheft 5 der Zs. „Geschichte und Gesellschaft“, Göttingen 1979, S. 208 ff. (Abelshäuser 1979).

<sup>3)</sup> Abelshäuser 1979, S. 208 f.

von sich verbesserndem Arbeitskräftepotential (Zuwanderung aus den Ostgebieten und der SBZ) bereits 1945 ein Anstieg der industriellen Produktion erfolgte. Dieser Anstieg dauerte bis ins 4. Quartal 1946 und stellte vier Zehntel der Vorkriegsproduktion dieses Raumes wieder her. Der wirtschaftliche Zusammenbruch im Winter 1946/47 lag folglich nicht an den Bedingungen der Produktion, sondern wesentlich an den Auswirkungen der Zerstörung des Transportsystems. Die Industrieproduktion sank auf einen bereits im Vorjahr erreichten Stand. Der Tiefpunkt wurde allerdings schon im Frühjahr 1947 überwunden, und im Herbst begann ein neuer Aufschwung, der auch im Winter 1947/48 anhielt. Dieser Trend wurde im Mai 1948 durch die Erwartung der Währungsreform gestört, der eine Warenausweitung auslöste, die wiederum die Zwischenproduktversorgung der Industrie bremsete.

Erst der Währungsschnitt selbst setzte den Rückstau des Warenkreislaufs wieder frei. „Die wirtschaftliche Entwicklung des britisch-amerikanischen Wirtschaftsgebietes wurde also vor der Währungsreform von zwei kräftigen Aufschwüngen geprägt. Während der erste Rekonstruktionsversuch im Winter 1946/1947 an die Schranken der Transportkapazität und der Infrastruktur stieß und zusammenbrach, gelang dem zweiten der endgültige Durchbruch, obwohl bis dahin Hilfe von außen kaum erfolgte.“<sup>4)</sup>

Dieser endgültige Durchbruch gelang trotz der Belastungen der Industriekapazität infolge der Demontagen, die zunächst nur neue und besonders wertvolle Anlagen betrafen. Eine Analyse der Demontagestruktur in den westlichen Zonen erweist, daß vor allem solche Industriezweige betroffen waren, in denen zwischen 1936 und 1944 die Produktion und vermutlich auch die Investitionstätigkeit am schnellsten expandiert war<sup>5)</sup>. Die Demontagen trafen die Industriekapazität jedoch nicht so sehr, daß der Aufschwung aus eigenen Kräften ernstlich in Frage gestellt gewesen wäre, denn der Bestand des Anlagevermögens übertraf 1948 den von 1936 noch immer um 11%.

Entscheidend für den Aufschwung aus eigenen Kräften wurde im Jahr 1947 die Bewältigung von drei Problemen durch die deutschen Verwaltungsstellen und die Militärregierungen: 1. Die Überwindung des Verkehrsengpases durch Reparaturen von Lokomotiven und Waggons, so daß der Ruhrbergbau seine Halden mitten im Winter 1947/48 von 1 213 000 t im November auf 77 000 t im Februar abtragen

und die eisenschaffende Industrie ihre Versandrückstände weitgehend wieder wettmachen konnte. 2. Die Leistungssteigerung im Kohlenbergbau durch ein System von Anreizen bis hin zu Care-Paketen, die seit August 1947 für das Erreichen eines bestimmten, jeweils vorher festgelegten Fördersolls an die Bergleute ausgegeben wurden, so daß sich die Förderung ab Mitte 1947 in der Aufwärtsbewegung stabilisieren und die Kohle nach Milderung des Transportengpases auch immer mehr an den Verbraucher gelangen konnte. 3. Die Verhinderung einer neuerlichen Ernährungskrise nach der des Frühjahrs 1947 an Rhein und Ruhr durch eine Reihe von Maßnahmen zur Verschärfung der öffentlichen Kontrolle der landwirtschaftlichen Ablieferungen und eine Reorganisation des Verwaltungsamtes für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten infolge der Bi-Zonenbildung, so daß gegenüber 1946 mit einer Durchschnittsbrotration von monatlich ca. 7 000 g in der zweiten Hälfte 1947 eine Ration von 10 000 g an die 43 bis 46 Mill. Menschen der Bi-Zone und Berlins ausgegeben werden konnte<sup>6)</sup>.

Auf diesem Hintergrund des wirtschaftlichen Wachstums vor der Währungsreform ist die Revision bisher noch als gültig angesehener Auffassungen über Beginn, Ursache und Wesen des schnellen Aufstiegs der westdeutschen Industriewirtschaft nötig. Das gilt besonders für die Einschätzung von Währungsreform und Marshall-Plan-Lieferungen als „Treibsätze des Starts“<sup>7)</sup> in das Wirtschaftswunder der fünfziger Jahre. Mit dem Nachweis 1. der amtlichen Unterschätzung des Niveaus der Produktion vor der Währungsreform und 2. des wirtschaftlichen Aufschwungs in zwei Schüben nach 1945 mit der Folge der Kontinuität des Wachstums seit Herbst 1947 widerlegt Abelshäuser die allgemein anerkannte Auffassung<sup>8)</sup>.

Was für den „Treibsatz des Starts“ Währungsreform gilt, trifft auch für die Einschätzung der ERP-Lieferungen zu. Abelshäuser verweist auf die Zunahme der Einfuhren in das amerikanisch-britische Wirtschaftsgebiet infolge von Einfuhrerleichterungen im Herbst 1947 ab März 1948 und den Umstand, daß im Mai 1948 die Einfuhren zum ersten Mal die Exporte überholten. „Dies ist erstaunlich, da doch neben der Währungsreform gerade dem Außenhandel in Gestalt der ‚Marshall-Plan-Hilfe‘ in der herrschenden Einschätzung des deutschen ‚Wirtschaftswunders‘ eine wesentliche kausale Bedeutung zugeschrieben wird. Tatsäch-

<sup>4)</sup> Abelshäuser 1975, S. 168.

<sup>5)</sup> Ebd. S. 124.

<sup>6)</sup> Abelshäuser 1979, S. 233ff.

<sup>7)</sup> Abelshäuser 1975, S. 168.

<sup>8)</sup> Ebd. S. 168.

lich sind aber noch im September 1948 industrielle Einfuhrgüter des ersten, des sog. 90-Tage-ERP-Programms, das für das zweite Quartal 1948 gedacht war, weder endgültig von der Economic Commission Administration ECA genehmigt noch gar in die Bi-Zone geliefert worden.<sup>9)</sup> Erst im Oktober 1948 trafen die ersten industriellen Waren ein, aber sie fielen im Vergleich zur übrigen Einfuhr weder zahlenmäßig ins Gewicht, noch unterschieden sie sich von ihr wesentlich in der Zusammensetzung. Folglich kann der Marshall-Plan ebenso wie die Währungsreform nicht eine Entwicklung eingeleitet haben, die schon lange vor seiner Realisierung begonnen hatte. Dieses festzustellen, darf allerdings nicht dazu verleiten, in der Folge die Bedeutung der Impulse und Signalwirkungen von Währungsreform und Marshall-Plan im öffentlichen Bewußtsein zu unterschätzen, worauf Abelshäuser ausdrücklich hinweist<sup>10)</sup>.

### **Wirtschaftswachstum und Eigentumsordnung**

#### *Die Sozialisierungs- und die Bodenreformfrage*

Die referierten Erkenntnisse führen zu der Frage, welche Rolle die Wirtschaftsordnung bei der Grundlegung der ökonomisch so erfolgreichen fünfziger Jahre spielte. Entgegen den Problemen der materiellen Produktion blieb die Frage der neuen Wirtschafts- und Sozialordnung 1947 noch offen. Allerdings fielen Vorentscheidungen über das künftige Ordnungssystem durch den im August 1947 von den USA bewirkten Aufschub der Sozialisierungsmaßnahmen, bei denen von deutscher Seite besonders an den Kohlebergbau gedacht war. Wie die Erfolge der materiellen Produktion jedoch zeigen, „hatte sich der Stellenwert der ordnungspolitischen Auseinandersetzung als geringer erwiesen als vielfach vorher angenommen“<sup>11)</sup>. Denn der Erfolg der Anreizmaßnahmen erwies, daß auch ohne Lösung der Eigentumsfrage allein durch materielle Mittel zur Produktionssteigerung der entscheidende Durchbruch in der Produktion erreichbar war. Aber wenn auch Gewerkschaften und politische Parteien — besonders SPD und Teile der CDU — gegen ihre erklärten Interessen an diesen Ankurbelungsmaßnahmen mitwirken mußten, wollten sie nicht Gefahr laufen, von ihrer Basis getrennt zu werden, so waren die Deutschen selber nicht von der Verantwortung für innovatorische Maßnahmen entlastet, im Gegenteil: Bot nicht gerade die wesentlich

mit eigenen Kräften erreichte Überwindung der allergrößten Not die Chance, auf der gewonnenen Basis eine Neuordnung einschließlich der Eigentumsverhältnisse in Angriff zu nehmen?

Die Widerstände der Besatzungsmächte waren geringer als vielfach angenommen, wie weiter unten an den amerikanischen Überlegungen zur Sozialisierung und zur Gewerkschaftsgründung gezeigt werden kann. Und selbst General Clay, nicht gerade ein Freund von Sozialisierung und Bodenreform, bezeichnete 1948 die deutschen Gewerkschaften als zu wenig militant, da sie von ihrer ökonomischen Macht zu wenig Gebrauch machten.

Neue Forschungsergebnisse lassen die Frage zu, ob den Deutschen von Seiten der USA und Großbritanniens — weniger von Frankreich — nicht viel größere Handlungsspielräume eröffnet wurden, als man bisher angenommen hat. Zu diesen neuen Erkenntnissen gehört die Frage nach Möglichkeiten und Hindernissen von Sozialisierung und Bodenreform in den westlichen Zonen. Bekannt ist, daß — abgesehen von der KPD — starke deutsche politische Kräfte wie SPD, Teile der CDU und die Gewerkschaften Sozialisierungen der Schlüsselindustrien und eine Bodenreform befürworteten; dies schlug sich auch in einzelnen Länderverfassungen nieder, ohne daß allerdings die verschieden begründeten programmatischen Vorstellungen der Parteien in gezielte Aktionsprogramme umgeschmiedet worden waren. Hier gibt es keine wesentlichen neuen Erkenntnisse. Bekannt ist auch die Auffassung, daß die USA Sozialisierung und Bodenreform aus antikommunistischen Motiven heraus von vornherein ablehnend gegenüberstanden und entsprechende Strukturveränderungen schließlich unter Dominierung Englands verhindern konnten. Dieser Auffassung hat Dörte Winkler 1979 in einem bemerkenswerten Beitrag widersprochen<sup>12)</sup>.

Winklers These gegen die herrschende Auffassung ist die, daß die USA gar nicht so sozialisierungsfeindlich gewesen seien. Sie untersucht die im State Department angestellten und denen des War Department wie der amerikanischen Militärregierung in Deutschland widersprechenden Überlegungen, beginnend mit einer Denkschrift vom Juli 1944, in der über die Ziele der Bestrafung und Entnazifizierung der Deutschen hinaus — wenn auch relativ vage — konstruktive wirtschafts- und gesellschaftspolitische Reformen vorgesehen

<sup>9)</sup> Ebd. S. 164.

<sup>10)</sup> Ebd. S. 169.

<sup>11)</sup> Abelshäuser 1979, S. 236.

<sup>12)</sup> D. Winkler, Die amerikanische Sozialisierungspolitik in Deutschland 1945—1948, in: H. A. Winkler (Hrsg.), a.a.O., 1979, S. 88ff., Weitere Literatur ebd., S. 88f.

waren, bis zur Entscheidung über einen Sozialisierungsaufschub im August 1947. In der Denkschrift trat zum ersten Mal eine Position hervor, die auch in den folgenden Jahren für das State Department charakteristisch wurde. Sie bestand einmal in der Erkenntnis, daß an die Verhältnisse in den USA einerseits, in Deutschland und Europa andererseits verschiedene Maßstäbe anzulegen seien. „Insbesondere für Deutschland wurden die Gefahren des privaten Kapitalismus — übermäßige Konzentration, Militarismus und schließlich Faschismus — als so bedrohlich angesehen, daß man sogar auf die für Amerika undenkbareren Gegenmittel der teilweisen Verstaatlichung und der Wirtschaftskontrolle durch die Regierung verfiel.“<sup>13)</sup> Zum anderen dachte man daran, den Deutschen die Entscheidung über ihre Wirtschaftsordnung zu überlassen, damit deren Zustimmung langfristige Stabilität garantiere. Allerdings finden sich in der Studie keine Hinweise auf die Möglichkeit einer freien Entscheidung der Deutschen über ihr politisches System. Bundesstaatliche und parlamentarische Demokratie amerikanischer Provenienz standen außer Frage.<sup>14)</sup>

Dagegen, und das ist das Bemerkenswerte und für die Einschätzung der amerikanischen Haltung zur Sozialisierung Neue, hatte das State Department auch in den folgenden Jahren keine Bedenken gegenüber einer sozialdemokratischen Wirtschaftspolitik eines demokratischen Sozialismus im Gegensatz zum bürokratischen Sozialismus sowjetischer Prägung. Ein demokratischer Sozialismus wurde nicht nur als das weitaus kleinere Übel betrachtet, sondern auch als wünschenswertes Gegengewicht zur gefürchteten Renaissance nationalistischer Strömungen in Europa. Für das State Department war entscheidend, daß die westeuropäischen Sozialisten, insbesondere die SPD, antikommunistisch waren, das demokratisch-parlamentarische System bejahten und den Kapitalismus zwar grundlegend verändern, nicht aber absolut beseitigen wollten. Die gegenüber den USA andersartigen europäischen Verhältnisse wurden somit ernst genommen. Das bedeutet, daß die amerikanischen Außenpolitiker mithin nicht nur in der Lage waren, „den Sozialismus vom Kommunismus zu unterscheiden, sondern sie waren zudem flexibel genug, neben den konservativen und liberalen Parteien auch in den Sozialisten Verbündete zu sehen, die den amerikanischen Europaplänen nützen könnten“<sup>15)</sup>.

Für die Überlegungen des State Department waren demokratietheoretische und wirtschaftliche Aspekte gleichermaßen wichtig: Demokratietheoretische Erwägungen insofern, als den Deutschen nicht nur das Recht zugebilligt werden sollte, sich auf dem Weg durch Majoritätswoten für oder gegen eine Sozialisierung zu entscheiden, sondern daß die Verstaatlichung von Schlüsselindustrien und Teilen des öffentlichen Dienstleistungsbereichs ebenso wie die Entflechtung der Wirtschaft zur Demokratisierung Deutschlands beitragen würde. Winkler gewichtet die Ernsthaftigkeit dieser Erwägungen so stark, daß sie fragt, „ob den deutschen Politikern und Gewerkschaftlern in Fragen der Sozialisierung und vielleicht auch der Mitbestimmung von Washington aus nicht ein größerer Spielraum zugestanden wurde, als ihnen damals selbst bewußt war“<sup>16)</sup>.

Die demokratietheoretischen Erwägungen sind entsprechend dem amerikanischen Selbstverständnis von den wirtschaftlichen nicht zu trennen, die letztlich für wichtige politische Entscheidungen maßgebend sind. Das ökonomische Ziel bestand — entsprechend der Konzeption der Open-Door-Policy — darin, die westeuropäische Wirtschaft wieder aufzubauen, um so die eigene Wirtschaftsmacht zu erhalten und zu steigern. Dieses Ziel wurde 1947 ausschlaggebend für die Bereitschaft des State Department zur Vertagung der Sozialisierung in Westdeutschland um fünf Jahre und den Entschluß, auch die Briten zur Verschiebung ihrer Sozialisierungspläne zu veranlassen. Nicht bestimmend waren nach Winkler grundsätzliche Erwägungen, auch nicht die antikommunistische Komponente, die im War Department und in der Militärregierung bei deren jahrelangen Bemühungen um Verzögerung der Sozialisierung wesentlich ausgeprägter als im State Department gewesen ist.

Für das State Department war der Antikommunismus niemals Selbstzweck, wengleich die Kommunisten insofern als gefährlich angesehen wurden, als sie die immer wiederkehrenden politischen Krisen in Europa nach 1945 schürten. Entscheidend aber war die Frage, wie die westeuropäische Krise des Jahres 1947 im amerikanischen ökonomischen Interesse bewältigt werden konnte, und hier erschien die Sozialisierung nicht als das geeignete Mittel zur Effizienzmaximierung. Sie konnte zu einem späteren Zeitpunkt nachgeholt werden.

Mit dieser Einschätzung wird auch die oben dargestellte These von Abelshäuser erhärtet,

<sup>13)</sup> D. Winkler, a.a.O., S. 91.

<sup>14)</sup> Ebd. S. 92.

<sup>15)</sup> Ebd. S. 109.

<sup>16)</sup> Ebd. S. 110.



daß die Eigentumsverhältnisse sich bei der Rekonstruktion der westdeutschen Wirtschaft, die wesentlich mit eigenen Kräften erfolgte, als nicht so wichtig erwiesen hätten. Die amerikanische Entscheidung für das ERP-Programm ging davon aus, daß die westeuropäischen Staaten sich trotz aller Anstrengungen letztlich mit eigenen Kräften nicht aus der Krise würden befreien können und daß unterlassene Hilfe die USA selber treffen würde<sup>17)</sup>.

Von einem durch die Realisierung des ERP-Programms ‚erzwungenen Kapitalismus‘ in Europa und Deutschland kann nach dieser Einschätzung der verschiedenen Überlegungsstränge des State Department aber nicht gesprochen werden. Gerade die Beamten dieses Ministeriums legten großen Wert darauf, in Europa politisch nicht zu intervenieren oder Druck auszuüben, um Sozialisierungen zu verhindern. „Wenn man davon ausging, daß die Prosperität der USA wesentlich vom europäischen Absatzmarkt abhing, dann brauchten die Amerikaner Kooperation und ein gewisses Maß an Vertrauen auf seiten der Europäer. Die Einsicht, daß die USA sich nicht das Recht nehmen konnten, sich in die inneren Angelegenheiten souveräner europäischer Staaten einzumischen — auch nicht, wenn diese den Amerikanern unwillkommene Maßnahmen wie Sozialisierungen durchführten —, wurde zur Politik des ganzen Ministeriums, nicht nur einer ‚idealistischen‘ Minderheit.“<sup>18)</sup> Und dies galt auch für das besetzte Westdeutschland entsprechend der oben referierten Einschätzung der ökonomischen Bedingungen einer neuen deutschen Demokratiegründung.

Die Befunde sind nicht dazu angetan, die immer noch verbreitete Antikommunistesthese weiter strapazieren zu müssen, um die amerikanische Deutschlandpolitik zu erklären. Gewiß hat die Durchsetzung der sog. „Realpolitischen Schule“ im amerikanischen Entscheidungszentrum mit der 1947 erfolgten Konfliktartikulation (Truman-Doktrin) gegenüber der UdSSR, die antikommunistische Einstellung, das außenpolitische Handeln bestimmt<sup>19)</sup>. Dies geschah aber in der Weise, daß die alte Konzeption der grundsätzlich nicht auf einen Gegner fixierten Open-Door-Policy unter Ausschluß des Einflußbereichs der UdSSR weiter verfolgt wurde<sup>20)</sup>.

Für Deutschland hieß dies zwar, daß nicht nur die ökonomischen Anstrengungen der USA

verstärkt wurden, sondern daß die Gründung eines westdeutschen Staates ins Auge gefaßt wurde. Das wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische System dieses Staates sollte damit wohl den USA zugewandt sein, aber dennoch sollte — wie die demokratietheoretischen und sicherheitspolitischen Auffassungen des Außenministeriums zeigen — den Deutschen ein Spielraum in der Gestaltung eben dieses Systems belassen werden. Allerdings bedingten bestimmte Entscheidungen — wie auch der Aufschub der Sozialisierung — eine Beeinträchtigung der Innovationsfähigkeit (woran aber auch die Deutschen selber nicht schuldlos waren, wie die Bodenreformfrage beweist), so daß manches von den Deutschen als wünschenswert, aber auch von den Siegermächten grundsätzlich als nicht als nicht-wünschenswert Erachtetes zugunsten der Rekonstruktion überkommener Strukturen auf der Strecke blieb.

Bei dem Versuch einer vorläufigen Beantwortung der Frage nach den Chancen und Grenzen der Innovation einschließlich deutscher Handlungsspielräume ist ein Blick auf einige Aspekte der britischen Deutschlandpolitik vonnöten, über die Arbeiten von P. Hüttenberger, R. Steininger und G. J. Trittel neue Einsichten ermöglichen<sup>21)</sup>. So dürfte bekannt sein, daß die Labour-Regierung gegenüber Sozialisierungsmaßnahmen in Deutschland stärker aufgeschlossen war. England sah das eigene Sicherheitsbedürfnis am ehesten durch Gründung eines neuen Landes (NRW) und die Sozialisierung der Schlüsselindustrien — allerdings unter Ausschluß der Beteiligung der UdSSR, die man so weit wie möglich auf den Osten beschränkt wissen wollte — befriedigt. Ideologische Gründe waren demgegenüber untergeordnet, und es existierte kein systematisch ausgearbeitetes Sozialisierungskonzept, das mit Energie in die Tat hätte umgesetzt werden können<sup>22)</sup>. Dieser Umstand erleichterte es den USA, nachdem Frankreich alles, was über Absichtserklärungen hinausging, blockiert hatte, England für den Aufschub zu gewinnen.

Ist die britische Absicht einer ökonomischen Neuordnung im industriellen Bereich ihrer Zone auch nicht realisiert worden, so sind

<sup>17)</sup> Ebd. S. 107.

<sup>18)</sup> Ebd. S. 108.

<sup>19)</sup> J. B. Lange-Quassowski, *Neuordnung oder Restauration?*, Opladen 1979.

<sup>20)</sup> U. Uffelman, *Internationale Politik und deutsche Frage 1945—1947*, Düsseldorf 1976.

<sup>21)</sup> P. Hüttenberger, *Die Anfänge der Gesellschaftspolitik in der Britischen Zone*, in: VfZG 1973, S. 171 ff.; ders., *Nordrhein-Westfalen und die Entstehung seiner parlamentarischen Demokratie*, Siegburg 1973; R. Steininger, *Die Rhein-Ruhr-Frage im Kontext britischer Deutschlandpolitik 1945/46*, in: H. A. Winkler (Hrsg.), a.a.O., S. 111 ff.; G. J. Trittel, *Die Bodenreform in der Britischen Zone 1945—1949*, Stuttgart 1975.

<sup>22)</sup> R. Steininger, a.a.O., S. 165.

doch Elemente der Ordnungspolitik erhalten geblieben, nämlich die Montan-Mitbestimmung. Sie wurde 1947 eingeführt und gedieh zur Grundlage der Gesetzgebung des Bundes von 1951. „Die paritätische Besetzung der Aufsichtsräte von Montanunternehmen und das gewerkschaftliche Vorschlagsrecht bei der Bestellung des ‚Arbeitsdirektors‘ wurde von den Briten nicht als Teilerfolg der Sozialisierung aufgefaßt, sondern eher ‚als ein Mittel der Demokratisierung‘/jedenfalls aber als ein Instrument der Produktivitätssteigerung im Montanbereich. Im späteren Ordnungsrahmen der westdeutschen Wirtschaft blieb die Montan-Mitbestimmung ein Fremdkörper. Für die Briten mag ihr ‚Sieg‘ in der Mitbestimmungsfrage freilich eine gewisse Kompensation für die verhinderte Sozialisierung gewesen sein.“<sup>23)</sup>

Anders stellt sich — wie G. J. Trittel nachgewiesen hat — die Eigenständigkeit der Briten in der Bodenreformfrage dar<sup>24)</sup>. Während die USA und Frankreich nicht zuletzt wegen der geringen Bedeutung von Großgrundbesitz in ihren Zonen über halbherzig betriebene Ansätze nicht hinauskamen, besaßen die Engländer ein Bodenreformkonzept. Man könnte geneigt sein, auch hier letztlich die Verhinderung den USA zuzuschreiben. Der Fall liegt aber anders. Bemerkenswert ist nämlich der Umstand, daß neben der wachsenden wirtschaftlichen Not in der britischen Zone und der geringen Reformfreudigkeit der Militärregierung die Deutschen selbst einen maßgeblichen Anteil am Scheitern der Bodenreform gehabt haben. Dies erstaunt um so mehr, als diese Reform zu den wenigen Bereichen zwischen 1945 und 1948 gehörte, an deren Konzipierung wie Durchführung die Deutschen nicht nur — wie bei der Sozialisierung — mitwirken wollten, sondern mitwirken sollten. Der Handlungsspielraum wurde von der Besatzungsmacht eröffnet. Aber „die prinzipielle Einstellung gegenüber dem Privateigentum und die verschiedenartige Einschätzung der historischen Rolle des Großeigentums an Grund und Boden bedingten die unterschiedlichen Positionen der politischen Parteien und Gruppen“<sup>25)</sup>.

Neben der KPD, die das SBZ-Modell angewandt wissen wollte, ging die SPD — wie im Hinblick auf die Eigentumsverhältnisse im industriellen Bereich — davon aus, daß eine Bodenreform für den gesellschaftlichen Neubau Deutschlands unabdingbar sei. Die Enteignung des Großgrundbesitzes sollte der Stärkung des bäuerlichen Elements dienen. Dar-

über hinaus — diesen Aspekt gewichteten besonders die Gewerkschaften — sollten neue genossenschaftliche Eigentums- und Bewirtschaftungsformen erprobt werden. Aufgrund der kritischen wirtschaftlichen Gesamtlage und des wachsenden Einflusses von CDU, FDP und DP, die ihr grundsätzliches Bekenntnis zum Privateigentum verstärkten, „mußte sich die SPD gegen den Vorwurf der Eigentumsfeindlichkeit verteidigen, wollte sie nicht als ‚kollektivistische‘ und speziell bauernfeindliche Partei angeprangert werden. Die bald dominierende Tendenz zur Favorisierung der bäuerlichen Eigentumsform bedeutete also im Grund eine Anpassung an die Besitzvorstellungen der bürgerlichen Parteien...“<sup>26)</sup>. Von der Bodenreform blieb am Ende nur die Flurbereinigung in der Landwirtschaft, woraus C. Weisz folgert, daß auf diese Weise die Landwirtschaft mangels grundlegender Strukturveränderungen eine Problemwirtschaft wurde, „die sich seit der Währungsreform zum kostenträchtigen Nutznießer der konservativen Restauration“ ausgewachsen habe<sup>27)</sup>.

Wenn auch die Mehrheit der deutschen politischen Willensträger nicht der alleinige Faktor für die Hinderung einer Neuordnung im agrarischen Bereich gewesen ist und Wirtschaftskrise wie Ausbruch des Kalten Krieges mit seinen Konsequenzen für Deutschland als Konfliktfeld Nr. 1 das ihre dazu taten, bleibt doch festzuhalten, daß die Deutschen einen Handlungsspielraum hatten, den sie auf ihre Weise nutzten bzw. nicht nutzten. Die Entscheidung der Majorität für Bewahrung und Rekonstruktion und nicht für Wandel als Motor für neue demokratische Qualitäten ist mit ein Ergebnis dieses Handlungsspielraums gewesen. Wie im Falle der Regelung der Eigentums- und Besitzverhältnisse im industriellen Bereich haben die Deutschen also von den Besatzern Chancen der eigenen Einflußnahme auch im agrarischen Bereich erhalten. Diese Erkenntnis sollte dazu beitragen, die verschiedenen externen (Besatzungszeit generell, Kalter Krieg) und internen (wirtschaftliche Bedingungen, soziale Nöte, deutsche Demokratiekonzeptionen) Faktoren einer Weichenstellung für das ökonomische, gesellschaftliche und politische System der Bundesrepublik differenzierter als bisher gegeneinander abzuwägen, um so zu einem ausgewogenen Urteil über vorhandene, nicht vorhandene, wahrgenommene und nicht wahrgenommene Chancen einer Neuorientierung nach dem Zweiten Weltkrieg zu gelangen.

<sup>23)</sup> Ebd. S. 172.

<sup>27)</sup> Chr. Weisz, Organisation und Ideologie der Landwirtschaft 1945—1949, in: VfZG 1973, S. 192ff., hier S. 199.

<sup>23)</sup> Abelshäuser 1976, S. 67.

<sup>24)</sup> G. J. Trittel, a. a. O.

<sup>25)</sup> Trittel, S. 171.

## Die zweite Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs

### *Die Wirtschaftsreform und der Prozeß der Kapitalbildung*

Auch für die Entwicklung der westdeutschen Wirtschaft nach 1948 verdanken wir W. Abels- hauser wesentliche neue Akzentuierungen. Es wird häufig übersehen, daß auch in den westlichen Besatzungszonen 1947 die Rekonstruktion der privatwirtschaftlichen Ordnung erst begann. Bis dahin bestimmte strikte Lenkung die gesamte Besatzungswirtschaft<sup>28)</sup>. Und erst nachdem die USA 1947 vom anfänglichen Besatzungsziel der Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung und Versorgung bei gleichzeitiger Minimierung der Besatzungskosten zu offensiver Gestaltung übergingen, handelte es sich für Besatzer und Besetzte definitiv darum, ob man Lenkung und eine stärker gemeinwirtschaftlich orientierte Wirtschaftsordnung entwickeln oder zu einer freien Marktwirtschaft übergehen sollte. Bekannt ist die Tatsache, daß die breite Mehrheit der politischen Kräfte in Westdeutschland bei aller Unterschiedlichkeit der Ausgangspositionen und ordnungspolitischen Vorstellungen mehr an Lenkung und Planung unter Einbeziehung marktwirtschaftlicher Elemente als an unkontrollierte Marktwirtschaft dachte und sich erst durch die Vorentscheidungen der Jahre 1947/48 — deren erste oben genannt wurden — zur Anpassung veranlaßt sah. „Zu den zentralen ordnungspolitischen Vorentscheidungen, die Struktur und Entwicklung der westdeutschen Wirtschaft und Gesellschaft auf eine langfristig gültige Grundlage gestellt haben, zählt die Währungsreform.“<sup>29)</sup>

Die Deutschen hatten immer wieder selbst einen Währungsschnitt verlangt, dabei jedoch die soziale Komponente zum Abbau der strukturellen Begünstigung der Besitzer von Produktivkapital stark gewichtet<sup>30)</sup>. Das amerikanische Konzept jedoch berücksichtigte diesen Aspekt nicht. Die Produktionssteigerung als solche, die, wie oben gezeigt, auch ohne Eingriffe in die Eigentumsverhältnisse und ohne besondere soziale Rücksichten, aber auch ohne große Hilfe von seiten der Sieger, mit mehr oder weniger technischen Maßnahmen und Anreizen bis zu einem bestimmten Grad möglich gewesen war und nun durch gezielte Förderung weitergetrieben werden sollte, war

das Entscheidende bei der Durchsetzung der amerikanischen Ordnungsvorstellungen. Der Colm-Dodge-Goldsmith-Plan sah entsprechend die Steigerung der Kohleproduktion, die Verbesserung des Transportwesens und eine Mindestversorgung mit Rohmaterialien und Lebensmitteln vor<sup>31)</sup>. Gefördert werden konnten diese Maßnahmen dem Plan zufolge durch den finanziellen Wiederaufbau, der im Hinblick auf Zunahme der Beschäftigung, auf Produktionsanreiz und Verkaufsbereitschaft besonders wirksam sein würde. Dieser finanzielle Wiederaufbau war durch die Währungsreform zu leisten, die damit zu einer flankierenden Maßnahme wurde und nicht — wie die Deutschen wollten — zu einem sozialen Reformkonzept gedeihen konnte. Das Verfahren der Durchführung und die dadurch bedingte ungleiche Vermögensteilung sind allgemein bekannt.

Mit der Währungsreform war der Übergang von der strikten Planung und Kontrolle der Wirtschaft vorbereitet, der durch das vom Wirtschaftsrat am 24. Juni 1948 beschlossene „Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform“ erfolgte. In Umkehrung des bisherigen Verfahrens förderte der Direktor der Verwaltung für Wirtschaft, Ludwig Erhard, den Verbrauchssektor statt des Produktionssektors durch Freigabe der Preise der Konsumgüter. „Die Wirtschaftsreform spaltete den Markt derart, daß einerseits über freie Verbrauchsgüterpreise der auf die Währungsreform folgende Konsumstoß aufgefangen werden konnte, andererseits aber die volkswirtschaftlich bedeutenden Grundindustrien und die Mieten mit ihren gebundenen Preisen zur Preisstabilisierung beitrugen.“<sup>32)</sup> Zum Gelingen des Vorhabens sollte für die Kapitalbildung die Marshallplan-Hilfe beitragen. Aber ihr verzögerter Beginn (erste Lieferung Oktober 1948) und relativ geringer Umfang bewirkten in der zweiten Hälfte 1948 eine Krise, die sich bei Erhöhung des Geldvolumens (6 Mrd. DM im Sommer, 14,3 Mrd. DM im Winter 1948) und gleichzeitigem Wachstum des Bankkreditvolumens von 0 auf 5,2 Mrd. DM sowie Preiserhöhungen (Lebenshaltung 14%, Industriegüter 14%, Grundstoffe 21%) bei bis zum 3. November 1948 aufrechterhaltenem Lohnstopp dreifach äußerte:

Erstens geriet das Vertrauen in die neue Währung ins Wanken; zweitens führte das Ausein-

<sup>28)</sup> M. Geyer, Alliierte Militärregierungen: Okkupation, militärische Verwaltung, Staatsgründung, in: SOWI 1977, Heft 3, S. 98f.

<sup>29)</sup> Abels hauser 1976, S. 67.

<sup>30)</sup> Abels hauser 1979, S. 237.

<sup>31)</sup> H. Möller, Zur Vorgeschichte der Deutschen Mark, Basel/Tübingen 1961, S. 429ff.

<sup>32)</sup> Abels hauser 1979, S. 239.

anderklaffen von Löhnen und Preisen zu Streiks bis hin zum Generalstreik gegen Preistreiber am 12. November 1948; drittens brachte die Verlagerung des Schwerpunkts auf den Konsumgüterbereich Finanzierungsprobleme von Investitionen in den vor der Währungsreform bevorzugten Bereichen des Bergbaus und des Verkehrs. Bis zum Wirksamwerden der ERP-Hilfe mußten die durch die Güterlücke entstandenen Probleme mit Hilfe der Geldpolitik in Gestalt restriktiver Maßnahmen bekämpft werden<sup>33)</sup>. Die Folgen waren trotz Nachlassens des Inflationsschubes Halbierung des Wachstumstempos, Preisverfall und großer Anstieg der Arbeitslosigkeit (Anfang 1950: 2 Mill.). Die politischen Auseinandersetzungen um den Kurs veranlaßten das Wirtschaftsministerium zur Vorbereitung von Maßnahmen zur Investitionsfinanzierung, die im Vorgriff auf die erwarteten ERP-Mittel von der Bank Deutscher Länder durchgeführt werden sollten. Bevor es aber soweit kommen konnte, „begann ein neuer Abschnitt im Rekonstruktionsprozeß der westdeutschen Wirtschaft, den niemand vorhersehen konnte und dessen gewaltige Begleitmusik jedes wirtschaftspolitische Kalkül übertönte. Der Ausbruch des Krieges in Korea im Juni 1950 trieb im Ausland die Nachfrage nach deutschen Investitionsgütern und Rohstoffen, im Inland die Nachfrage nach Konsumgütern sprunghaft in die Höhe. Zum erstenmal erfuhr die westdeutsche Wirtschaft einen Wachstumsschub auf dem Weg über die Außenwirtschaft. Es erwies sich nun als günstig, daß Westdeutschland als einziger bedeutender Industriestaat Kapazitätsreserven anzubieten hatte. Entsprechend beschleunigte sich die industrielle Produktion während des Jahre 1950.“<sup>34)</sup>

Schien sich durch diesen externen Motor der Weg aus der Krise zu zeigen, so waren es die Kapazitätsgrenzen besonders des Ruhrbergbaus, der Eisen- und Stahlproduktion, der Energiewirtschaft und des Verkehrsbereichs, die ihn verbauten. Aus diesen Produktionszweigen, die vor der Währungsreform an der Spitze der Entwicklung gelegen hatten und in denen die meisten Investitionen erfolgt waren, waren Problemindustrien geworden, die den weiteren Ausbau der Wirtschaft hindern mußten, sofern der Investitionsschwerpunkt nicht wieder auf die Schwerindustrie verlagert werden würde. Anfang 1952 wurde mit dem Investitionshilfegesetz (IHG) die Konsequenz gezogen und die konsumgüterorientierte Wiederaufbaustrategie Erhards korrigiert.

Die Bedeutung der nun einsetzenden Maßnahmen zur Produktivkapitalbildung kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die Bundesrepublik trat in eine neue Phase des Wiederaufbaus ein. Der Außenhandel blieb auch nach dem Ende des Korea-Krieges bestimmend für die Schwerpunktverlagerung zur Investitionsgüterindustrie. Dazu trat als zweiter Faktor die durch Korea ausgelöste Rüstungskonjunktur, so daß Abelshäuser resümieren kann: „... der Krieg in Ostasien hat damit die Erscheinungsform der westdeutschen Rekonstruktion entscheidender beeinflusst als alle wirtschaftspolitischen Planspiele wie deren dogmatische Verneinung durch das Wirtschaftsministerium“<sup>35)</sup>.

War also Mitte der fünfziger Jahre das amerikanische Ziel der Produktionssteigerung, das natürlich ebenso im Interesse der Deutschen lag, erreicht und damit ein Beitrag zur ökonomischen Stabilisierung des nichtkommunistischen Europa geleistet, so muß im Hinblick auf den hier grob skizzierten Weg gefragt werden, wie sich denn der Übergang von der gelenkten Wirtschaft des Besatzungsregimes zur ‚sozialen Marktwirtschaft‘ als der wirtschaftspolitischen Doktrin und als Bestandteil des demokratischen Selbstverständnisses der Bundesrepublik darstellt: Denn Lenkung spielte in der Gründungsphase offensichtlich eine sehr große Rolle, kam der Markt doch nur im Konsumgütersektor zu seinem Recht. Zum anderen ist gerade nach der Währungsreform der Konsumgütersektor staatlich stark gefördert worden und trat erst 1952 gegenüber der nun nicht geringeren staatlichen Förderung der Investitionsgüterindustrie zurück. Es muß gefragt werden, ob an der Markt-Doktrin nicht doch zumindest für jene Jahre manches Legende ist, und ob nicht durch die Brille des ökonomischen Erfolgs eine Idealisierung eines ordnungspolitischen Konzepts erfolgt ist, die ihre Wirkung bis heute zeigt.

Bestandteil der Frage nach dem Übergang von Zentralverwaltungswirtschaft zu sozialer Marktwirtschaft ist angesichts der offensichtlich recht starken Lenkung auch die nach der Leistung des privaten Unternehmertums. A. Shonfield nennt die Auffassung vom deutschen Wiederaufbau „als einer spontanen Aufwallung der unternehmungslustigen Privatwirtschaft“ eine Heldensage<sup>36)</sup>. Der Prozeß der Kapitalbildung bis weit in die fünfziger Jahre hinein gibt am ehesten Aufschluß über die über Währungsreform, ERP und Koreakrieg hinaus bestimmenden Faktoren der zweiten

<sup>33)</sup> Ebd. S. 240.

<sup>34)</sup> Ebd. S. 243.

<sup>35)</sup> Ebd. S. 245.

<sup>36)</sup> A. Shonfield, Geplanter Kapitalismus, Köln 1968, S. 326.

Phase des ökonomischen Aufschwungs der Bundesrepublik Deutschland.

Es ist hinlänglich bekannt, daß die Väter des Grundgesetzes sich in Fragen der Wirtschafts- und Sozialordnung Zurückhaltung auferlegten und daß die Parteien jeweils im Sinne ihrer spezifischen Interessen, die allerdings noch nicht überall voll entfaltet waren (die CDU entschied sich erst 1949 für Müller-Armacks Modell), die offenen Fragen im zukünftigen Bundestag für sich zu entscheiden hofften. So wurde die Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung Aufgabe der jungen Republik. Sie ist es bis heute geblieben und steht auch als Zukunftsaufgabe weiterhin an. Die Offenheit des Grundgesetzes, das aber zugleich dem Staat die Verantwortlichkeit für ökonomische und soziale Prozesse übertrug, förderte aufgrund der Machtverhältnisse im ersten Deutschen Bundestag eine neoliberale Ordnung.

Die Konzeption der sozialen Marktwirtschaft zielte auf eine sozial gesteuerte Marktwirtschaft, in der der Wettbewerb entgegen der ordoliberalen Vorstellung von der vollständigen Konkurrenz von staatlicher Seite geordnet werden sollte. Anders als Erhard, der den Unterschied zwischen Zentralverwaltungswirtschaft und Marktwirtschaft betonte, sah Müller-Armack eine sinnvolle „Verbindung einer aktiven Sozial- oder einer sozialistischen Wirtschaftspolitik mit einer Marktwirtschaft“<sup>37)</sup>. Die Nähe zur SPD, die im Rahmen einer globalen Steuerung (Keynes) marktwirtschaftliche Elemente als sinnvoll erachtete, war unverkennbar. Trotz der theoretischen Annäherung kam es im Bundestag zu heftigen Kontroversen (Arbeitsbeschaffungsprogramm 1950, Investitionshilfegesetz, Wachstumsanreize nach dem Boom), die Abelshäuser damit erklärt, daß das Konzept der sozialen Marktwirtschaft am Anfang der fünfziger Jahre noch weitgehend Postulat war, was bestimmt für die soziale Komponente richtig sei, die im wesentlichen aus dem überlieferten System der deutschen Sozialversicherung bestanden habe<sup>38)</sup>. Die soziale Komponente stand in der Tat bis in die zweite Hälfte der fünfziger Jahre hinter den Maßnahmen zur Produktionssteigerung zurück. Produktionssteigerung aber war nur durch Kapitalbildung möglich:

K. Pritzkolet legte 1953 erstmals sein später überarbeitetes Buch „Männer — Mächte —

<sup>37)</sup> A. Müller-Armack, Überblick über die Argumente gegen Planwirtschaft überhaupt und ihre bisherigen Erscheinungsformen in Deutschland und anderen Ländern, in: W. Abelshäuser (Dokumentation), Freiheitlicher Sozialismus oder Soziale Marktwirtschaft? VIZG 1976, S. 431.

<sup>38)</sup> Abelshäuser 1979, S. 247.

Monopole“ vor, in dem er die Rekonstruktion der kapitalistischen Wirtschaftsordnung Westdeutschlands am Beispiel der alten großen Industrieunternehmen — leider in etwas leichtfertiger journalistischer Manier ohne ausreichende Belege — beschrieb. Im Schlußkapitel der Auflage von 1963 versuchte er eine Erklärung, die durch Abelshäusers neuesten Beitrag im wesentlichen bestätigt wird. Er stellt fest, daß die ungleiche Vermögensverteilung keine natürliche Ursachen gehabt habe: „... sie geht auf künstlich geschaffene Ursachen, auf wirtschaftspolitische Maßnahmen und Gesetze zurück, die die Wirkung oft nicht einmal gewollt, die aber dennoch den Konzentrationseffekt im Gefolge gehabt haben...“<sup>39)</sup>.

Diese staatlichen Veranlassungen zielten auf Eigenfinanzierung aus Gewinnen und Abschreibungen. Sie wurden mit steigender Tendenz größte Finanzierungsquelle der Kapitalbildung; „die traditionelle Rangfolge Kapitalmarkt, Staat, Selbstfinanzierung wurde auf den Kopf gestellt. Damit war der zentrale Bereich des wirtschaftlichen Wiederaufbaus, die Kapitalbildung, rationaler Lenkung — sei es durch den Markt oder durch den Staat — weitgehend entzogen“<sup>40)</sup>. Diese Eigenfinanzierung, veranlaßt durch das Ende der Preisbindung zwischen 1948 und 1953 mit dem Ergebnis hoher Gewinne im konsumnahen Bereich, wurde vor allem durch die Steuergesetzgebung ermöglicht und gefördert.

Wurde der Verbund zwischen Eisen und Kohle durch die im Entflechtungsprozeß befolgte Technik der Ausgabe verschieden gestückelter Bezugsrechte an die Aktionäre der betroffenen Montankonzerne und das Institut der „transitorischen Beteiligung“ weitgehend wiederhergestellt<sup>41)</sup>, so halfen besonders die Paragraphen 7c und 7d des Einkommensteuergesetzes erstens bei der Erstellung eigener Wohnungen, z. B. durch Ruhrbergbau und Montanindustrie (7c), und zweitens bei der Schaffung und Erweiterung der Flotten, z. B. der Oetker-Gruppe und verschiedener Montankonzerne (7d). Die Steuergesetzgebung von 1948/49 sah für Ersatzbeschaffung ausgeschiedener Wirtschaftsgüter die degressive Abschreibung vor. § 7a EStG betraf Kapitalgüter bis zu 100 000 DM, die 1949 und 1950 sogar bis zu 50% abgeschrieben werden konnten. Die degressive Abschreibung wurde 1953 durch die Einkommensteuerrichtlinien für die nach

<sup>39)</sup> K. Pritzkolet, Männer — Mächte — Monopole, Düsseldorf 1953, 3. Aufl. 1963, S. 635.

<sup>40)</sup> Abelshäuser 1979, S. 247.

<sup>41)</sup> Pritzkolet, a. a. O., S. 635.

dem 31. Dezember 1951 angeschafften beweglichen Anlagegüter ausgebaut<sup>42)</sup>.

Diese die ungleiche Einkommens- und Vermögensverteilung fördernde Steuerpolitik geriet schon 1949/50 in das Schußfeld der Kritik. Sie und die Engpaßproblematik im Ruhrbergbau veranlaßten die Bundesregierung zur Änderung dieser Politik. Die 1950 erfolgte Senkung der Einkommensteuer wurde nach 1956 weitgehend rückgängig gemacht, und gleichzeitig wurden Subventionen neu eingeführt oder verstärkt, die gezielt die Kapitalbildung in den Engpaßbereichen des Kohlebergbaus, der eisenschaffenden Industrie, der Energiewirtschaft, der Wasserwirtschaft und des Güterwagenbaus der Bundesbahn fördern sollten. So mußte die gewerbliche Wirtschaft durch das Investitionshilfegesetz eine Milliarde DM dafür aufbringen. Außerdem wurden durch § 36 IHG über die nach § 7 EStG vorgesehenen hinaus noch zusätzliche Abschreibungen für die Abnutzung von 50% des Anlagevermögens bei beweglichen und 30% bei unbeweglichen Wirtschaftsgütern eingeräumt<sup>43)</sup>. Abelshäuser sieht ungeachtet dieser Sonderabschreibungen in dem spektakulären Investitionsmitteltransfer von 1 Mrd. DM von marktnahen zu marktferneren Unternehmen ein Signal für den Beginn einer neuen Phase des Wiederaufbaus, in der die Schwerindustrie privilegiert war, den, wie oben festgehalten, Außenhandel und einsetzende Rüstungskonjunktur infolge des Koreakrieges determinierten. Die Reform des steuerlichen Subventionswesens habe zum anderen die Abkehr von der fiskalischen Förderung eines ungezügelter Wirtschaftsliberalismus gebracht, der mit sozialer Marktwirtschaft unvereinbar war<sup>44)</sup>.

Durch diese Reform eröffneten sich weitere Möglichkeiten der Kapitallenkung mit den Mitteln der öffentlichen Haushalte und des ERP-Programms. Die gezielte Kreditvergabe für Investitionen wurde von der 1948 gegründeten Kreditanstalt für Wiederaufbau abgewickelt, einer Institution, die der Bundesregierung Lenkungsmaßnahmen ermöglichte, weniger politisch gezielt beim Arbeitsbeschaffungsprogramm und beim erweiterten Investitionsprogramm 1950, dann aber gezielt bei der Vergabe von Mitteln aus dem Gegenwertfonds des ERP-Programms<sup>45)</sup>, die ausschließlich und ausdrücklich im Rahmen der Investitionsplanung zur Engpaßbeseitigung erfolgte.

<sup>42)</sup> Ebd. S. 637f.

<sup>43)</sup> K. Pritzkolet, a.a.O., S. 637.

<sup>44)</sup> Abelshäuser 1979, S. 250.

<sup>45)</sup> Die „Counterpart Funds“ entstanden beim Kauf von Marshall-Plan-Gütern durch deutsche Importeure und flossen zum ERP-Sondervermögen des Bundes zusammen.

Dahinter stand die amerikanische Economic Commission Administration (ECA), die die Mittel kontrollierte und den Einfluß der USA auf die deutsche Wirtschaft sicherstellte. Indem sie jede Mittelvergabe aus dem Marshall-Plan-Programm zu prüfen und zu genehmigen hatte, war die ECA geeignet, die Öffentlichkeit zu beruhigen, die bei staatlicher Krediterschöpfung — also der Bundesrepublik — inflationäre Tendenzen fürchtete. „Für den deutschen Wirtschaftsminister lag der Vorzug der ERP-Finanzierung schließlich darin, in ihr über eine planerische Ersatzreserve zur Korrektur von Kapitalfehlleitungen zu verfügen, ohne sich politisch mit ihr identifizieren zu müssen.“<sup>46)</sup>

Betrachtet man die Kapitalbildung in der Anfangsphase der Bundesrepublik, so ist festzustellen: 1. Die mit der Währungsreform festgeschriebene ungleiche Vermögensverteilung wurde durch die Förderung der Eigenfinanzierung mittels Steuergesetzgebung usw. noch vergrößert. Dies hatte die Rekonstruktion der großen Konzerne zur Folge. Die Tendenzen zur Konzentration in der westdeutschen Wirtschaft waren damit nicht nur angelegt, sondern deutlich im Steigen begriffen. 2. Die spezifische Kapitalschöpfung seit 1948 hat die zweite Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs Westdeutschlands, die der ersten (1945—1948) in den fünfziger Jahren folgte, wesentlich mit bewirkt. Das „Wirtschaftswunder“ besteht aus zwei Wellen des Aufschwungs der westdeutschen Wirtschaft. 3. Die soziale Marktwirtschaft war zunächst mehr oder weniger noch Programm. Die soziale Funktion des Marktes, an der Erhard so viel gelegen war, und die Erweiterung des Systems der sozialen Sicherung mußten zunächst hinter den Maßnahmen zur Produktionssteigerung, die auch primär dem amerikanischen Interesse an der ökonomischen Stabilisierung Europas entsprach, zurückstehen. 4. Der Staat hat in den Prozeß der Kapitalbildung massiv eingegriffen. Die oben zitierte Feststellung Shonfields, es sei eine Heldensage, daß der deutsche Wiederaufbau eine spontane Aufwallung der unternehmungslustigen Privatwirtschaft gewesen sei, wird bei Betrachtung des Prozesses der Kapitalbildung erhärtet: „Neben der Landwirtschaft, der Montanwirtschaft, der Wohnungswirtschaft und wesentlichen Teilen des Verkehrswesens mußte auch die für das kapitalistische Wirtschaftssystem so zentrale Kapitalakkumulation auf die lenkenden Kräfte des Marktes verzichten.“<sup>47)</sup>

<sup>46)</sup> Abelshäuser 1979, S. 252.

<sup>47)</sup> Ebd. S. 253.

## Wirtschaftswachstum und politische Stabilisierung

### *Lebensstandard und Konzentration des Parteiensystems*

Im Rahmen des Themas „Wirtschaft und Gesellschaft in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland“ sollte auch die Frage nach der Beziehung von Wirtschaftsentwicklung und politischem System gestellt werden, denn die Bedeutung des Ökonomischen für politische Stabilität bzw. Instabilität manifestiert sich gerade in der Gründungszeit der westdeutschen Demokratie. Hier soll eine bereits 1966 in erster Auflage erschienene Studie von W. Kaltefleiter herangezogen werden. Die Erwartung, in der 1980 publizierte Arbeit von H. Rattinger didaktisch verwertbare Befunde und Materialien zu finden, erfüllte sich nicht<sup>48)</sup>.

Kaltefleiter untersucht vor der Depression von 1966 die Beziehung von politischen Wahlen, perzipierter und effektiver Wirtschaftsentwicklung und gelangt zu dem Ergebnis, daß das Regierungssystem der Bundesrepublik weitgehend ein Schönwettersystem sei: „Die Konzentration des Parteiensystems ist primär das Ergebnis der erfolgreichen Wirtschaftsentwicklung und der allgemeinen Zufriedenheit mit dieser Entwicklung und damit langfristig abhängig vom Fortbestand der guten Konjunktur im weitesten Sinne des Wortes.“<sup>49)</sup>

Der Sachverhalt ist jedoch komplizierter, als die generalisierende Zusammenfassung Kaltefleiters vermuten läßt. Bei der Bundestagswahl 1949 bestand im Unterschied zu den Landtagswahlen von 1946 bis 1948, in denen besondere Umstände eine Rolle spielten und die keine Wirkung auf die Regierung der Alliierten haben konnten, zum ersten Mal die Möglichkeit, eine verantwortliche Regierung zu bestimmen, d. h. Unzufriedenheit über die wirtschaftliche Situation im Gegensatz zu den Landtagswahlen auch politisch zu artikulieren. Hier erhielten die von Kaltefleiter als Indikatoren für den Grad der politischen Stabilität zusammengefaßten Parteien CDU/CSU und SPD gemeinsam nur 60,2% (gegenüber 72,3% bei den Landtagswahlen) der Stimmen zugunsten der verschiedensten Splittergruppen (11 Parteien im Bundestag). In den Landtagswahlen zwischen 1949 und 1952 blieb die Zahl mit 60,9% nahezu konstant, allerdings zeigte sich regional eine

Verschiebung der Situation, denn in Schleswig-Holstein und Niedersachsen erzielte der BHE, die Interessenpartei der Vertriebenen, große Erfolge, in Bremen und Niedersachsen gewannen die rechtsradikalen Parteien DRP und SRP viele Stimmen. In der Bundestagswahl von 1953 erreichten dagegen CDU/CSU und SPD zusammen wieder 74% der Stimmen.

Wenn auch in den folgenden Landtagswahlen erneut ein gewisser Rückschritt eintrat (70,3%), so ging die Entwicklung seitdem doch sukzessiv aufwärts. In der Bundestagswahl von 1957 betrug die Konzentration bereits 81,6% (nachfolgende Landtagswahlen 79,8%), die entsprechende Wahl von 1961 ergab 81,5% (Landtagswahlen 84,7%), die von 1965 86,9%. Dem entsprach das Absinken der kleinen Parteien in Bundestag und Landtagen. Setzt man diese Zahlen in Relation zur wirtschaftlichen Entwicklung, so zeigt sich, daß die Konzentration des Parteiensystems dem ökonomischen Aufschwung etwa fünf Jahre hinterherhinkte, d. h., daß der objektive wirtschaftliche Befund also nicht eo ipso eine größere Zustimmung zu den für ihn — trotz aller Unterschiede zwischen den Parteien — verantwortlichen großen Parteien bedingte. Das gilt schon für den Zeitpunkt der Bundestagswahl 1949, zu dem der wirtschaftliche Erfolg bereits deutlich bemerkbar war, sich allerdings für den Bürger in seinem Lebensstandard noch nicht niederschlug. Kaltefleiter hat ermittelt, daß nicht die objektive ökonomische Entwicklung allein, „sondern die Perzeption der jeweiligen Situation für die politischen Rückwirkungen entscheidend ist“<sup>50)</sup>. Das Ergebnis legt er in einer Graphik vor, aus der hervorgeht, daß die Einschätzung, die Perzeption der eigenen und der gesamten ökonomischen Lage der befragten repräsentativ ausgewählten Personen für die Konzentration des Parteiensystems ausschlaggebend gewesen ist. Erst als der Index der Beurteilung der eigenen wirtschaftlichen Lage im Vergleich zur Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg 1953 nicht mehr unter minus 50% lag (schlechtere Lage), erfolgte ein Schub in der Parteienkonzentration bei der Bundestagswahl von 1953. Und weiter: „Eine Kontinuität in der Konzentration des Parteiensystems trat erst in der Bundestagswahl 1957 ein, dies war der gleiche Zeitpunkt, zu dem auch der Index der Perzeption der Wirtschaftslage erstmalig positiv wurde. Die Konzentration des Parteiensystems korreliert somit deutlich mit dem wirtschaftlichen Wachstum und der Perzeption dieses Wachstums. Diese Korrelation ist

<sup>48)</sup> W. Kaltefleiter, *Wirtschaft und Politik in Deutschland — Konjunktur als Bestimmungsfaktor des Parteiensystems*, Köln/Opladen 1966; H. Rattinger, *Wirtschaftliche Konjunktur und politische Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1980.

<sup>49)</sup> W. Kaltefleiter, a. a. O., S. 157.

<sup>50)</sup> Ebd. S. 109.

zwar tendenziell einfach linear, es besteht aber zwischen dem effektiven Wachstum und der Konzentration des Parteiensystems ein time-lag, der auf die verspätete Perzeption zurückgeführt werden kann.<sup>51)</sup>

Die ökonomischen Faktoren der Zustimmung der Bürger zum politischen System der Bundesrepublik sind bisher didaktisch nicht zureichend aufgearbeitet worden und sollten daher im Zusammenhang der vorliegenden Thematik ein besonderes Gewicht erhalten. Allerdings darf dieser Aspekt der westdeutschen Parteienentwicklung nicht verabsolutiert werden. Es sollte aber auch nicht das Gegenteil geschehen, nämlich seine Unterdrückung. Dies wiederum tat A. Mintzel in seinem Vortrag über die westdeutsche Parteienentwicklung auf dem Würzburger Historikertag 1980 — der ansonsten ein sehr gutes Gegengewicht zu einer Verabsolutierung des wirtschaftlichen Aspekts darstellt —, als er den Umstand, daß die Gunst der ökonomischen Entwicklung

die Zustimmung der Bevölkerung zum politischen System der Bundesrepublik gefördert habe, einen Gemeinplatz nannte<sup>52)</sup>.

Der sozio-ökonomische Aspekt der westdeutschen politischen Stabilität wäre unvollständig skizziert, ließe man die Eingliederung der Vertriebenen, die wohl nicht nur Alfred Grosser als die größte soziale und wirtschaftspolitische Leistung der Bundesrepublik ansieht, außer acht. Ihr hat P. Waldmann 1979 einen wichtigen Beitrag gewidmet, auf den hier aus Raumgründen nur verwiesen werden kann. Didaktisch dürfte es günstig sein, die Untersuchung der Beziehungen von wirtschaftlichem Aufschwung und politischer Stabilisierung mit Hilfe des Vertriebenenproblems einschließlich seiner parteipolitischen Seite (BHE) einzuleiten. Viele Schüler entstammen dieser Gruppe und sind noch von deren spezifischen Sozialisationsmustern geprägt, selbst wenn die zeitliche Distanz auch hier zu Verwischungen führt<sup>53)</sup>.

## V. Kräfte

### Initiativen und Organisationen der Arbeiterschaft

#### *Arbeiterausschüsse und Gewerkschaftsgründungen*

Die Antworten auf die Frage nach den ökonomischen und gesellschaftlichen Weichenstellungen sind lange von der Antithese „Neuordnung — Restauration“ bestimmt worden. Erst allmählich wird diese Verengung der Perspektive aufgebrochen. Diesem Zweck diene auch die genannte Sektion des Historikerkongresses 1980. Zunehmend wird das Gegensatzpaar als untaugliches Mittel zur kritischen Rekonstruktion der Gründungsphase der Bundesrepublik erkannt.

A. Lein gewinnt diesem Problem einen interessanten Aspekt ab, der vielleicht geeignet sein könnte, die Weichenstellungen neu zu beleuchten, selbst wenn man nicht geneigt ist, seine Option für eine demokratisch-sozialistische Entwicklung zu teilen<sup>54)</sup>. Seiner Auffassung nach versperrt die Alternative „Neuord-

nung — Restauration“ die wissenschaftliche Untersuchung realer Handlungsmöglichkeiten, die er gerade auch für die Arbeiterschaft trotz der Begrenzungen durch die Militärregierungen für die Zeit nach 1945 als gegeben ansieht. Diese Handlungsmöglichkeiten wurden seiner Ansicht nach aber durch das Selbstverständnis der Arbeiter und darüber hinaus breiter Schichten der Bevölkerung selbst beeinträchtigt, indem sie nicht an neuen Anfang, sondern an Wiederaufbau dachten. Der Umstand, daß das deutsche Volk sich nicht selbst vom Nationalsozialismus befreit hatte und auch die Besetzung durch die Sieger nicht als Befreiung erfahren wurde, bedingte die Orientierung der Politiker an der Weimarer Republik und ihren Demokratievorstellungen und -ausprägungen als wünschenswerter Gegenwart und Zukunft. Damit waren sie jedoch nur partiell in der Lage, die Fehler der Weimarer Republik zu erkennen: „Nur eine eigenständige Überwindung des Nazismus hätte auch die Überwindung der Fehler und Schwächen der Weimarer Republik bedeutet.“<sup>55)</sup>

Dennoch bedeutete nach Lein das Ende des Zweiten Weltkrieges einen „Wendepunkt in der deutschen Geschichte, weil demokratische Kräfte sich erneut regen und wieder an den Aufbau eines demokratischen Staates gehen konnten.“<sup>56)</sup> Eine Restauration konnte es nicht geben, denn der deutsche Nationalstaat

<sup>51)</sup> Ebd. S. 115.

<sup>52)</sup> A. Mintzel, Das westdeutsche Parteiensystem bis 1961. Vortrag auf dem Würzburger Historikertag 1980.

<sup>53)</sup> P. Waldmann, Die Eingliederung der ostdeutschen Vertriebenen in die westdeutsche Gesellschaft, in: J. Becker/T. Stammen/P. Waldmann (Hrsg.), Vorgeschichte der Bundesrepublik, München 1979, S. 163 ff.

<sup>54)</sup> A. Lein, Antifaschistische Aktion 1945. Die „Stunde Null“ in Braunschweig, Göttingen 1978.

<sup>55)</sup> Ebd. S. 242.

<sup>56)</sup> Ebd. S. 241.



war vernichtet, und der Wandel im internationalen System ließ deutsche Politik nur noch im Rahmen der Globalkonzeption der jeweiligen Bezugsmacht zu. Bei allen entsprechenden Begrenzungen gab diese Einbindung deutscher Politik aber deutschen Aktivitäten Raum für die Verwirklichung eigener Vorstellungen. Die Besatzungsmächte öffneten den Weg zur Demokratie, „ihn begehen konnten nur die Deutschen selbst. Daher bewies sich der realistische Politiker jener Tage darin, daß er sah, daß er mit der Besatzungsmacht kollaborieren mußte, aber andererseits sich mehr und mehr auf die deutschen politischen Kräfte stützen und sie fördern mußte, um schließlich die deutschen Interessen immer besser vertreten zu können.“<sup>57)</sup> Der Wendepunkt der deutschen Geschichte werde signifikant in der Zustimmung der Bevölkerung zur Demokratiegründung in Westdeutschland, einer Zustimmung, die die Weimarer Republik niemals erlebt hatte, allerdings mit einem entscheidenden Akzent: „Der neue deutsche Weststaat, die Bundesrepublik Deutschland, wurde sicherlich nicht von breiten Kreisen der Bevölkerung erkämpft, aber von ihr getragen.“<sup>58)</sup>

Mit dieser Überlegung ist die Frage nach den gestaltenden Kräften der westdeutschen Demokratiegründung im wirtschaftlich-gesellschaftlichen Bereich wie der Art ihres Kampfes und dem Maß ihrer Kampfbereitschaft und -ausdauer im Ringen mit den Bedingtheiten der Nachkriegszeit erreicht. Haben nicht die breiten Massen der Bevölkerung gekämpft und die Gegenwart der achtziger Jahre dadurch vorgeformt, so wurden doch ihre unterschiedlichen Interessen durch Vertreter verschiedenster Gruppen artikuliert. Und je nach deren unterschiedlich bedingten demokratischen Leitbildern kämpften diese für mehr Wiederherstellung und Weiterentwicklung positiv erfahrener Wirklichkeit der Weimarer Republik oder Schaffung neuer demokratischer Qualitäten.

Die oben genannten Befunde zu Sozialisierung und Bodenreform sowie wirtschaftlichen Weichenstellungen lassen den engen Spielraum für innovatorische Maßnahmen durch die Deutschen erkennen bzw. markieren das Kräfteverhältnis zwischen Besatzern und Deutschen. Sie zeigen allerdings auch, daß es Spielräume gab, die genutzt werden konnten. Die Frage, wie sie genutzt wurden, läßt sich nicht hinreichend beantworten, wenn man unberücksichtigt läßt, daß die deutschen gesellschaftlichen Gruppen und Kräfte sich überhaupt erst formieren mußten, ehe sie voll aktiv

werden konnten. Und gerade während dieses Formierungsprozesses vollzogen sich die ersten gewichtigen Weichenstellungen, ohne daß die verschiedenen deutschen Zielvorstellungen bereits zu Programmen und Handlungsstrategien verdichtet worden waren. Vielleicht liegt hier eine Erklärung für die Feststellung von General Clay, daß die deutschen Gewerkschaften zu wenig militant seien und deshalb weniger erreicht hätten, als möglich gewesen wäre.

Die Einschätzung des Scheitern der Arbeiterinitiativen und Betriebsausschüsse durch U. Borsdorf und H. Pietsch verweist auf die Parallelität von Formierungsprozeß einerseits und Weichenstellungen andererseits, wenn es heißt, daß die bei den betrieblichen Kadern faßbaren Neuordnungsvorstellungen „nicht auf die Ebene von Programm und Begriff gehoben werden konnten und somit einer Basis, die unter den materiellen und ideellen Nachwirkungen des Nationalsozialismus litt, keine klare Zielprojektion bieten konnte“<sup>59)</sup>. Vergleichbar urteilt auch Lein im Anschluß an die Analyse der Braunschweiger antifaschistischen Aktion 1945: „Das Ziel ‚Sozialismus‘ war nicht Bestandteil eines politischen Plans, sondern eines Glaubensbekenntnisses.“<sup>60)</sup>

Antifaschistische Arbeiterinitiativen und Gewerkschaftsgründungen sind in den letzten Jahren zum Teil in regionalgeschichtlichen Studien untersucht und unter der Frage „Neuordnung oder Restauration?“ beurteilt worden. Hier können weder die demokratischen Neuansätze noch die Bedingungen des Scheiterns der Antifa-Ausschüsse ausführlich dargestellt werden, die es unternahmen, „Sicherheitsmaßnahmen gegen Nazis zu ergreifen und ihre Arbeitskraft und ihr Vermögen zur Wiedergutmachung heranzuziehen, Trümmerräumung und Reparatur von Wohnhäusern und Produktionsstätten zu organisieren, Vorratslager vor Plünderung zu schützen, Nahrungsmittel und Brennmaterial herbeizuschaffen und diese wie auch den verbliebenen Wohnraum gerecht zu verteilen, Verwaltungen und Betriebe von Nazis zu säubern, durch eine Hilfspolizei eine elementare Ordnung zu gewährleisten und durch die Ausschüsse in den Betrieben und Wohnbezirken Anknüpfungspunkte für die Kommunikation aller Aufbauwilligen und Bedürftigen zu schaffen“<sup>61)</sup>.

Die Sicherheitsinteressen der Besatzer wie die mangelnde Programmatik und Organisation

<sup>59)</sup> U. Borsdorf/H. Pietsch, Betriebsausschüsse 1945 — Alternative an der Basis?, in: SOWI 1977, Heft 3, S. 110ff., hier S. 115.

<sup>60)</sup> A. Lein, a.a.O., S. 239.

<sup>61)</sup> L. Niethammer (Hrsg.), Arbeiterinitiative 1945, Wuppertal 1976, S. 11.

<sup>57)</sup> Ebd. S. 241.

<sup>58)</sup> Ebd. S. 241.

der Initiativen trugen zum Scheitern dieser Ansätze einer Neuorientierung bei. Im öffentlichen Bewußtsein der Gegenwart sind sie mehr oder weniger unbekannt. Es erscheint notwendig ist, sie mehr als gedachte denn als gelebte Möglichkeiten menschlich-gesellschaftlicher Existenz am bisher letzten Wendepunkt der deutschen Geschichte zu akzentuieren. Denn die Antifas stellen sich nur „als eine Durchgangsstufe im Aufbau der Arbeiterbewegung dar, die ... die Handlungs- und Orientierungsfähigkeit der Arbeiter erst wieder vorbereitete“<sup>62)</sup>.

Die Frage, ob die Arbeiterinitiativen wirklich eine Durchgangsstufe im Formulierungsprozeß der westdeutschen Arbeiterschaft waren, führt zur Kontroverse über den Aufbau der Gewerkschaften. So geben Borsdorf und Pietsch den Gewerkschaften einen Teil der Schuld am Scheitern der antifaschistischen Initiativen, indem sie den Vergleich mit der Gründungsphase der Weimarer Republik bemühen. Wie damals die Gewerkschaften die Rätebewegung aufgesogen hätten, so hätten sie 1945 dazu beigetragen, die „innovatorische Potenz“ der Betriebsräte zu hemmen<sup>63)</sup>. In dieser Einschätzung stehen die Gewerkschaften zwar als Kräfte „demokratischer Wiederherstellung“, aber wohl mehr noch für „Restauration“ in dem Sinne, daß gewerkschaftliches Denken nicht für sozialistische Innovation ausreichte.

Besonders Aufbau und organisatorische Struktur der Gewerkschaften sind Gegenstand lebhaften Forschungsinteresses u. a. mit dem Ergebnis gewesen, daß einmal der Impuls zur Gründung von Gewerkschaften von den Betrieben und nicht von „oben“ ausgegangen sei (wenn doch schon der Antifa-Durchbruch von der Basis aus gescheitert war), daß zum anderen die Siegermächte aus antikommunistischen Motiven den Gewerkschaftsaufbau verzögert hätten und schließlich, daß die organisatorischen Zielvorstellungen auf die Bildung einer Einheitsgewerkschaft gerichtet gewesen seien, deren Realisierung die Besatzungsmächte jedoch zugunsten des Industrieverbandsprinzips verhindert hätten. Dieser herrschenden Auffassung widerspricht neuerdings S. Mielke in einem 1979 erschienenen Beitrag, der Legenden in der Einschätzung des Wiederaufbaus der Gewerkschaften von der Wirklichkeit zu sondern anstrebt<sup>64)</sup>.

<sup>62)</sup> Ebd. S. 714.

<sup>63)</sup> U. Borsdorf/H. Pietsch, a. a. O., S. 114.

<sup>64)</sup> S. Mielke, Der Wiederaufbau der Gewerkschaften: Legenden und Wirklichkeit, in: H. A. Winkler (Hrsg.), a. a. O., S. 75 ff, dort weitere Literatur.

Mielke gelangt zu dem Ergebnis, daß nicht, wie es bestimmten Wunschvorstellungen mancher Autoren entspreche, die Gewerkschaftsgründungen in der ersten Phase (April bis Juli 1945) in der Mehrzahl der Fälle spontan aus den Betrieben heraus erfolgt sei: „entgegen der ‚herrschenden Auffassung‘ in der Literatur wurde die Neugründung von Gewerkschaften in stärkerem Maß von ehemaligen Gewerkschaftsfunktionären ‚von oben‘ — wenn auch lediglich in lokalem bzw. regionalem Maßstab — betrieben, z. T. in Zusammenarbeit mit von ihnen eingesetzten Betriebsvertretungen“<sup>65)</sup>. Weiterhin ließe sich die Verzögerung beim Gewerkschaftsaufbau nicht etwa allein auf antikommunistische, sondern zumindest ebenso wesentlich auf Sicherheitserwägungen und demokratietheoretische Überlegungen bezüglich der eigenen Entscheidung der Deutschen von seiten der Besatzer zurückführen. „Obwohl die Vertreter der ‚Antikommunisthese‘ selbst auf die verschiedenen Strömungen und deren divergierende Motive in den Militärregierungen hinweisen, vernachlässigen sie bei der Beurteilung der Politik der Besatzungsmächte in der Frage des Gewerkschaftsaufbaus diese Aspekte fast vollständig.“<sup>66)</sup> Schließlich sei der Einfluß besonders der USA auf die Organisationsstruktur der Gewerkschaften von der bisherigen Forschung weit überschätzt worden. Das Industrieverbandsprinzip sei durchaus auch von vielen deutschen Gewerkschaftlern befürwortet worden.

Mielke setzt mit dieser Infragestellung der bisherigen Lehrmeinungen neue Akzente für die Analyse der Gewerkschaftsbildung in Westdeutschland. Wie Borsdorf und Pietsch sieht er die Gewerkschaften als wirksamsten Faktor der Formierung der Arbeiterschaft an, allerdings liegt sein Akzent nicht in der Sphäre des Bedauerns, daß diese Formierung so und nicht anders erfolgt sei. Im Sinne des erkenntnisleitenden Interesses dieses Beitrags kann man vielleicht sagen, daß im gewerkschaftlichen Formierungsprozeß ein Überwiegen der traditionellen gewerkschaftlichen Auffassungen feststellbar ist und damit die Wiederherstellung und Weiterentwicklung gegenüber der Neuordnung. Es geht außerdem offensichtlich nicht an, den Besatzungsmächten einen zu großen Teil an der Verschuldung des Nicht-Gelingens einer demokratischen Neuordnung von der „Basis“ aus zuzuschreiben. Den Deutschen wurden Handlungsspielräume gewährt, die auch genutzt wurden, allerdings mit einem anderen Akzent,

<sup>65)</sup> Ebd. S. 87.

<sup>66)</sup> Ebd. S. 87.

als es der bisher herrschenden Auffassung wünschenswert erscheint. Immerhin haben die Gewerkschaften mit der Überwindung der Richtungs- und Gewerkschaften eine ganz erhebliche Innovation geleistet und damit einen wesentlichen Beitrag zur „Weiterentwicklung“ getan. Das muß an dieser Stelle deutlich gesagt werden.

## Führungskräfte in Wirtschaftsbürokratie und Industrie

### *Wirtschaftsverwaltung und Industrieverbände*

Am Anfang des Formierungsprozesses der westdeutschen Führungseliten einschließlich der Wirtschaftseliten stand die Entnazifizierung. Deren Ansatz, Verlauf und Ergebnisse bestimmten die Struktur der Führungskräfte entscheidend. Hier ist nicht der Ort, die in den letzten Jahren recht gut erforschte Entnazifizierung erneut darzustellen, zu deren wichtigsten Ergebnissen die Tatsache gehört, daß in den westlichen Besatzungszonen bedeutende traditionelle Funktionselemente, wenn auch unter Ausschluß der nationalsozialistischen Spitzen, zumindest in ihrer sozialen Rekrutierung überlebt und die Weichenstellungen für die Bundesrepublik wesentlich mit getragen haben<sup>67)</sup>. Für die Juristen haben dies J. R. Wenzlau 1979 und M. Stolleis 1980 belegt<sup>68)</sup>. Die Kontinuität in der Justiz war eine vollständige<sup>69)</sup>. Im Gegensatz zur SBZ, wo die alte juristische Funktionselemente durch eine neue ersetzt wurde, haben die Westmächte in ihren Zonen dieses z. T. nicht angestrebt, z. T. nicht durchsetzen können. „Der durch gemeinsame Ausbildung, hohen Stand des Fachwissens und gemeinsame Wertorientierungen zusammengehaltene ‚Juristenstand‘ konservierte sich — unter Ausschaltung allzu belasteter Elemente. Die Konsistenz der Funktionselemente überbrückte im Westen den politischen Bruch von 1945. Durch ihre mangelhafte Vertrautheit mit dem deutschen Rechtssystem und durch die ‚Solidarität der Juristen untereinander‘ wurden sie (die Alliierten, d. V.) auch oft überspielt.“<sup>70)</sup>

<sup>67)</sup> L. Niethammer, Zum Verhältnis von Reform und Rekonstruktion in der US-Zone am Beispiel der Neuordnung des öffentlichen Dienstes, in: VfZG 1973, S. 177 ff.

<sup>68)</sup> J. R. Wenzlau, Der Wiederaufbau der Justiz in Nordwest-Deutschland 1945—1949, Königstein/Ts 1979; M. Stolleis, Rechtsordnung und Justizpolitik 1945—1949, Vortrag auf dem Würzburger Historikertag 1980.

<sup>69)</sup> So P. Hüttenberger am 26. 4. 80 auf einer Tagung in Loccum.

<sup>70)</sup> M. Stolleis, a. a. O., Mitschrift.

Bezogen auf das Erkenntnisinteresse heißt dies — wenn man die Rückkehr zum Weimarer Rechtsdenken und den traditionellen Organisationsformen hinzunimmt —, daß Wiederherstellung positiv erfahrener Wirklichkeit gerade auch die Nutzung des deutschen Handlungsspielraums markiert, wobei aber infolge der Verhaftung des deutschen Rechtswesens insgesamt in vordemokratischen Traditionen die restaurative Tendenz in der negativen Besetzung des Begriffs überwiegt und Wiederherstellung folglich nicht ohne weiteres Wiederherstellung der Demokratie bedeutet. Immerhin bestand die Chance, im Zuge der westdeutschen Demokratiegründung auch die Juristen und die Rechtsordnung im Laufe der Jahre zu demokratisieren, d. h. einen Prozeß einzuleiten, der hinsichtlich des Personalbestandes spätestens mit dem Generationswechsel sichtbare Erfolge zeigen würde.

Daß personelle Kontinuitäten Funktionswandel und Funktionsveränderungen in Richtung Demokratie nicht ausschließen, weist G. Ambrosius am Beispiel der Wirtschaftsverwaltung nach. Er untersucht die Wirtschaftsbürokratie vom Reichswirtschaftsministerium über die zonale und bizonale Wirtschaftsverwaltung bis zum Bundeswirtschaftsministerium im Hinblick auf politischen und wirtschaftspolitischen Funktionswandel, die daraus abzuleitenden Organisationsveränderungen und die Entwicklung der Personalstruktur<sup>71)</sup>. Ambrosius zeigt am Wandel der ökonomischen Ordnung vom staatswirtschaftlichen Planungssystem zu einem neoliberalen, in dem die direkten Interventionsmöglichkeiten des Staates deutlich reduziert wurden, daß diese Reduktion staatswirtschaftlicher Interventionen parallel zu einer wachsenden Funktionalisierung demokratisch-parlamentarischer Institutionen verlief und die Wirtschaftsbürokratie mit der schrittweisen Integration ins parlamentarische System an politischer Bedeutung verlor, während sie zugleich im Kampf der demokratischen Parteien politisiert wurde. Allerdings „vollzog sich der Transformationsprozeß von einer autonomen, lediglich alliierten Stellen verantwortlichen Bürokratie zu einer in das parlamentarische System integrierten Ministerialbürokratie, die sich vor der Öffentlichkeit, dem Parlament und den sie tragenden Parteien rechtfertigen mußte, nur langsam; endgültig wurde dieser Schritt erst mit den Bundestagswahlen 1949 vollzogen.“<sup>72)</sup>

<sup>71)</sup> G. Ambrosius, Funktionswandel und Strukturveränderung der Bürokratie 1945—1949: Das Beispiel der Wirtschaftsverwaltung, in: H. A. Winkler (Hrsg.), a. a. O., S. 167 ff.

<sup>72)</sup> Ebd. S. 180.

Die mit der Transformation von einer Behörde mit weitreichenden Planungs- und Bewirtschaftungsaufgaben in eine Ministerialbürokratie mit lediglich Koordinations- und Ordnungsfunktionen verbundenen organisatorischen Probleme wurden im Sinne einer Wiederherstellung der traditionellen Reichsbürokratie vor 1933, die effektiv gewesen und nach 1918 in den Demokratisierungs- und Parlamentarisierungsprozeß scheinbar integriert worden war, gelöst. „Daß diese Integration letztlich doch nicht vollzogen worden war, blieb weitgehend unberücksichtigt. Der Wille zur Reform war vorhanden, allerdings zu einer Reform, die den Zustand von vor 1933 restaurierte.“<sup>73)</sup> Das Ergebnis war eine institutionelle Kontinuität der Aufbauorganisation zwischen Reichswirtschaftsministerium und Bundeswirtschaftsministerium. Und das Ergebnis der Personalpolitik war ebenfalls eine enge Verbindung von RWM und BWV, wenn auch nicht in Gestalt einer ungebrochenen Kontinuität, denn die Wirtschaftsverwaltung war inhomogen zusammengesetzt und stellte keine geschlossene Gruppe von Ministerialbeamten dar. Die fachliche Qualifikation war das entscheidende Einstellungskriterium. Dies wiederum aber war ein Mittel, auch fachlich hochqualifizierte Parteimitglieder der NSDAP weiterbeschäftigen zu können. Die „auf die bloßen Kriterien der fachlichen Kompetenz abgestellte Entnazifizierungs- und Personalpolitik war sicherlich ein wesentlicher Grund dafür, daß die VFW (Verwaltung für Wirtschaft, d. V.) bis 1949 in der Öffentlichkeit immer wieder wegen des hohen Anteils an Parteimitgliedern angegriffen wurde“<sup>74)</sup>. Ambrosius meint abschließend jedoch, daß der Anteil ehemaliger Parteimitglieder ohne die Entnazifizierung zwischen 1946 und 1949 höher gelegen hätte.

Aller berechtigten Kritik gegenüber der Struktur der „neuen“ Führungskräfte in der Wirtschaftsbürokratie wie des Staatsapparates generell und auch der Eliten der Industrie, über die noch zu sprechen sein wird, sollte entgegengehalten werden, daß langfristig ein Einstellungswandel, orientiert an demokratischen Werten und Normen, auch im Gefüge der „restaurierten“ Eliten zu erwarten war. Denn eine wichtige Voraussetzung war dafür nach R. Löwenthal 1949 bereits gegeben: „Zum ersten Mal in der deutschen Geschichte akzeptierten die besitzenden Oberschichten und die beamteten Träger der staatlichen Exekutive, die in der Mehrheit der ersten deutschen Republik von Beginn an als Feinde gegenüber-

gestanden hatten, die demokratischen Regeln mit der gleichen Selbstverständlichkeit, wie dies in den angelsächsischen Demokratien der Fall ist.“<sup>75)</sup>

Dennoch war die demokratische Innovation für die Zukunft der Bundesrepublik hier weniger zu erwarten, schon gar nicht im Sinne der o. g. „Schaffung neuer demokratischer Qualitäten“. Aber dem Einwand, man hätte halt gründlicher und grundsätzlicher die Regeneration alter Eliten verhindern sollen, sei ein gerade für die Thematik „Wirtschaft und Gesellschaft in der Gründungsphase der Bundesrepublik“ wesentlicher Gesichtspunkt entgegengehalten: Angesichts der wirtschaftlichen Lage, die oben gekennzeichnet wurde, und der Notwendigkeit, die Wirtschaft wieder anzukurbeln, brauchte man fachlich qualifizierte Führungskräfte. Woher sollte man sie nehmen? Der wirtschaftliche Aufschwung der Bundesrepublik gibt der Entscheidung nachträglich recht, auf das vorhandene Fachpotential zurückzugreifen. Das Spannungsverhältnis zwischen notwendiger demokratischer Innovation und ebenso notwendigem wirtschaftlichen Wiederaufbau ist deutlich; es sollte allen vorschnell Urteilenden vor Augen gehalten werden. Entscheidend würde nun — wenn man bestimmte Zwänge nicht umgehen konnte — sein, ob in Zukunft eine Demokratisierung eben dieser alten Eliten möglich sein würde.

R. Löwenthals allgemeiner gehaltener Einschätzung sollen, bezogen auf die Eliten der deutschen Industrie, zwei weitere Kennzeichnungen vom Ende der siebziger Jahre zugefügt werden: 1. „Ökonomischer Rationalität und politischem Druck gleichermaßen folgend, brach die westdeutsche Wirtschaftselite 1945 radikaler mit dem alten politischen und gesellschaftlichen System als 1918. Dies war möglicherweise einer der maßgeblichen Gründe für die Kooperationsbereitschaft der Industrie gegenüber der alliierten Demokratisierungskonzeption, für die grundsätzliche Einfügung der neugegründeten Interessenorganisationen in das sich entwickelnde parlamentarische, sozialstaatliche System der BRD und für das vergleichsweise zu der Weimarer Republik ohne systemsprengende Konflikte verlaufende Arrangement zwischen Industrie und Politik“<sup>76)</sup>. 2. „Die Reorganisation der Unternehmerverbände erfolgte nicht gegen den

<sup>73)</sup> R. Löwenthal, Prolog: Dauer und Verwandlung, in: R. Löwenthal/H. P. Schwarz (Hrsg.), Die zweite Republik, Stuttgart 1974, S. 9ff, hier S. 10.

<sup>76)</sup> H. Homburg/J. Schissler, Zum Kontinuitätsproblem von Interessenorganisationen und Funktionseliten der westdeutschen Industrie im Umbruch 1945/49, in: SOWI 1977, S. 117ff hier. 120.

<sup>73)</sup> Ebd. S. 189.

<sup>74)</sup> Ebd. S. 206.

heftigen Widerstand der Mehrheit der Bevölkerung...<sup>77)</sup>)

Beide Zitate markieren die Integration auch der Industriellen in das demokratisch-parlamentarische System der Bundesrepublik. Die Bereitschaft der Industrie zu dieser Integration diagnostizierte E. Buchholz bereits 1969, indem er feststellte, daß zwölf Jahre Nationalsozialismus, Kriegs- und Nachkriegserfahrungen auch in den Unternehmerverbänden „eine Einsicht verbreitet und gefestigt hätten, die vorher nur die Gewerkschaften auszeichnete; daß nämlich die Demokratie die politische Grundlage ihrer Existenz ist.“<sup>78)</sup>)

Ist die positive Einstellung der Industrie zum parlamentarischen System auch eine wichtige Komponente der westdeutschen Demokratiegründung, so muß — entsprechend den Befunden zur Bürokratie — auch für diese Gruppe im Hinblick auf etwaige Neuordnungsvorstellungen doch sofort eingeschränkt werden, daß mit der Integration in die politische Ordnung nicht ohne weiteres eine Bereitschaft einhergehen mußte, auch im wirtschaftlichen Sektor demokratische Veränderungen zu befürworten, geschweige denn anzustreben. Die Montan-Mitbestimmung scheint diese Behauptung zu widerlegen, machten doch die Unternehmer der Eisen- und Stahlindustrie den Gewerkschaften im Herbst 1946 in der britischen Zone weitgehende Mitbestimmungsvorschläge. Dies geschah aber, wie W. L. Bernecker zeigt, besonders deshalb, um Dekartellisierungen zu verhindern und dies gemeinsam mit den Gewerkschaften zu tun, indem man ihnen sogar eine Beteiligung am Kapital der Unternehmen anbot<sup>79)</sup>. Die Bemühungen scheiterten im Februar 1947, als die Entflechtung in Verbindung mit der die britische Besatzungsmacht sehr interessierenden paritätischen Mitbestimmung in den Aufsichtsorganen der entflochtenen Betriebe endgültig festgelegt wurde. Diese Mitbestimmung im Montanbereich wurde Bestandteil der bundesrepublikanischen Ordnung. Die Entstehung des Betriebsverfassungsgesetzes von 1952 läßt gegenüber den Unsicherheiten der früheren Jahre die inzwischen gefestigte Stellung der Unternehmerorganisationen erkennen, denn die gewerk-

schaftlichen Erfolge blieben weit hinter den Forderungen zurück. Bezogen auf die frühe Phase meinen H. Homberg und J. Schissler in der Interessenpolitik der Industrie das Grundmuster „Anpassung mit Perspektive“ erkennen zu können: pragmatisches Entgegenkommen, um andere Optionen für die Zukunft aufrechtzuerhalten. Als Beleg führen sie die Beobachtung an, daß die Industriellen anfangs eher in Übereinstimmung mit programmatischen Vorstellungen der SPD einen zentralistischen Aufbau des westdeutschen Staates befürwortet hätten, dann aber, als die Amerikaner ihre föderalistischen Pläne durchsetzten und die CDU diese pragmatisch aufnahm, auf diesen Kurs in der realistischen Erwartung eingeschwenkt seien, „daß nach der Gründung der Bundesrepublik solche Entscheidungen revidierbar sein würden“<sup>80)</sup>.

Dieses Muster ließe sich zum anderen bei der Frage einer möglichen paritätischen Besetzung von im Rahmen der Industrie- und Handelskammern gebildeten Arbeitsgemeinschaften zwischen Unternehmern und Gewerkschaften nachweisen, die bis 1949 wichtige Aufbauarbeit leisteten, dann aber aufgelöst wurden. „Ihr freiwilliges Kooperationsangebot erlaubte der Industrie letztlich, ihre Eigenständigkeit und den von ihr gewünschten Freiraum an Einflußmöglichkeiten zu bewahren; es bedeutete keineswegs eine Festlegung für die Zukunft.“<sup>81)</sup> Homberg und Schissler übersehen aber, daß die Arbeitgeber diese Arbeitsgemeinschaft erst dann als Koordinationsstellen der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen ohne Entscheidungsbefugnisse vorschlugen, als sie den gewerkschaftlichen Anspruch, die Industrie- und Handelskammern paritätisch zu besetzen, erfolgreich abgeschlagen hatten. Die Industrie- und Handelskammern hätten, so die unternehmerische Argumentation, „Selbstverwaltungsaufgaben in einer von einem freien Unternehmertum geführten Wirtschaft zu erfüllen. Die Gewerkschaften an diesen Aufgaben zu beteiligen, hieße sie zu Unternehmern machen und damit ihrem Zweck der Vertretung der Arbeitnehmerinteressen zu entfremden. Nur als sozialpolitische Partner, also wo es um die unmittelbaren Belange der Arbeiter ging (mittelbar sind natürlich auch die allgemeinen wirtschaftspolitischen Fragen als deren Belange anzusehen), wollten sie die Gewerkschaften als gleichberechtigte Partner anerkennen.“<sup>82)</sup> Damit dürfte das von Homberg und Schissler

<sup>77)</sup> I. Tornow, Die deutschen Unternehmerverbände 1945—1950 — Kontinuität oder Diskontinuität?, in: J. Becker/T. Stammen/P. Waldmann (Hrsg.), Vorgeschichte der Bundesrepublik, a. a. O., S. 235 ff, hier S. 254.

<sup>78)</sup> E. Buchholz, Die Wirtschaftsverbände in der Wirtschaftsgesellschaft, Tübingen 1969, S. 67.

<sup>79)</sup> W. L. Bernecker, Die Neugründung der Gewerkschaften in den Westzonen 1945—1949, in: J. Becker u. a. (Hrsg.), a. a. O., S. 261 ff, hier S. 279.

<sup>80)</sup> H. Homberg/J. Schissler, a. a. O., S. 119.

<sup>81)</sup> Ebd. S. 119.

<sup>82)</sup> I. Tornow, a. a. O., S. 239.

behauptete Grundmuster industrieller Interessenpolitik doch ein wenig infrage gestellt sein.

Die eindeutige Interessenartikulation demonstriert, wie weit die industriellen Eliten von wirtschaftsdemokratischen Gedanken entfernt waren. Eine gewisse Flexibilität läßt sich jedoch nicht leugnen, und es ist zu vermuten, daß Homberg und Schissler dann recht haben, wenn sie meinen, daß die Industrie langfristig darauf vertraut habe, „daß die ihr zur Verfügung stehenden indirekten Mittel der ‚materiellen Verfassung‘ der Gesellschaft ihr erlau-

ben würden, ihre Akzente mit hinreichendem Gewicht in Ansatz zu bringen“<sup>63</sup>).

Zusammenfassend wird man anhand des bisher verfügbaren Materials mit I. Tornow konstatieren können, daß die Unternehmerverbände als Interessenorganisationen der industriellen Eliten „ein Element der Kontinuität in der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts“ sind<sup>64</sup>). Dennoch sollte man die Voraussetzungen für einen langfristigen Einstellungswandel dieser gesellschaftlichen Gruppe durch die Einbettung in das demokratisch-parlamentarische System der Bundesrepublik nicht zu gering veranschlagen.

## VI. Partizipation

### Das Ringen um die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Industrie

#### *Montan-Mitbestimmung und Betriebsverfassungsgesetz*

„Überraschender als die Tatsache, daß die deutsche Industrie die Politik des Kanzlers einer bürgerlichen Koalition förderte, ist die Unterstützung, die der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB), den man eher auf der Linie der sozialdemokratischen Opposition vermuten würde, Adenauers Westintegration, ja selbst der Wiederbewaffnung zuteil werden ließ.“<sup>65</sup>) Dieses Zitat an den Anfang eines Kapitels über die Mitbestimmung zu setzen, scheint absurd. Der tiefere Sinn liegt jedoch näher, als man vermuten würde, denn es besteht kein Zweifel, daß die Entscheidung des Bundeskanzlers für volle paritätische Mitbestimmung in der Montanindustrie „primär als Gegenleistung für die Tolerierung seiner Außen- und Verteidigungspolitik durch den DGB konzipiert war“<sup>66</sup>).

An diesem Sachverhalt hat sich die Frage entzündet, ob Adenauer seine Innenpolitik nicht generell nur unter dem Primat der Außenpolitik entworfen und betrieben hat. Im Hinblick auf die Rentenreform von 1957, auf die noch näher einzugehen ist, meint H. G. Hockerts den genuinen Sozialpolitiker Adenauer entdeckt zu haben. Dem soll nicht widersprochen werden, man sollte allerdings bedenken, daß die sozialpolitische Aktivität, die zur Rentenreform führte, erst einsetzte, als die Integration der Bundesrepublik in das westliche Verteidigungssystem fast abgeschlossen war und der Bundeskanzler nun innenpolitisch ein „sehr großes Werk“ auf sozialem Gebiet in Angriff nehmen zu müssen meinte, das die Arbeit von Partei und Regierung „in gewisser Hin-

sicht“ krönen sollte<sup>67</sup>). Vor diesem Zeitpunkt waren Wohnungsnot, Kriegsopfersversorgung und Lastenausgleich, also die Überwindung der Kriegsfolgen die vordringlichsten sozialpolitischen Probleme gewesen, die aber ganz und gar der „Überwasserhaltung“ der neuen Regierung dienten, damit diese ihren außenpolitischen Kurs überhaupt steuern konnte. Und ein „Abfallprodukt“ dieses Kurses ist auch die Montan-Mitbestimmung. Dies qualifiziert sie als Beitrag zur Systemstabilisierung ohne ernstgemeinte Schritte hin zur Wirtschaftsdemokratie.

Für den DGB jedoch wurde sie der größte Erfolg seines Kampfes in den ersten Jahren der jungen Republik, wenn nicht sogar seiner gesamten bisherigen Geschichte. Wie kam dieser Erfolg zustande? Wie oben bereits dargestellt, blieb die Montan-Mitbestimmung der britischen Besatzungszone als Reformrest erhalten. Die britische Militärregierung hatte in ihrer Zone bei der Entflechtung aus den von den Alliierten beschlagnahmten Montan-Großkonzernen die gesamte Eisen- und Stahlerzeugung ausgegliedert und die Aufsichtsräte der neu gegründeten selbständigen Unternehmen paritätisch mit je fünf Vertretern der Unternehmer und der Gewerkschaften, unter denen sich immer zwei Belegschaftsmitglieder befanden, besetzen lassen. Diese Regelung hatte also über die Gründung der Bundesrepublik hinaus Bestand. Ende 1950

<sup>63</sup>) H. Homburg/J. Schissler, a. a. O., S. 119.

<sup>64</sup>) I. Tornow, a. a. O., S. 253.

<sup>65</sup>) A. Baring, Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie, München, 2. Aufl. 1971, Bd. 2, S. 58f.

<sup>66</sup>) H. G. Hockerts, Adenauer als Sozialpolitiker, in: D. Blumenwitz u. a. (Hrsg.), Konrad Adenauer und seine Zeit, Stuttgart 1976, S. 466ff, hier S. 470.

<sup>67</sup>) Ebd. S. 473.

planten die alliierten Hochkommissare die Durchführung ihres Gesetzes Nr. 27 vom 20. 5. 1950, das die Entflechtung der Eisen- und Stahlindustrie in der Bundesrepublik regeln sollte, auf die Bundesregierung zu übertragen.

Da das deutsche Gesellschaftsrecht die Mitbestimmung, wie sie im Montan-Bereich praktiziert wurde, nicht kannte, stellt sich sofort die Frage der künftigen Besetzung der Aufsichtsräte. Während die Gewerkschaften auf der Beibehaltung der Regelung beharrten, wollte das Wirtschaftsministerium bis zum Erlass eines deutschen Betriebsverfassungsgesetzes das bisherige deutsche Gesellschaftsrecht anwenden und damit die Montanmitbestimmung aussetzen. Das Kampfverhalten des DGB haben A. Baring unter besonderer Gewichtung der Persönlichkeit ihres Vorsitzenden Hans Böckler und D. Schuster von gewerkschaftlicher Seite aus dargestellt<sup>88</sup>). Während Schuster die Urabstimmungen der Gewerkschaftsmitglieder der Eisen- und Stahlindustrie wie des Kohlebergbaus (95,87 % bzw. 92,8 % für Beibehaltung der Mitbestimmung) als gewerkschaftliches Druckmittel hervorhebt, kennzeichnet Baring das positive Verhältnis zwischen Böckler und Adenauer. Die Auffassungen des Kanzlers und des DGB-Vorsitzenden lagen in außen- und sicherheitspolitischen Fragen recht nahe. Da Böckler einerseits bereits seit dem Winter 1949/50 eine westdeutsche Wiederbewaffnung für unvermeidlich erachtete, es andererseits für den DGB-Vorsitzenden keinerlei Einflußmöglichkeiten in dieser Angelegenheit gab, versuchte er aus dieser Situation für die Gewerkschaften Kapital zu schlagen und seine wirtschaftsdemokratische Konzeption zumindest partiell durchzusetzen. „Möglich und nötig schien ihm ... für das gewerkschaftliche Stillhalten, für die stillschweigende Unterstützung der Adenauerschen Außen- und Verteidigungspolitik jetzt dem Bundeskanzler eine Gegenleistung — eine demokratische Wirtschaftsverfassung, die Neuordnung der deutschen Wirtschaft — abzuverlangen“<sup>89</sup>). Gegenüber Adenauer bestand er am 28. 8. 1950 auf einer sozialen und zeitgemäßen Wirtschaftsordnung u. a. mit dem außen- und sicherheitspolitischen Argument, nur eine „demokratisierte Wirtschaftsverfassung könne vor dem Kommunismus schützen; hätte man in Korea nicht derart starr an überlebten Privilegien und Klassenvorrechten festgehalten, wäre vielleicht alles anderes gekommen“<sup>90</sup>).

<sup>88</sup>) A. Baring, a. a. O.; D. Schuster, Die deutschen Gewerkschaften seit 1945, Stuttgart 1973.

<sup>89</sup>) A. Baring, a. a. O., S. 66.

<sup>90</sup>) Ebd. S. 67.

Diese Argumentation erinnert an Schumachers These von der Notwendigkeit einer Politik der „sozialen Stärke“, nur war sie wesentlich realitätsbezogener, wie der Erfolg zeigte: Adenauers Einlenken, sich an den Verhandlungstisch zu setzen, wenn auch erst nach Bekundung äußerster Entschlossenheit der Industriegewerkschaften (Drohung mit Aufruf zu unbegrenztem Streik) erfolgte im Januar 1951 in einer zweiten Unterredung mit Böckler. Damit war die Lösung noch nicht gefunden, denn die Unternehmer verweigerten ihre Zustimmung. Erst nach mehreren Sitzungen brachte der Bundeskanzler am 25. 1. 1951 eine Einigung zustande, die im wesentlichen den Forderungen des DGB entsprach und die Grundlage des Mitbestimmungsgesetzes für Kohle, Eisen und Stahl vom 10. 4. 1951 werden sollte.

Die Hoffnung der Gewerkschaften, das in der Montanindustrie Erreichte auch auf die anderen Industriezweige ausdehnen zu können, ging jedoch nicht in Erfüllung. Bereits 1950 brachte die CDU/CSU einen Gesetzentwurf für ein Betriebsverfassungsgesetz (BVG) in den Bundestag ein, der vom DGB strikt abgelehnt wurde, da er keine wirksame Form der Mitbestimmung vorsah und gleichzeitig den Betriebsrat einer „Friedenspflicht“ unterwarf, die den Betriebsrat mehr zum Mittler zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern machte als zum Vertreter der Arbeitnehmerinteressen gegenüber der Unternehmensleitung.

Im Unterschied zum Kampf um die Montanmitbestimmung konnten sich die Gewerkschaften jedoch nicht zu einer entschiedenen Haltung gegenüber dem BVG-Entwurf verstehen. Erst 1952 kam es zu Protestaktionen, die die Verabschiedung des Gesetzes im Bundestag am 19. 7. 1952 aber nicht verhindern konnten. E. H. von Bernewitz beurteilt das Ergebnis des vom DGB als schwarzen Tag für die demokratische Entwicklung der Bundesrepublik bezeichneten 19. 7. 1952 für die Gewerkschaften dahingehend, daß mit dem BVG der gewerkschaftliche Einfluß praktisch unterbunden worden sei. Indem die Gewerkschaften diese Regelung geschluckt hätten, hätten sie auch den Anspruch von Regierung und Parlament, „Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsverfassung allein zu bestimmen und dem Wähler nur alle vier Jahre die Entscheidung über diese Politik zuzugestehen“, anerkannt<sup>91</sup>). Wie erbittert die Gewerkschaften über ihr Scheitern waren, demonstriert ihre Kampagne „Für einen besse-

<sup>91</sup>) E. H. v. Bernewitz, Die wirtschaftliche Organisation der Bundesrepublik Deutschland, in: E. H. v. Bernewitz (Hrsg.), Wirtschaft und Politik verstehen, Reinbek 1978, S. 140ff, hier S. 157.

ren Bundestag" im Sommer 1953<sup>92)</sup>. Auch mit dieser Wahlkampagne scheiterte der DGB, denn die CDU/CSU erhielt einen Stimmenzuwachs.

Die Aktualität der wirtschaftsdemokratischen Problematik zeigt sich am Falle der Umstrukturierungsabsichten und -entscheidungen des Mannesmann-Konzerns 1980. Das Zustandekommen der Montan-Mitbestimmung erweist sich gerade wieder in der derzeitigen Diskussion um Beibehaltung oder Nicht-Beibehaltung der Mitbestimmung in bestimmten Bereichen dieses Konzerns als Ausnahmefall der Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland. Die Montanmitbestimmung wurde nur halbherzig und vorwiegend zum Zweck außen- und sicherheitspolitischer Stabilisierung gewährt. Jede Fortschreibung aber stieß auf hartnäckigen Widerstand besonders der Unternehmerverbände, denn eine Verallgemeinerung innerbetrieblicher Mitbestimmung und ihrer überbetrieblichen Ausweitung hätte einen Strukturwandel der Wirtschaftsverfassung bewirkt. Allerdings muß man fragen, ob die Gewerkschaften nicht zu wenig Entschlossenheit gezeigt haben. Wäre, wenn Böckler noch gelebt hätte, eine andere Entwicklung möglich gewesen? Zweifelsfrei kann ein Erstarken der beharrenden Kräfte in Wirtschaft und Politik konstatiert werden, die eine Neuordnung der Wirtschaftsverfassung über ein bestimmtes Maß hinaus nicht zuließe. Das zeigt sich nicht minder eindeutig in der Frage der Verhinderung bzw. der Kontrolle wirtschaftlicher Machtzusammenballung, im Kartellgesetzgebungsprozeß, der über sieben Jahre dauerte.

## **Kontrolle ökonomischer Macht und soziale Teilhabe am Wirtschaftswachstum**

### *Kartellgesetzgebung und Rentenreform*

Nicht nur die Gewerkschaften haben auf einen Wandel der Wirtschaftsverfassung als Entsprechung der politischen Demokratie hingewirkt, auch nicht nur die SPD unter den politischen Parteien, sondern ebenso tragende Kräfte der Regierung, nämlich das Bundeswirtschaftsministerium unter Führung von Ludwig Erhard mit dem Plan eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. 1976 erschienen parallel zwei Publikationen zur Kartellgesetzgebung. Während R. Robert die Entstehung des Gesetzes unter der Perspektive der Konzentrationspolitik untersucht, wird P. Hüttenbergers Interesse von der Frage nach

Wirtschaftsordnung und Interessenpolitik bestimmt, der auch hier nachgegangen werden soll<sup>93)</sup>.

Hüttenberger analysiert das jahrelange Tauziehen um ein Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen besonders anhand der Akten des Bundesrates; dieser Gesetzgebungsprozeß gibt Aufschluß darüber, daß das vermeintliche generelle Gegeneinander von Regierungsparteien und SPD in der Anfangsphase der Bundesrepublik unzutreffend ist. Zu Beginn der ersten Legislaturperiode entsprachen die Fronten in Sachen Wettbewerbsordnung den parteipolitischen Grenzen, „aber schon im weiteren Verlauf änderten sie sich, spalteten sich die Fraktionen. Der Zwiespalt von ‚sozialistisch‘ auf der einen Seite und ‚liberal‘ bis ‚konservativ‘ auf der anderen ging in Auseinandersetzungen zwischen ‚Sozialisten‘, die sich für das liberale Wettbewerbsgesetz einsetzten und ‚Liberalen‘, die es bekämpften, über. Die SPD geriet nach 1949 auf die Seite des Bundeswirtschaftsministers Ludwig Erhard, die CDU entfernte sich von ihm. Die Gräben dieser neuen Linie waren genauso tief wie die zwischen den Parteien“<sup>94)</sup>. Nach einigen Vorarbeiten vor Gründung der Bundesrepublik legte das Bundeswirtschaftsministerium im Oktober 1949 einen ersten Entwurf für ein Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vor. Es enthielt ein absolutes Kartellverbot zum Zweck der Verhinderung des Einflusses von Monopolen auf die Märkte, außerdem die Aufgliederung bestehender wirtschaftlicher Machtgebilde auch ohne Kartelleigenschaften, staatliche Auflagen für Inhaber ökonomischer Macht sowie strenge Strafen bei Gesetzesübertretungen. Dieser Entwurf wurde schon im November 1949 durch einen zweiten ersetzt, da er in der Industrie auf heftige Kritik gestoßen war. Er schränkte das absolute Verbotsprinzip ein, indem er gestattete, daß marktbeherrschende Unternehmen sich durch Eintragung in ein öffentliches Register ausweisen und außerdem die optimale Versorgung der Märkte sicherzustellen hatten. Damit kam das in der Weimarer Republik vieldiskutierte Mißbrauchsprinzip wieder in die Debatte. So war das Feld abgesteckt: Verbotsprinzip contra Mißbrauchsprinzip.

Der Ablauf des über siebenjährigen(!) Gesetzgebungsprozesses, in dem es Erhard um Ord-

<sup>93)</sup> R. Robert, Konzentrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland — Das Beispiel der Entstehung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Berlin 1976; P. Hüttenberger, Wirtschaftsordnung und Interessenpolitik in der Kartellgesetzgebung der Bundesrepublik 1949—1957, in: VIZG 1976, S. 287ff.

<sup>94)</sup> P. Hüttenberger 1976, a.a.O., S. 289f.

<sup>92)</sup> D. Schuster, a.a.O., S. 43.



nungsprinzipien im Sinne eines wirtschaftspolitischen Korrelats zur politischen Demokratie ging, kann hier aus Platzgründen nicht dargelegt werden, ebensowenig der Vorgang der Umgruppierung der politischen Lager mit dem Ergebnis, daß auf Erhards Seite SPD, Teile der FDP und einige CDU-Abgeordnete standen, während die CDU/CSU den Gegenkurs mit intensiver Unterstützung der Großindustrie, schließlich auch der mittelständischen Industrie und des Handels, steuerte und damit 1957 schließlich Erfolg hatte. Wenn auch das Verbotprinzip nicht wörtlich gestrichen wurde, wurde es doch durch zahlreiche Einschübe wirkungslos, die die wichtigsten Eckpfeiler der Erhard'schen Konzeption auflösten. Sein Konzept „einer einheitlichen, vom Staat garantierten und kontrollierten Ordnung der Wirtschaftsverfassung als Ergänzung zum Grundgesetz war somit wenigstens in den großen Zügen gescheitert“<sup>95</sup>). Das Gesetz entsprach in den wesentlichen Punkten den Vorstellungen der Industrie, wie sie seit 1950 artikuliert worden waren.

Hüttenberger faßt die verschiedenen Ursachen des Scheiterns der Konzeption Erhards zusammen: „1. Sie lagen an Erhard selbst, der trotz seines Beharrens in Einzelfragen dem Druck von außen nachgab und der die Verschleppungstaktik der Kartellgesetzgegner nicht zu durchbrechen vermochte, zumal er die Gunst der Stunde zu Anfang der Bundesrepublik nicht ausgenutzt hatte. 2. Der linke Flügel der CDU entfaltete nicht die politisch notwendige Hilfe für Erhard ... 3. Adenauer neigte dazu, der Großindustrie einen Einfluß auf die Formulierung des Gesetzes einzuräumen, ja er leitete die unmittelbaren Verhandlungen zwischen Bundeswirtschaftsministerium und dem BDI in die Wege. 4. Das Gesetzgebungsverfahren litt auch unter den bürokratischen Rivalitäten der Bundesbehörden. 5. Die Verzögerungen bei der Beratung des Gesetzes schufen Zeit zu neuen Zusammenhängen, so daß in der mittelständischen Industrie und dem Handel der Eindruck aufkommen mußte, Kartellverbote richteten sich allein gegen sie. Dadurch verlor Erhard die Unterstützung einer starken sozialen Gruppe, die 1950 aus eigenem Interesse noch hinter ihm gestanden hatte.“<sup>96</sup>)

Trotz des Scheiterns des generellen Kartellverbots stellt das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen doch einen ersten wichtigen Schritt im Hinblick auf die Kontrolle ökonomischer Macht dar. Dies sollte nicht verkannt und unterschätzt werden. Ob allerdings das

Wirken des 1957 eingerichteten Kartellamtes eine effektive und ausreichende Kontrolle ökonomischer Machtentfaltung darstellt, darf bezweifelt werden.

Das eigentliche Ziel — der politischen Verfassung eine den Wettbewerb sichernde, vom Staat garantierte und kontrollierte Wirtschaftsverfassung zur Seite zu stellen — ist auch hier wie in der Mitbestimmungsfrage an den Kräften gescheitert, die einen Einbruch in ihr ökonomisches Herrschaftsreservat befürchteten. Immerhin sind Teile des Programms — wie etwa bei der Mitbestimmung — realisiert worden, so daß die Bilanz so schlecht auch wieder nicht ausfällt. Die Befunde bestätigen jedoch eine Entwicklungstendenz, die P. Waldmann so interpretiert, daß die westdeutsche Gesellschaft in der Gründungsphase der Bundesrepublik einmal den entscheidenden „Sprung“ in die moderne Industriegesellschaft getan hat, dies jedoch nicht im Verein mit einer zukunftsorientierten, optimistischen Weltsicht bewerkstelligte, sondern „gleichsam mit rückwärtsgerichtetem Blick ... unter ständiger Bezugnahme auf vergangene kulturelle Leitbilder und soziale Verhältnisse“<sup>97</sup>).

Wie bei der Mitbestimmung wurde auch beim Entscheidungsprozeß um das Kartellgesetz ein Stück eines Programms verwirklicht und damit eine partielle Innovation ermöglicht, die zur sozialen Stärke der Bundesrepublik beigetragen hat. Konnte Teilhabe an den Entscheidungen in der Industrie nur teilweise erreicht werden und blieb die Kontrolle der ökonomisch Mächtigen beschränkt, so sollte aber das Ziel der sozialen Teilhabe am wirtschaftlichen Aufschwung für die sozial Schwächeren nun in einem größeren Maße in der *Rentenreform* realisiert werden<sup>98</sup>).

W. Schreiber, einer der Väter der Rentenreform von 1957, geht in einem Beitrag von 1974 davon aus, daß sich am Ende der vierziger Jahre in sozialgeschichtlicher Hinsicht eine „unübersehbare Epochenäsur vollzogen“ habe<sup>99</sup>) und begründet dies mit Änderungen, durch die das System der sozialen Sicherung

<sup>95</sup>) P. Waldmann, a.a.O., S. 189.

<sup>96</sup>) W. Schreiber, *Um die soziale Sicherheit*, in: R. Löwenthal/H. P. Schwarz (Hrsg.), *Die zweite Republik*, Stuttgart 1974, S. 791 ff.; H. G. Hockerts, Adenauer als Sozialpolitiker, a.a.O.; ders., *Sozialpolitische Reformbestrebungen in der frühen Bundesrepublik. Zur Sozialreform-Diskussion und Rentengesetzgebung*, in: *VIZG* 1976, S. 341 ff.; ders., *Der Wiederaufbau der Sozialversicherung als Beispiel von Reformkonservatismus*; Vortrag auf dem Würzburger Historikertag 1980, Mitschrift; jetzt auch: ders., *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland*, Stuttgart 1980.

<sup>99</sup>) W. Schreiber, a.a.O., S. 791.

<sup>95</sup>) Ebd. S. 307.

<sup>96</sup>) Ebd. S. 307.

seit 1948 infolge von Umdenken Sinnwandel erfahren habe. Während früher die Gestaltungsprinzipien der Fremdhilfe, der Einkommensumverteilung, der Fürsorge und Versorgung die stärkste Prägekraft gehabt hätten, sei nunmehr das Element der Selbsthilfe, der individuellen Selbstverantwortung jedes einzelnen deutlich in den Vordergrund getreten. Denn der Bürger der freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung wolle sein Leben in eigener Verantwortlichkeit und nicht als Kostgänger eines Versorgungssystems gestalten; er empfinde ein vitales Bedürfnis nach Einrichtungen, die es ihm erleichterten, sein Lebenseinkommen in bedarfsgerechter Weise auf alle, auch die nicht einkommensträchtigen Phasen seines Lebens umzuschichten. „Es geht um zeitlichen Transfer von Teilen des eigenen Einkommens, nicht mehr um Einkommensredistribution von einer Person auf die andere.“<sup>100)</sup>

Die Qualität dieses von Schreiber diagnostizierten Umdenkens erscheint in einem etwas anderen Licht, wenn man bedenkt, daß die traditionelle Sozialversicherung zunächst einmal in enger Anlehnung an Institutionen und Recht der Weimarer Republik rekonstruiert wurde. Dazu gehört auch das Organisationsgefüge. Neu war allerdings die Einführung der Sozialgerichtsbarkeit und der sozialpartnerschaftlich motivierten Parität von Versicherten (Gewerkschaften) und Arbeitgebern in allen Selbstverwaltungsorganen. Die modifizierte Wiederherstellung Weimarer Verhältnisse entsprach jedoch nicht den Vorstellungen von SPD und DGB, die eine Einheits- und Volksversicherung wünschten. Eine solche Versicherungsstruktur mit großem gewerkschaftlichem Einfluß hatte der alliierte Kontrollratsentwurf von 1946 vorgesehen, gegen den aber — bevor die Westmächte ihn 1947/48 im Kontrollrat zu Fall brachten — neben Ärzteschaft, Arbeitgebern in Industrie und Handel, den Selbständigen in Handwerk und Landwirtschaft gerade auch die Gewerkschaften heftig opponierten: „... die innerdeutsche Opposition gewann gerade dadurch an Wirksamkeit und Breite, daß sie von bedeutenden Teilen der Gewerkschaftsbewegung mitgetragen wurde“<sup>101)</sup>. Galt diese Opposition auch besonders den mit diesen Entwürfen einhergehenden Leistungsver schlechterungen, so wurden in ihr aber doch entscheidende Prioritäten deutlich: Im bizonalen Wirtschaftsrat, der 1948 die sozialversicherungsrechtliche Legislativkompetenz erhielt, einigten sich CDU/CSU und SPD gegen FDP und DP auf Übergangsge-

setze, „die die Leistungen deutlich erhöhten, Unterschiede in der Sozialrechtsposition von Arbeitern und Angestellten verringerten, jedoch strittige Grundsatzfragen ausklammerten“<sup>102)</sup>. Dieser Konsens entsprach wohl der sozialdemokratischen Erwartung auf sofortige Übernahme der Regierungsgewalt in der jungen Bundesrepublik insofern, als man, nachdem die Leistungserhöhung sichergestellt war, eine Einheits- und Volksversicherung dann auf legislativem Wege nachzuschieben gedachte.

Hier wird wieder einmal das oft beschworene Dilemma der SPD in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland deutlich, aber es wird an diesem Fall auch einsichtig, daß die These von der verhinderten Neuordnung wegen des Widerstandes der Besatzungsmächte nicht gültig ist. Es gab manche Spielräume für die Deutschen, und im Falle der Sozialversicherung waren es sogar die „linken“ Kräfte, die ein durchaus ihren Interessen entsprechendes Angebot ausschlugen. Sie taten es, weil sie die langfristige Perspektive des Strukturwandels von der augenblicksgebundenen Perspektive (Leistungserhöhung) verdecken ließen und auf späteres Nachholen hofften. Mit dem Scheitern der Konzeption von SPD und DGB, das sich bis 1953 herausgestellt hatte, kam die oben von Schreiber skizzierte andere Alternative zum Durchbruch, die sich bei der Diskussion der bis dahin gesehenen Alternativen: Anknüpfung an Weimar — Einheits- und Volksversicherung überhaupt erst entwickelte.

Der Innovationsschub wurde durch eine Sozialpolitik bewirkt, die den sozialdemokratischen Vorstellungen entgegenkam und deshalb zu parlamentarischer Gemeinsamkeit mit der CDU/CSU — wiederum gegen FDP und DP — führte. Die maßgebliche Beteiligung Bundeskanzler Adenauers an dem sozialen Reformwerk weist den Regierungschef entgegen bisheriger Einschätzung auch als Sozialpolitiker mit sozialstruktureller Zielrichtung aus<sup>103)</sup>. Selbst ein so kritischer Betrachter der westdeutschen Politik wie H. K. Rupp kann nicht umhin, eine gewisse Arbeiterfreundlichkeit der Sozialpolitik der fünfziger Jahre anzuerkennen, wenn er feststellt, daß die Rentenversicherung 1957 „die Anpassung der Renten an das Niveau der ja beträchtlich steigenden Löhne sicherte“, daß „eine gegenüber der Weimarer Republik und dem Dritten Reich erhebliche Verbesserung der sozialen Sicherung der Arbeiter und Angestellten“ erfolgt sei, und daß schließlich eine Egalisierung des Fürsorgean-

<sup>100)</sup> Ebd. S. 797.

<sup>101)</sup> H.G. Hockerts, Mitschrift, a. a. O.

<sup>102)</sup> Ebd.

<sup>103)</sup> H. G. Hockerts 1976, S. 478.

spruchs für alle im Bundessozialhilfegesetz von 1961 erreicht worden sei<sup>104)</sup>.

Die Verbesserung der sozialen Sicherung der Arbeiter und Angestellten wurde begleitet von einem Prozeß der Angleichung beider Gruppen, die allerdings nicht zu einer organisatorischen und finanzwirtschaftlichen Verschmelzung führte, was die Angestelltenverbände auch nicht zugelassen hätten. Dieser Angleichungsprozeß zeigte sich seit 1949 in der Rentenversicherung mit der Einführung der „Halbinvaliditätsgrenze“ und der „unbedingten Witwenrente“ in der Arbeiterversicherung, dann 1957 in dem für Arbeiter und Angestellte identischen Finanzierungs- und Leistungsrecht in der Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversicherung.

In der Rentenreform wurde etwas von dem oben beschriebenen Sinnwandel weg vom reinen Fürsorgeprinzip manifest. Schreiber wie Hockerts betonen den Funktionswandel der Rente. Die herkömmliche Vorstellung, die Rente sei nur ein Zuschuß zum Lebensunterhalt, wurde zugunsten des Grundsatzes der Lohnersatzfunktion fallengelassen, wonach „die Rente den relativen, am Arbeitseinkommen gemessenen sozialen Status des versicherten Arbeitnehmers auch im Alter aufrechterhalten soll“<sup>105)</sup>. Dies wurde 1957 einmal durch Anhebung des Ausgangsniveaus der Renten, zum anderen durch die Dynamisierung der Rente entsprechend der industriewirtschaftlichen Dynamik angestrebt. Die Einführung der Rentendynamik hat übrigens die soziologisch interessante Folge, daß die Arbeitnehmer auch in ihrem Rentenalter an der lohnpolitischen Aktivität der Gewerkschaften interessiert bleiben.“<sup>106)</sup>

Für die Bewährung dieses 1957 eingeführten Dynamisierungsprinzips spricht die Tatsache, daß 1963 die Unfallversicherung, 1967 die Kriegsopferversorgung, 1972 die Lastenausgleichsleistungen und 1974 das Krankengeld „dynamisiert“ wurden.

Das Beispiel der Sozialversicherungsgesetzgebung weist eine Richtung auf, in der sich der junge Staat Bundesrepublik gesellschaftspolitisch entwickelte: Auf der Grundlage traditioneller Grundstrukturen (gegliederte Sozialversicherung, Schutzbedürftigkeitsprinzip, Versicherungsprinzip) wurden evolutionäre Schritte getan, die der Demokratie die Zustimmung

der Majorität ihrer Bürger sicherte. Die Gesellschaftsordnung blieb im Prinzip unverändert (Unternehmerwirtschaft, Individualeigentum, selbständiger Mittelstand), die sozialen Reformen brachten aber Anpassungsleistungen zum Abbau von systemimmanenten Spannungen und bedingten damit Interessenausgleich. Und auch die politische Demokratie zog daraus ihren Nutzen: Durch den wachsenden Anteil der Arbeitnehmer an der berufstätigen Bevölkerung der Bundesrepublik haben die an Sozialversicherungsleistungen besonders interessierten Wähler hohes politisches Gewicht und fördern damit, indem sie die Parteien- und Verbandskonkurrenz bestimmen, Stabilität und Leistungsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie.

Das Kapitel „Partizipation“ hat in seinen beiden Abschnitten an ausgewählten Beispielen die Frage erörtert, zu welchen Ergebnissen das Ringen um die Gestaltung einer der politischen Verfassung der jungen Bundesrepublik entsprechenden wirtschaftlichen und sozialen Verfassung geführt hat. Das Maß der erreichten Mitbestimmung wie das der gewonnenen Kontrollmöglichkeit wirtschaftlicher Machtentfaltung einerseits und das Maß der über das Fürsorgeprinzip weit hinausreichenden sozialen Sicherung andererseits markieren die Eigentümlichkeit des wirtschaftlich-gesellschaftlichen Ordnungsgefüges der Bundesrepublik am Ende ihrer Gründungsphase in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre: Es ist das Ergebnis der Bestrebungen fast aller gesellschaftlichen Gruppen und Kräfte in Westdeutschland nach 1945, ein neues, gegenüber den vergangenen besseres Gemeinwesen zu gestalten. Der Rahmen, innerhalb dessen dies geschehen konnte und sollte, war zweifach terminiert: einmal durch die Bedingungen des hier nicht thematisierten internationalen Systems, zum anderen durch die verschiedenen Vorstellungen der Deutschen selber, die zwischen Wiederherstellung und Weiterentwicklung positiv erfahrener Wirklichkeit der Weimarer Republik und der Schaffung neuer demokratischer Qualitäten angesiedelt waren. Eine der Qualität des Grundgesetzes entsprechende Wirtschafts- und Sozialverfassung der Bundesrepublik kam nicht zustande. Dennoch wurden Schritte in diese Richtung getan, die die „positive“ Eigentümlichkeit des Ordnungsgefüges ausmachen, zugleich aber die Aufgaben für die Zukunft erhellen.<sup>107)</sup>

<sup>104)</sup> H. K. Rupp, Politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1978, S. 124.

<sup>105)</sup> H. G. Hockerts, Mitschrift, a. a. O.

<sup>106)</sup> W. Schreiber, a. a. O., S. 800f.

<sup>107)</sup> Der Verf. wird demnächst zur Thematik dieses Beitrags eine Materialsammlung für den Unterricht vorlegen.

# Die britische Deutschlandpolitik in den Jahren 1945/46

## I. Forschungslage

Die vier Jahre zwischen der bedingungslosen Kapitulation der deutschen Wehrmacht 1945 und der Verkündung des Grundgesetzes 1949 erscheinen erst in der Retrospektive als „Vorgeschichte“ der Bundesrepublik. Die Erforschung der einzelnen Etappen und Phasen dieser heterogenen Periode ist seit geraumer Zeit Gegenstand der zeitgeschichtlichen Forschung<sup>1)</sup>. Das wird u. a. sichtbar an der stetig steigenden Zahl an Publikationen und an bedeutenden Quelleneditionen<sup>1)</sup>.

Der amerikanisch-sowjetische Konflikt und der vorherrschende Einfluß der USA auf die Entwicklung in (West-)Deutschland machen es u. a. verständlich, daß die amerikanische Politik in der Entwicklung des Kalten Krieges und die Probleme deutscher Politik unter amerikanischer Besatzungsherrschaft zunächst deutlich im Vordergrund des Forschungsinteresses standen und noch immer stehen. Dabei war und ist die relativ liberale Praxis amerikanischer Stellen bei der Freigabe von Archivalien von entscheidender Bedeutung.

Im Hinblick auf die französische bzw. sowjetische Seite besteht nach wie vor das Dilemma nicht zugänglicher Primärquellen.

Dagegen ist nunmehr — nachdem die britische Regierung die Sperrfrist für Akten auf 30 Jahre reduziert hat — britisches Material zugänglich<sup>2)</sup>. Da jedoch die Akten der Control Commission for Germany (British Element), also der britischen Militärregierung, aus orga-

nisatorischen Gründen noch für einige Jahre nicht benutzbar sind, wird es vorläufig allerdings kaum möglich sein, britische Besatzungspolitik, vor allem auf der „unteren“, d. h. regionalen und lokalen Ebene, umfassend darzustellen.

Dagegen ist es möglich, gültige Aussagen über die großen Linien der britischen Deutschlandpolitik zu machen, wie sie sich auf der „oberen“ Ebene abgespielt hat und wie sie sich in erster Linie in den Akten des Foreign Office widerspiegelt. Zu diesem Bereich gehören auch jene Fragen, die im folgenden behandelt werden<sup>3)</sup>.

Es gehört zu den bemerkenswertesten Erkenntnissen nach Durchsicht der britischen Akten, daß für London das Deutschlandproblem in den ersten sechs bis neun Monaten nach der bedingungslosen Kapitulation des Deutschen Reiches keineswegs den Stellenwert einnahm, wie man das — insbesondere aus deutscher Sicht — angesichts seiner tat-

---

politik, Political Re-education, Responsible Government, Federation of Germany; Günter J. Trittel, Von der „Verwaltung des Mangels“ zur „Verhinderung der Neuordnung“. Ein Überblick über die Hauptprobleme der Wirtschaftspolitik in der britischen Zone; Gerold Ambrosius, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik in den Konzeptionen von CDU und SPD 1945—1949. Vgl. auch Ulrich Reusch, Die Londoner Institutionen der britischen Deutschlandpolitik 1943—1948, in: *Historisches Jahrbuch*, 100 (1980), S. 318—443. Für den Neuaufbau der Gewerkschaften in der britischen Zone vgl. Rolf Steininger, England und die deutsche Gewerkschaftsbewegung 1945/46, in: *Archiv für Sozialgeschichte* XVIII (1978), S. 41—118.

<sup>3)</sup> Zu diesem Bereich der „großen“ Politik gehören nicht — jedenfalls nach Ausweis der bisher zugänglichen Materialien — Schleswig-Holstein (Ausnahme: die Frage nach der Zukunft Schleswigs), Hamburg oder Niedersachsen. Hier sind wir für die Besatzungspolitik im engeren Sinne mehr denn je auf die Akten der Kontrollkommission angewiesen. Ausnahmen sind allerdings auch hier möglich. Vgl. Ullrich Schneider, Britische Besatzungspolitik 1945. Besatzungsmacht, deutsche Exekutive und die Probleme der unmittelbaren Nachkriegszeit, dargestellt am Beispiel des späteren Landes Niedersachsen von April bis Oktober 1945, Diss. phil., Hannover 1980; ders., Der Kampf um Demokratisierung in Wirtschaft und Gesellschaft 1945—47 — Niedersachsen unter britischer Besatzung 1945—47. Ergebnisse, Bd. 9, Hamburg 1980. Für Niedersachsen vgl. auch Birgit Pollmann, Reformansätze in Niedersachsen 1945—49, Hannover 1977.

<sup>1)</sup> Erweiterte Fassung eines Vortrages, gehalten am 27. 10. 1980 auf einer Tagung des Ostkollegs der Bundeszentrale für politische Bildung über „Politische und wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland nach 1945“.

<sup>2)</sup> Zur Literatur über diesen Zeitraum vgl. das ausführliche Verzeichnis in dem in Anm. 2 genannten Sammelband.

<sup>3)</sup> Erste Ergebnisse u. a. bei Claus Scharf/Hans-Jürgen Schröder (Hrsg.), Die Deutschlandpolitik Großbritanniens und die britische Zone 1945—1949, Wiesbaden 1979 (enthält die überarbeiteten Vorträge von Donald C. Watt, Hauptprobleme der britischen Deutschlandpolitik 1945—1949; Jochen Thies, What is going on in Germany? Britische Militärverwaltung in Deutschland 1945/46; Horst Lademacher, Die britische Sozialisierungspolitik im Rhein-Ruhr-Raum 1945—1948; Dieter Scriverius, Die britische Demontagepolitik im Spiegel der Überlieferung des Hauptstaatsarchivs Düsseldorf; Kurt Jürgensen, Elemente britischer Deutschland-

sächlichen Bedeutung, aber auch angesichts der umfangreichen Planung während des Krieges wohl hätte erwarten können<sup>4)</sup>.

Im Gegenteil, in London standen ganz andere Probleme im Vordergrund: das Land — mit dem Anspruch und den Verpflichtungen einer kolonialen Weltmacht — war 1945 finanziell und ökonomisch am Ende; dennoch galt es, innenpolitisch das Labour-Programm — Nationalisierung und Schaffung des welfare state — zu realisieren, mit dem man die Wahl gewonnen hatte; außenpolitisch ging es darum, das Empire bzw. Commonwealth über den mit voller Wucht einsetzenden Entkolonisierungsprozeß hinaus — Mittlerer Osten, Indien, Ostasien — zu erhalten (ganz abgesehen von dem Dauerproblem Palästina, vor dem die Labour-Regierung letztlich kapitulierte).

Auch wenn in den Monaten vor und nach Kriegsende gewichtige britische und amerikanische Stimmen meinten, vor der expansiven sowjetischen Politik warnen zu müssen, so wurde Deutschland für die Briten noch kein Thema, das ernsthaft Anlaß zum Überdenken der eigenen Position gab. Im Gegenteil: die Sowjetunion behielt 1945 im außenpolitischen Kalkül Großbritanniens — im Sinne des Erhalts der Anti-Hitler-Koalition — zunächst jenen zentralen Stellenwert, den sie im Laufe des Krieges gewonnen hatte.

Dies wird nirgends so deutlich wie bei der Potsdamer Konferenz (17. Juli bis 2. August 1945). Für den britischen Premierminister Clement Attlee war diese Konferenz ein voller Erfolg und eröffnete erfreuliche Zukunftsperspektiven.

Am 1. August 1945 informierte er in einem streng geheimen Schreiben die Regierungschefs der Dominien über Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen. Demnach hatte eine Atmosphäre des guten Willens und der Herzlichkeit geherrscht, verbunden mit „utmost freedom and frankness of discussion“; die drei De-

legationen seien sich ihrer Verantwortung für die Zukunft der Welt sehr bewußt gewesen. Die britische Haltung sei in allen wichtigen Fragen von dem Gedanken bestimmt worden, daß die Einheit der drei Alliierten und die Fortsetzung ihrer Zusammenarbeit „the first and greatest essential“ für den Erhalt des Weltfriedens seien. Man habe in Potsdam bedeutende Fortschritte auf dem Wege zu einem besseren Verständnis zwischen den drei Regierungen erzielt, und die getroffenen Entscheidungen, so Attlee, „will provide a firm basis for a further advance“<sup>5)</sup>.

Der Ministerpräsident der Republik Südafrika, der greise Feldmarschall Smuts, war über so viel politische Kurzsichtigkeit geradezu erschüttert. Er warnte vor der sowjetischen Gefahr, die sich als neue Bedrohung für Europa und die Welt erhebe und auf die Potsdam ein blindes Auge zu werfen scheine. Auf der Konferenz sei größter Schaden angerichtet worden:

„Deutschland wird zum Notstandsgebiet in Europa mit einem niedrigen Lebensstandard werden. Dies wird auch auf die umliegenden Länder katastrophale Auswirkungen haben. So entsteht eine Infektionsquelle im Herzen des Kontinents...“ „Potsdam“, so sein Resümee, „eröffnet eine erdrückende Aussicht“<sup>6)</sup>.

Die Antwort Attlees vom 31. August läßt noch einmal die Grundprinzipien der britischen Politik erkennen: von „utmost importance“, so hieß es da, sei „the maintenance of Allied unity“<sup>7)</sup>.

Die vielbeschworene „Einheit der Alliierten“ wurde schon wenig später in London auf der Außenministerkonferenz einer ersten Belastungsprobe unterworfen. Das Streitobjekt war Osteuropa, und hier machte der sowjetische Außenminister Molotow deutlich, daß die Sowjetunion dieses Gebiet als ihren ausschließlichen Herrschaftsbereich betrachtete.

<sup>4)</sup> „Most Immediate. Top Secret and Personal“. Public Record Office, London (PRO), DO (Dominion Office) 35/1508. In Attlees Memoiren liest sich die Wertung der Potsdamer Konferenz dagegen ganz anders: „Die Russen hatten sich sogar als noch schwieriger erwiesen als erwartet. Nach Potsdam konnte man nicht mehr viel Hoffnung hegen. Es war ganz offensichtlich, daß sie Schwierigkeiten machen würden. Dank der Art der Kriegführung waren ihnen Positionen überlassen worden, die weit, viel zu weit, nach Europa hineinreichten. Für mich gab es keinen Zweifel daran, daß sie diese Positionen auszunutzen gedachten“. Vgl. F. Williams, A Prime Minister Remembers. The War and Post-War Memoirs of the Rt. Hon. Earl Attlee. Based on His Private Papers and on a Series of Recorded Conversations, London 1961, S. 78.

<sup>5)</sup> PRO, DO 35/1510.

<sup>7)</sup> Ebd.

<sup>4)</sup> Zur Planung während des Krieges vgl. Robert Geoffrey Webb, Britain and the future of Germany, British planning for German dismemberment and reparations 1942—1945, Diss. State University of New York, Buffalo, 1979; Zur Einteilung in Zonen Tony Sharp, The Wartime Alliance and the Zonal Division of Germany, Oxford 1975. Demnächst auch Albrecht Tyrell, Großbritannien und die alliierte Deutschlandpolitik 1941—1945, sowie Lothar Kettenacker, Friedenssicherung als Kriegsziel. Die britische Nachkriegsplanung für Deutschland während des Zweiten Weltkrieges. Vgl. auch Lothar Kettenacker, Preußen in der alliierten Kriegszielplanung, 1939—1947, in: Studium zur Geschichte Englands und der deutsch-britischen Beziehungen, Festschrift für Paul Kluge, hrsg. von L. Kettenacker, M. Schlenke, H. Seier, München 1981, S. 312—340.

In dieser Frage war er zu keinem Kompromiß bereit. Der britische Außenminister Ernest Bevin sprach am 24. September im Kabinett zum erstenmal von „fundamentalen Meinungsverschiedenheiten“<sup>8)</sup>. Die Verhandlungen wurden ergebnislos abgebrochen. Nicht einmal ein Kommuniqué kam zustande. Damit wurde das Scheitern der Konferenz auch öffentlich eingestanden<sup>9)</sup>. Pierson J. Dixon, den Bevin als Privatsekretär von seinem Vorgänger Eden übernommen hatte, registrierte damals eine „slightly stunned atmosphere“ im Foreign Office<sup>10)</sup>. Potsdam erwies sich mehr und mehr als Illusion.

Diese ersten Zweifel am Kooperationswillen der Sowjets verstärkten sich in den folgenden Monaten und wurden schließlich zur Gewißheit: Am 3. Mai 1946 legte Bevin seinen Kabinettskollegen ein Memorandum vor, in dem es unmißverständlich hieß: „The danger of Russia has become certainly as great as, and possibly even greater than, that of a revived Germany“; als schlimmste aller möglichen Konstellationen für Großbritannien sah Bevin nun „a revived Germany in league with or dominated by

Russia“<sup>11)</sup>. In London war der Kalte Krieg ausgebrochen, längst bevor dies der Öffentlichkeit bewußt wurde<sup>12)</sup>.

Diese Einschätzung der „russischen Gefahr“ stand am Ende einer Entwicklung, die in der britischen Deutschlandpolitik bereits zu weit-

#### INHALT

- I. Forschungslage
- II. Die „russische Gefahr“ — Erster und zweiter Ruhrplan
- III. Das neue Land Nordrhein-Westfalen
- IV. Bizone und Sozialisierung
- V. Schlußbetrachtung

reichenden Konsequenzen geführt hatte. Dies wird besonders deutlich an einem Problem, dessen Lösung für Deutschland und Europa von überragender Bedeutung war: der Ruhrfrage.

## II. Die „russische Gefahr“ — Erster und zweiter Ruhrplan

Die Entscheidung über das Schicksal des Industriegebietes an Rhein und Ruhr war nicht nur untrennbar verbunden mit der Entscheidung über den inneren und äußeren Aufbau Nachkriegsdeutschlands, sondern auch mit der Entscheidung über den Aufbau der europäischen Wirtschaft und damit der Nachkriegsordnung Europas insgesamt. Die Einsichten in die Komplexität der Rhein-Ruhr-Frage führten insbesondere bei den Briten schon früh zu einer intensiven Diskussion über die Zukunft des Ruhrgebietes, von dem im übrigen spätestens seit der Konferenz in Quebec im September 1944 feststand, daß es Teil der britischen Besatzungszone werden würde. Dennoch gab es bei Kriegsende keinen vom Kabinett beschlossenen Ruhrplan.

Zu unklar schien die Situation im Hinblick auf Deutschland. Auf Wunsch Stalins war nach der Konferenz in Jalta Anfang Februar 1945 ein Ausschuß eingesetzt worden, der die Frage einer Zerstückelung Deutschlands in mehrere Staaten untersuchen sollte. Die britischen

Stabschefs forderten seit Ende 1944 mit Nachdruck aus sicherheitspolitischen Gründen eine Spaltung Deutschlands an der Elbe. In Voraussicht zukünftiger Entwicklungen betrachteten sie schon sehr früh die Sowjetunion als den neuen Gegner in Europa und ein Zusammengehen ganz Deutschlands mit der Sowjetunion nach Kriegsende für Großbritannien — so der Stabschef der Luftwaffe, Portal — als „the greatest danger in our history“.

Im Foreign Office setzte man dagegen voll auf eine Zusammenarbeit mit der Sowjetunion auch über das Kriegsende hinaus; eine Zerstückelung Deutschlands wurde abgelehnt, da man sich davon keine dauerhafte Lösung des deutschen Problems versprach. Als die Sowjets dann Ende März auch auf diese Linie einschwenkten und sich für die Einheit Deutschlands aussprachen, wurde dies im Fo-

<sup>11)</sup> „Policy Towards Germany, Top Secret“. C. P. (46) 186. PRO, CAB 129/9.

<sup>12)</sup> Wenn Jochen Thies, *What is going on in Germany?* Britische Militärverwaltung in Deutschland 1945/46, in: Scharf/Schröder (Anm. 2), S. 45, konstatiert, „von der oft behaupteten antisowjetischen Einstellung des Foreign Office kann daher keine Rede sein“, so muß hier sehr genau differenziert werden. Diese Aussage trifft wohl insgesamt bis Herbst 1945 zu — auch wenn es bis dahin natürlich schon andere Stimmen gab —, keinesfalls jedoch mehr für das Frühjahr 1946, wie im folgenden gezeigt wird.

<sup>8)</sup> PRO, CAB 128/3.

<sup>9)</sup> Die Beratungen der Londoner Konferenz in *Foreign Relations of the United States, 1945, vol. II*, Washington 1970.

<sup>10)</sup> Der Bericht über die Konferenz bei Piers Dixon, *Double Diploma, The Life of Sir Pierson Dixon, Don and Diplomat*, London 1968, S. 189—95.

reign Office mit Erleichterung und ungläubigem Staunen aufgenommen. Außenminister Eden wörtlich: „The Russian change is extraordinary. They are bewildering people“.

Auf der Konferenz in Potsdam forderten die Sowjets dann Ende Juli zur Überraschung der Briten eine Viermächte-Kontrolle für das Ruhrgebiet. Damit sollte u. a. die Nutzung der Ruhrindustrie für Reparationszwecke sichergestellt werden. Der neue britische Außenminister Ernest Bevin konnte die Behandlung dieses Antrages aber mit dem Hinweis verhindern, daß Frankreich an der Konferenz nicht beteiligt sei.

Damit hatte Bevin jenen Partner angesprochen, der schon im August 1944 durch seinen Vertreter in London, Massigli, sein besonderes Interesse an der Zukunft des Ruhrgebietes angemeldet hatte. Demnach sollte das Rhein-Ruhr-Gebiet ohne zeitliche Begrenzung militärisch besetzt und einer internationalen Kontrolle unterworfen werden. Diese Forderungen waren genauso unpräzise wie die im Februar und März 1945 vom Führer der provisorischen französischen Regierung, General de Gaulle, öffentlich erhobenen Forderungen nach Abtrennung des linksrheinischen Gebietes und des Ruhrgebietes vom übrigen Deutschland und Stationierung französischer Truppen entlang des gesamten Rheins.

Zu diesem Zeitpunkt war der Entscheidungsprozeß in Paris noch in vollem Gang. Ende März gelangte das Foreign Office auf dem Umweg über die kanadische Botschaft in Paris und den kanadischen Hochkommissar in London in den Besitz eines streng geheimen Memorandums aus dem Quai d'Orsay, in dem die französischen Überlegungen präzisiert waren. Zum erstenmal hatte man damit schriftlich, wie man sich an der Seine die Zukunft an Rhein und Ruhr vorstellte. Vorgesehen waren demnach Gebietsabtretungen in großem Maßstab: das Ruhrgebiet bis etwa Soest, die gesamten westrheinischen Gebiete, ergänzt durch Brückenköpfe auf dem Ostufer des Rheines bei Köln, Mainz und Mannheim; ein etwa 30 km breiter Streifen von Karlsruhe bis zur Schweizer Grenze und ein ebenso breiter Streifen von der Nordsee bis zur Lippe entlang der holländischen Grenze. Dahinter folgte entlang einer Linie Bremen, Kassel, Würzburg, Ulm eine militärische Sicherheitszone, die allerdings politisch und wirtschaftlich bei Deutschland verbleiben sollte. Das von Deutschland abgetrennte Gebiet war in drei Zonen eingeteilt. Die erste Zone unter französischer Herrschaft mit Beteiligung Belgiens reichte von Köln bis zur Schweizer Grenze, die zweite Zone umfaßte das Ruhrgebiet, das von

einer interalliierten Regierungskommission verwaltet werden sollte; die dritte Zone entlang der holländischen Grenze war den Briten unter Beteiligung der Holländer zugewiesen.

Die Kommentare im Foreign Office waren eindeutig: „depressing“, hieß es da; die Franzosen versuchten, „to bite off more than they can chew“, dieser Plan sei „quite unworkable as a permanent arrangement“; er bringe „weder Sicherheit noch Reparationen“. Die Überlegungen in London konzentrierten sich auf die Provinzen Rheinland und Westfalen. Von Deutschland abgetrennt, sollten sie nach den Vorstellungen der Franzosen ein neuer Staat „Rhenania“ werden. Es gab im Mai 1945 Stimmen im Foreign Office, die die Abtrennung dieses Gebietes für möglich hielten; es sei nach Westen orientiert, und solange es unter Kontrolle gehalten werden könne, sei auch das Problem einer möglichen deutschen Aggression gelöst; denn „without the Ruhr how could Germany fight?“

Für Sir Orme Sargent, der wenig später zum ranghöchsten Beamten im Foreign Office aufsteigen sollte, war es zu diesem Zeitpunkt — 4. Mai 1945 — allerdings kaum vorstellbar, aus dem Ruhrgebiet — „the greatest heap of rubble the world has ever seen“ — einen unabhängigen Staat zu machen, wie groß dieser Staat auch immer sei.

In den folgenden Wochen und Monaten verfolgte London in der Ruhrfrage eine Politik des Abwartens. Im Mittelpunkt sämtlicher Planungen stand zunächst die Potsdamer Konferenz<sup>13)</sup>.

Es war die provisorische französische Regierung unter General de Gaulle, dessen Vertreter Bidault — mit Zustimmung der französischen Kommunisten — auf der Außenministerkonferenz in London im September 1945

<sup>13)</sup> Die Äußerung Portals in PRO, WO 106/4395; Äußerung Edens in FO 371/46871/C1354/292/18. Zur Ruhrfrage auf der Potsdamer Konferenz FO 371/46721.

Der französische Plan „Le Problème Rheno-Westphalien“ und die britischen Kommentare in FO 371/46720/C1644/22/18.

John Alexander, Mitglied der Planungskommission in der Wirtschaftsabteilung der britischen Kontrollkommission, legte Anfang September einen Plan vor, der eine vom Alliierten Kontrollrat zu errichtende Rheintal-Behörde vorsah — vergleichbar der 1933 unter Präsident Roosevelt errichteten Tennessee-Valley Authority. Sie sollte den wirtschaftlichen Aufbau steuern und gleichzeitig das Rüstungspotential ausschalten. Dieser Plan, der die Auswirkungen auf das übrige Deutschland unberücksichtigt ließ, wurde im Foreign Office als „very amateurish“ abgelehnt; Außenminister Bevin könne nicht jeden Plan von irgendeinem „Tom, Dick and Harry“ der Kontrollkommission lesen. Vgl. PRO, FO 371/45761/UE4020/86/77.

einen radikalen Plan zur Lösung der Ruhrfrage vorlegte. In dem berühmten Memorandum vom 13. September 1945 forderte Frankreich die politische Abtrennung des Rheinlandes und Westfalens — einschließlich des Ruhrgebietes — vom Deutschen Reich als „unerlässlich für den Schutz der französischen Grenze und als wesentliche Voraussetzung für die Sicherheit Europas und der Welt“<sup>14)</sup>.

Wenig später präzierte Paris gegenüber dem Foreign Office<sup>15)</sup> seine Vorstellungen: Das linksrheinische Gebiet sollte demnach in ein, zwei oder drei unabhängige Staaten aufgeteilt und von 50 000 alliierten Soldaten kontrolliert werden. Für das Ruhrgebiet verlangte Frankreich ein völkerrechtlich neuartiges Gebilde, das „Ruhr-Territorium“. Fünf Millionen Bewohner sollten die deutsche Staatsangehörigkeit verlieren, das neugeschaffene Territorium von den vier Alliierten und Belgien, Luxemburg und den Niederlanden mit ebenfalls 50 000 Soldaten besetzt und von einer alliierten Neunerkommission regiert werden, unterstützt von zehn Bomberstaffeln. Die Industriekonzerne sollten vollständig in den Besitz der Besatzungsmächte übergehen, Rüstungsbetriebe sollten zerstört und die Produktionskapazitäten, mit Ausnahme der Kohleförderung — hier war eine Steigerung vorgesehen —, abgebaut werden.

Bevin bezeichnete diesen Plan später zwar als ein „clear-cut, logical scheme which has the merit of finality“, der ohne jene Kompromisse sei, die sich beim Versailler Vertrag als so erfolglos erwiesen hätten, aber es war auch klar, daß die Briten damit in ein Dilemma besonderer Art geraten waren<sup>16)</sup>.

Auf der einen Seite wurde Frankreich von London als Stützpfeiler britischer Politik auf dem Kontinent angesehen, zumal man davon ausging, daß die USA ihr Engagement in Deutschland und Europa so schnell wie möglich abbauen würden. Würde man Frankreich verärgern, die französischen Forderungen ablehnen oder sie zu sehr verwässern, würde London seinen Einfluß in Paris gänzlich verlieren und die Hoffnung aufgeben müssen, enge Beziehungen mit Frankreich aufrechtzuerhalten.

<sup>14)</sup> FRUS, 1945, II, S. 177—79, u. Europa Archiv 9, 1954, S. 6747.

<sup>15)</sup> Britisch-französische Sondierungsgespräche fanden vom 12.—26. 10. 1945 im Foreign Office statt. Vgl. PRO, FO 371/46724/C6998/C7397/C7403/C7475/22/18 u. 46725/C8129/22/18 (Zusammenfassung Bevins an den brit. Botschafter in Paris, Duff Cooper).

<sup>16)</sup> PRO, CAB 129/9. Gen 121/1 v. 11. 3. 1946, § 33 (vgl. Anm. 30).

ten, mit der Konsequenz, daß sich die Franzosen ihre Sicherheit woanders suchen würden, „probably in Moscow“<sup>17)</sup>.

Auf der anderen Seite sah der französische Plan für die Bevölkerung an der Ruhr kein politisches Mitspracherecht vor; die „Regierungskommission“ war den ausländischen Staaten verantwortlich. Dies aber war mit den demokratischen Prinzipien, unter denen die Briten in Deutschland angetreten waren, kaum zu vereinbaren. Man befürchtete zudem eine Irredenta-Bewegung und den erbitterten Widerstand aller politischen Parteien, Gewerkschaften und deutschen Sympathisanten im Ausland gegen eine politische Abtrennung des Ruhrgebietes<sup>18)</sup>. Die wirtschaftlichen Folgen wurden sowohl für die Ruhr als auch für Restdeutschland als katastrophal bezeichnet. „Rumpf“-Deutschland, ohne Rheinland, Ruhr, Saar, Schlesien und die Agrargebiete im Osten, verarmt und unfähig, sich selbst am Leben zu erhalten, würde sich unweigerlich an Rußland anlehnen und von diesem abhängig werden; weder Frankreich noch irgendein anderes westliches Land könnten sich aber sicher fühlen, wenn der russische Einfluß bis an das Ruhrgebiet und das Rheinland heranreichen würde.

Bei den Vertretern der Kontrollkommission, insbesondere beim stellvertretenden Militärgouverneur Sir Brian Robertson und dem politischen Berater des Militärgouverneurs, Sir William Strang, stießen die französischen Pläne auf schärfste Ablehnung.

Auf Wunsch Bevins legten sie einen Alternativplan vor, der im einzelnen vorsah:

1. Militärische Besetzung der Provinzen Nordrhein und Westfalen für 50 Jahre.
2. Leitung der Industrie durch deutsches Management („The Germans should be allowed to run their own affairs“).
3. Kontrolle durch ein internationales Gremium.
4. Enteignung der Schlüsselindustrien und Übertragung der Besitzrechte an öffentliche Gesellschaften („public holding companies“), mit entsprechenden Besitzanteilen für die beteiligten Staaten (ausdrücklich hieß es, auch eine deutsche Zentral- oder Länderregierung sollte Anteile erhalten).
5. Bildung eines Beirates („Council for Industry“), der sicherstellen sollte, daß die Ressourcen

<sup>17)</sup> Ebd.

<sup>18)</sup> Ebd.



den des Ruhrgebietes für den Wiederaufbau Europas genutzt würden<sup>19)</sup>.

Anfang Januar beauftragte Bevin den interministeriellen Planungsstab für Wirtschaft und Industrie (EIPS: Economic and Industrial Planning Staff), einen Plan auszuarbeiten, bei dem die Vorstellungen der Kontrollkommission berücksichtigt werden sollten. Am 4. Februar schloß der Planungsstab seine Arbeiten ab. EIPS übernahm wesentliche Elemente des Plans der Kontrollkommission, ging jedoch in einem entscheidenden Punkt einen Schritt zurück: einer deutschen Regierung sollte erst am Ende einer mindestens 50jährigen Besatzungszeit die Möglichkeit gegeben werden, Stimmrechte an der internationalen Dachgesellschaft zu erwerben<sup>20)</sup>.

Die britischen Akten machen deutlich, daß im Februar 1946 eine Diskussion im Foreign Office begann, die von Zweifel und Mißtrauen gegenüber der sowjetischen Deutschlandpolitik geprägt war. Mehr und mehr setzte sich die Überzeugung durch, daß es nunmehr Ziel der Sowjets war, mit Hilfe der ihnen ergebenden deutschen Kommunisten die Kontrolle über ganz Deutschland zu erringen, mit einer kommunistischen Zentralregierung in Berlin als Ausgangspunkt.

Indizien schien es genug zu geben:

1. die forcierte Kampagne zur Zwangsfusion von KPD und SPD zur SED<sup>21)</sup>;
2. die Haltung bei der Festlegung des zukünftigen deutschen Industrieniveaus<sup>22)</sup>;

<sup>19)</sup> „Top Secret. The Future of the Rhineland and the Ruhr.“ Memorandum v. 18. 12. 1945. PRO, FO 371/55399. Feldmarschall Montgomery, der britische Militärgouverneur in Deutschland, lehnte zwar auch die politische Abtrennung des Ruhrgebietes ab, sprach sich aber für die Verschiebung der deutschen Westgrenze an den Rhein aus. Frankreich, Belgien und Holland sollten das Rheinland anneklieren. „Top Secret“; Schreiben v. 19. 12. 1945. Ebd.

<sup>20)</sup> EIPS, The Control of the Ruhr, Annex A zu Gen 121/1. CP (40) 156. PRO, CAB 129/9.

<sup>21)</sup> Nach einem Gespräch mit Otto Grotewohl, dem Vorsitzenden der Ost-SPD, war Christopher Steel, der Leiter der politischen Abteilung der Kontrollkommission, zutiefst niedergeschlagen. Die Russen, so berichtete er am 7. Februar nach London, „are now shedding even such threadbare gloves as they have hitherto worn“. PRO, FO 371/55360. Zur Zwangsfusion u. zur Rolle der SPD vgl. ausführlicher Rolf Steininger, British Labour, Deutschland und die SPD 1945/46, in: *Internationale wissenschaftliche Korrespondenz zur Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung* 15 (1979), S. 188—226.

<sup>22)</sup> Die Sowjets beharrten auf einer Stahlproduktion von 5,8 Millionen Tonnen gegenüber der britischen Forderung von 11 Millionen. Für die britische Zone bedeutete dies einen ständigen Zuschuß von £ 70 Millionen, um dort den totalen Zusammenbruch zu verhindern. London interpretierte die starre sowjetische Haltung auf seine Weise: Den Sowjets gehe

3. zwar „cintiuos looking and requisitioning“ in ihrer Zone, aber gleichzeitiger Aufbau der Industrie in Thüringen und Sachsen — zum eigenen Nutzen und als „Schaufenster“ für den Erfolg kommunistischer Arbeit;

4. Teilnahme kleiner Nazis am politischen Leben und deren Aufnahme in die KPD — während im Westen Zigtausende in Internierungslagern saßen;

5. Unterstützung zentralistischer Gewerkschaften;

6. verschärfte Angriffe gegen die britische Besatzungspolitik;

7. der Beginn einer intensiven Propaganda der Kommunisten für die Einheit Deutschlands und gegen die Abtrennung des Ruhrgebietes<sup>23)</sup>.

Ob es ähnliche Befürchtungen auf französischer Seite gegeben hat oder ob Bidault nur sehr geschickt die Situation ausnutzte, muß offenbleiben. Jedenfalls vertrat die französische Regierung nun den Standpunkt, in Wirklichkeit verfolge man mit der Abtrennung von Rheinland und Ruhr nur das Ziel, diese Gebiete für Westeuropa zu erhalten und vor dem Zugriff der Sowjetunion zu sichern<sup>24)</sup>.

Offensichtlich war der Zeitpunkt gekommen, wo in London Entscheidungen getroffen werden mußten. Vom ranghöchsten Beamten im Foreign Office, Sir Orme Sargent, wurden damals verschiedene Denkmodelle durchgespielt.

1. Sollte man, um die Wiedervereinigung Deutschlands unter russischem Einfluß zu verzögern, den gegenwärtigen Zustand — Militärregierungen, militärische Besetzung — solange wie möglich aufrechterhalten und die Bildung einer deutschen Zentralregierung verhindern? War dies angesichts der Ernährungssituation in der britischen Zone überhaupt möglich?

2. Mußte man weiter von der Annahme ausgehen, daß die Sowjets alles in ihrer Macht Stehende tun würden, um eine früher oder später zu errichtende deutsche Zentralregierung zu beherrschen — und zwar mit Hilfe deutscher Kommunisten?

es offensichtlich darum, den Lebensstandard in den drei Westzonen so herunterzudrücken, daß sich der Kommunismus dort um so schneller ausbreiten könnte. Aufzeichnung v. 23. 4. 1946. PRO, FO 371/55402.

<sup>23)</sup> Vgl. u. a. das Memorandum „Political developments in Germany and their relevance to Anglo-Soviet relations“ v. 22. 2. 1946. PRO, FO 371/55362/C2968/2/18.

<sup>24)</sup> PRO, FO 371/55400/C1901 u. 2311/14/18.

3. Wenn dies so war, konnte London eine solche Entwicklung verhindern, indem es die demokratischen Parteien unterstützte, um sie als Gegengewicht zu den von den Sowjets kontrollierten Parteien aufzubauen? Falls man dies nicht tun würde, konnte man dann von diesen Parteien erwarten, daß sie dem kommunistischen Druck standhielten, insbesondere dann, wenn Briten und Amerikaner ihre Truppen abgezogen hätten und durch das niedrige Industrieniveau in Deutschland chronische Arbeitslosigkeit herrschen würde?

4. Falls London aber die Bildung einer kommunistischen deutschen Zentralregierung nicht verhindern konnte, sollte man dann nicht wenigstens versuchen, um jeden Preis das Ruhrgebiet für den Westen zu retten, indem man es der wirtschaftlichen und politischen Kontrolle einer solchermaßen kommunistisch beherrschten deutschen Regierung entzog?<sup>25)</sup>

Die Gedankenspiele gingen noch weiter. Die Frage lautete: War es angesichts der sowjetischen Politik ratsam, auf eine Spaltung Deutschlands hinzuarbeiten, einen Teil Westdeutschlands, d. h. das Ruhrgebiet, oder ganz Westdeutschland in einen letztlich gegen die Sowjetunion gerichteten Westblock zu integrieren, mit der Möglichkeit, daß die Westdeutschen bei langsamer demokratischer Entwicklung — unter Anleitung des Westens — eines Tages fähig wären, „to reconquer the East for Western ideas“<sup>26)</sup>

Für den Leiter der Deutschlandabteilung im Foreign Office, Sir John Troutbeck, war eine solche Politik zu diesem Zeitpunkt ein „gefährliches Spiel“. Die Einbeziehung des Ruhrgebietes allein betrachtete er eher als eine Belastung. Die Einbeziehung ganz Westdeutschlands dagegen hielt er für möglich, auch wenn er gewisse Gefahren sah, die seiner Meinung nach im Charakter des deutschen Volkes angelegt waren. Der größte Teil der Deutschen, insbesondere in Westdeutschland, sei zwar für eine Bindung an den Westen, aber, so warnte er, man solle sich darauf nicht zu sehr verlassen. Die Deutschen hätten einmütig Hitlers Angriff auf die westliche Zivilisation unterstützt, sie würden auch jetzt unter den gegebenen Umständen zuerst an Deutschland denken. Wenn sie sich dabei etwas von Rußland versprechen, würden sie nicht zögern, mit Rußland zusammenzugehen. Um die Westdeutschen im westlichen Lager zu halten, müsse man ihnen materielle Zugeständnisse

machen, die bis zur Aufgabe aller Sicherheitsmaßnahmen gehen könnten. Westdeutschland würde wohl als erstes die Bildung einer Armee als Preis für eine solche Zusammenarbeit fordern. Troutbeck kam zu dem Schluß, wenn London bereit sei, diesen Preis zu zahlen, könnte die Politik erfolgreich sein, falls ganz Westdeutschland im westlichen Lager integriert werde, nicht jedoch das Ruhrgebiet allein<sup>27)</sup>. Auch für Sir Oliver Harvey, der wenig später zum stellvertretenden Staatssekretär ernannt wurde, war der Gedanke, Deutschland an der Elbe zu teilen und Westdeutschland in einem gegen die Sowjetunion gerichteten Westblock aufzubauen, „not unattractive“, wenn es ihm auch im Februar 1946 noch verfrüht schien, darüber ernsthaft nachzudenken<sup>28)</sup>. Ernste Bedenken äußerte nur der frankophile britische Botschafter Duff Cooper in Paris. „Frankenstein“, so warnte er, „learned that it does not pay to manufacture monsters“<sup>29)</sup>.

Bevin legte am 11. März dem „Ausschuß für deutsche Industrie“ ein umfangreiches Memorandum vor, in dem die Beratungen der vergangenen Wochen zusammengefaßt waren. Er nannte darin als Ziele britischer Politik:

1. Sicherheit vor einem Wiederaufleben deutscher Aggression.
2. Einigermaßen stabile wirtschaftliche Verhältnisse in Deutschland und Europa.
3. Reduzierung der britischen Besatzungskosten einschließlich der Kosten für die Ernährung der Deutschen.
4. Ein demokratisches und nach Westen orientiertes Deutschland.
5. Die Beschränkung des sowjetischen Einflusses so weit östlich wie möglich.
6. Wiederaufstieg Frankreichs als stabiles Mitglied der westlichen Demokratien.

Ausdrücklich wies er auf das große Interesse der Sowjetunion an der Ruhr hin. Die Sowjets würden dort in jedem Fall eine wichtige Rolle spielen, sei es als Mitglied eines internationalen Regimes oder als die Macht „hinter der KPD“. Die Fragen, die Sargent gestellt hatte, wurden jetzt beantwortet:

<sup>27)</sup> Aufzeichnung v. 28. 2. 1946. PRO, FO 371/55400/C 2311/14/18.

<sup>28)</sup> Aufzeichnung v. 28. 2. 1946. Ebd. Wenige Wochen zuvor hatte er geschrieben, er könne nicht sehen, wie man gegenwärtig die Teilung Deutschlands beschließen könne, denn „that would really be a declaration of war against Russia besides challenging German unity“. Aufzeichnung v. 10. 1. 1946. PRO, FO 371/55362.

<sup>29)</sup> 1. 3. 1946. PRO, FO 371/55400/C 2509/14/18.

<sup>25)</sup> PRO, FO 371/55362/C 2969/2/18; Aufzeichnung v. 21. 2. 1946.

<sup>26)</sup> Vgl. Anm. 23.

„Wenn Berlin Sitz einer deutschen Regierung wird, wird sie starkem kommunistischen und sowjetischen Druck ausgesetzt sein. Die Kommunisten werden sich im Osten eingraben und ihre Offensive gegen die Parteien im Westen fortsetzen. Ich befürchte, wir müssen weiter von der Annahme ausgehen, daß die sowjetische Regierung auch in Zukunft alles daran setzen wird, um sicherzustellen, daß eine deutsche Regierung kommunistisch und von ihr kontrolliert wird.“

In Deutschland würden die Sowjets die gleichen Methoden anwenden wie in Osteuropa. Unter diesen Umständen hielt Bevin es für angebracht, die Errichtung einer Zentralregierung solange wie möglich hinauszuschieben, um Zeit zu gewinnen, „for the democratic parties to grow and for completion of our arrangements in the Ruhr“. Die Frage blieb nach wie vor, ob die demokratischen Parteien im Westen langfristig dem kommunistischen Druck widerstehen würden — insbesondere nach Rückzug der britischen und amerikanischen Truppen und bei Durchführung des Industrieplanes (Verringerung der deutschen Industrie auf etwa 50% der Vorkriegszeit; Stahlproduktion 5,8 Mio. Tonnen). Angesichts sowjetischer Präsenz — und selbst nach einem Rückzug der Sowjets bis an die Oder — zweifelte Bevin daran: „The German character predisposes them to totalitarian parties“.

Wenn aber die Errichtung einer kommunistischen und von den Sowjets kontrollierten deutschen Zentralregierung nicht zu verhindern sei, dann, so Bevin,

„müssen wir aus schwerwiegenden sicherheitspolitischen Gründen versuchen, die Ruhr um jeden Preis zu halten, indem wir sie der wirtschaftlichen und politischen Kontrolle Berlins entziehen“, denn, „falls Deutschland unter sowjetische Kontrolle gerät, ist es besser, die Ruhr ist nicht Teil dieses Deutschland“.

Über das von Deutschland abgetrennte, von den Alliierten — einschließlich der Sowjets — besetzte Ruhrgebiet habe man mehr Kontrolle als über ein Ruhrgebiet, das Teil eines Deutschland sei, in dem eine kommunistische und von den Sowjets beherrschte Regierung an der Macht sei. Sollte sich eine kommunistische deutsche Regierung gemeinsam mit den Sowjets gegen die Abtrennung der Ruhr oder auch nur der Ruhrindustrie stellen, dann müsse man entweder nachgeben und sich nur mit Wirtschaftskontrollen zufriedengeben, oder aber man müsse gemeinsam mit den Franzosen — mit amerikanischer Unterstützung sei nicht zu rechnen — die Rückgabe

des Ruhrgebietes verhindern, „in the face of combined German and Soviet pressure“<sup>30)</sup>.

All dies waren höchst unerfreuliche Aussichten; dennoch wurde am 15. März eine erste Entscheidung getroffen. Der Kabinettsausschuß für deutsche Industrie billigte nach kurzer Diskussion den EIPS-Plan für die Ruhr; man hielt ihn für „more promising than any alternative so far suggested“<sup>31)</sup>.

Vier Wochen später gab es einen neuen Plan. Mitentscheidend für diese Entwicklung war das wachsende Mißtrauen gegenüber der sowjetischen Politik, zumal auch aus Moskau beruhigende Analysen kamen. Der Chargé d'Affaires der Botschaft, Frank Roberts, bezeichnete die Außenpolitik des Kreml als „alarmierend“. Sie werde ohne Rücksicht auf die Alliierten und bestehende vertragliche Verpflichtungen betrieben und richte sich gegen lebenswichtige britische Sicherheitsinteressen. Und dann wurde aufgezählt: In Griechenland forderten die Sowjets einen Stützpunkt auf den Dodekanes, in Persien hätten sie einen pro-sowjetischen Ministerpräsidenten gefunden, der ihnen helfen werde, das Erreichte zu sichern; in der Türkei unterstützten sie territoriale Forderungen der Armenier und Georgier, ihre Propaganda richte sich gegen die britischen Interessen in Ägypten, in der gesamten arabischen Welt, in Indien und in den fernöstlichen Kolonien.

Überall würden sogenannte „nationale Befreiungsbewegungen“ gefördert, die Entwicklung guter Beziehungen zu Polen verhindert, der britische Einfluß in Jugoslawien geschwächt, Ungarn und Österreich starkem politischen und wirtschaftlichen Druck ausgesetzt, in Italien und ganz besonders in Frankreich die kommunistischen Parteien unterstützt und die kommunistische Propaganda gegen Großbritannien gerichtet. Kurz: „We are being attacked at all points at once“. Moskau, so lautete die Interpretation, wolle vom Nachkriegschaos in Europa und der Welt nur profitieren. Es verfolge die gleiche national-imperialistische Politik wie Iwan der Schreckliche, Peter der Große oder Katharina die Große, wobei

<sup>30)</sup> „The Future of Germany and the Ruhr. Top Secret.“ Gen 121/1. PRO, CAB 129/9. Dieses Memorandum wurde als CP (46) 156 am 15. 4. 1946 den übrigen Kabinettsmitgliedern zugeleitet.

<sup>31)</sup> „Secret, Gen 121/1st Meeting, Cabinet, German Industry“. PRO, CAB 130/9. Bevin sprach in dieser Sitzung davon, daß die jährliche Stahlproduktion der Ruhr auf 30 Millionen Tonnen gesteigert werden sollte, „for the purpose of raising the standard of life throughout Europe as a whole“. Teilnehmer: Atlee, Bevin, H. Morrison (stv. Premierminister, Lordpräsident d. Geh. Rates), Finanzminister H. Dalton, Handelsminister S. Cripps.

hinzukomme, daß die Führer im Kreml nicht nur nicht an die gleichen Werte wie die der westlichen Demokratien glaubten, sondern dazu auch absolut unfähig seien<sup>32)</sup>.

In Berlin und der sowjetischen Zone trieb die SPD-KPD-Vereinigungskampagne ihrem Höhepunkt zu. Acting Secretary O'Neill im Foreign Office bezeichnete es angesichts dieser Entwicklung als wichtigstes Ziel, „die Ausbreitung des Kommunismus und des russischen Einflusses auf unsere Zone“ und die übrigen Westzonen zu verhindern<sup>33)</sup>, und Sargent stellte die Frage:

„Sollen wir die antikommunistischen Kräfte organisieren und unterstützen und, wenn ja, wie soll dann unsere Taktik aussehen und welche Mittel stehen uns zur Verfügung? Sollen wir weiter wie bisher von der Annahme ausgehen, daß wir mit einer deutschen Regierung rechnen müssen, die ganz Deutschland von Berlin aus regiert, oder sollen wir unsere Bemühungen lediglich darauf konzentrieren, die antikommunistischen Kräfte in unserer Zone fest zu etablieren?“<sup>34)</sup>

In einer Besprechung am 3. April 1946 im Foreign Office wurde das weitere Vorgehen festgelegt: keine Aufgabe des Potsdamer Abkommens, aber durch die Bildung starker Länder größtmögliche Schwächung einer zukünftigen, kommunistisch beherrschten Zentralregierung; einer Zentralregierung durften „unter keinen Umständen solche Rechte zugestanden werden, die die Länder in ihrem autonomen Status einschränken könnten“.

In der Zwischenzeit würde man zwar keine prinzipiellen Einwände gegen die Errichtung zentraler deutscher Verwaltungsstellen erheben, vor dem Auf- und Ausbau deutscher Länder aber auch keine Eile zeigen, an der Bildung dieser Zentralstellen in Berlin mitzuwirken — und dann wurde die schon eingangs erwähnte „russische Gefahr“ beschworen<sup>35)</sup>.

Was bedeutete dies für den EIPS-Ruhrplan? Über die technischen und politischen Schwierigkeiten bei seiner Realisierung hatte man sich von Anfang an keine Illusionen gemacht.

Hinzu kam, daß er nur mit Zustimmung der Sowjets funktionieren konnte. Dabei schloß er die Beteiligung der Roten Armee an der militärischen Kontrolle des Ruhrgebietes nicht ausdrücklich aus, auch wenn Bevin jetzt die Meinung vertrat, gerade mit Hilfe dieses Planes habe er gehofft, die Stationierung sowjetischer Truppen im Westen zu verhindern. Die Stabschefs sprachen sich am 5. April mit einem gewissen Zögern für den EIPS-Plan aus, gaben aber zu bedenken, daß es schwierig sei, den Sowjets die militärische Mitarbeit zu verwehren, falls sie entsprechende Wünsche äußern würden. Wenn das aber eintreten würde, war es ihrer Meinung nach ziemlich unmöglich, sie daran zu hindern, im Ruhrgebiet eine „russische Zone“ zu errichten und sich damit eine sichere Ausgangsbasis „for the conduct of Communistic activities“ zu schaffen<sup>36)</sup>.

Die entscheidende Frage lautete: Gab es eine Alternative zum EIPS-Plan? Gab es einen Plan, mit dem die britischen Ziele an der Ruhr besser erreicht werden konnten und mit dem gleichzeitig die Sowjets zumindest bis zur Klärung der politischen Verhältnisse in Deutschland vom Ruhrgebiet ferngehalten werden konnten — ohne daß dies den Briten von Moskau als anti-sowjetischen Schritt und Aufkündigung der Vier-Mächte-Verwaltung vorgeworfen werden konnte — und mit dem außerdem noch die Gefahr, die von einer kommunistischen Regierung in Berlin ausgehen würde, so gering wie möglich gehalten werden konnte? Wie konnte man die betroffenen Deutschen zu größerer Mitarbeit gewinnen? Wie konnte man mehr Sicherheit erreichen und dennoch das Industriepotential an der Ruhr besser nutzen als beim ersten Ruhrplan und gleichzeitig noch einen sichtbaren Beweis dafür liefern, daß man bei der Lösung des Ruhrproblems Fortschritte erzielte?

Eine Gruppe im Foreign Office war nach Rücksprache mit Vertretern der Kontrollkommission in Berlin davon überzeugt, daß es eine Lösung gab. Dazu mußte man den ursprünglich von der Kontrollkommission vorgelegten Plan nur ein wenig variieren. Der entscheidende Unterschied zum EIPS-Plan lautete dann: 1. „We drop the idea of the industries being owned internationally.“ 2. Ein neues deutsches Land sollte gegründet werden, das das Ruhrgebiet einschloß. 3. Die Schlüsselindustrien sollten sozialisiert werden, d. h. seinen alten Besitzern nicht zurückgegeben werden, aber dennoch in deutschem Besitz blei-

<sup>32)</sup> Berichte v. 14. 3. u. 18. 3. 1946. PRO, FO 371/56763/N4156/4157/97/38. Sargent war der Meinung, Roberts „should be warmly thanked“. Bevin dachte ähnlich und wollte die Berichte dem Kabinett vorlegen. Ebenda. Es ist sicherlich kein Zufall, daß kurz zuvor Kennan, der Roberts als „loyalen Kollegen und guten Freund“ bezeichnet, das berühmte „lange Telegramm“ nach Washington geschickt hatte, das in seinem Tenor den Analysen von Roberts entspricht. Vgl. G. F. Kennan, Memoiren eines Diplomaten, München, 1971, Bd. 1, S. 293 ff. (dtv-Ausgabe).

<sup>33)</sup> Aufzeichnung v. 22. 3. 1946. PRO, FO 371/55364.

<sup>34)</sup> Aktenvermerk v. 26. 3. 1946. Ebenda.

<sup>35)</sup> CP (46) 186 v. 3. 5. 1946. PRO, CAB 129/9. Vgl. oben, S. 4.

<sup>36)</sup> COS (46) 105 (0), Annex zu CP (46) 139. PRO, CAB 129/8.

ben und von deutschem Management geführt werden. Sie sollten in eine durch deutsches Gesetz zu errichtende Gesellschaft überführt werden, wobei das Verhältnis dieser Gesellschaft zur Regierung des neugegründeten Landes mit dem des National Coal Board zur britischen Regierung verglichen wurde. Erst am Ende der Besatzungszeit sollten die Verpflichtungen Deutschlands im Friedensvertrag festgelegt werden; ihre Einhaltung sollte dann von einer internationalen Behörde und einer internationalen Besatzungsgruppe überwacht werden<sup>37)</sup>.

Dieser Plan schloß zwar eine sowjetische Beteiligung nicht aus, aber im Gegensatz zum EIPS-Plan, der die Internationalisierung zu einem möglichst frühen Zeitpunkt vorsah, war jetzt bis zum Ende der Besatzungszeit, von dem niemand wußte, wann es sein würde, das russische Problem gelöst. Sollten die Sowjets dann eine Beteiligung fordern, sollte das nur auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit geschehen, d. h. sowjetische Beteiligung an einer internationalen Kontrollbehörde sollte nur zugestanden werden, wenn die westlichen Staaten in gleichem Umfang an einer ähnlichen Organisation in der sowjetischen Zone beteiligt würden — eine Idee, die immer stärker in den Vordergrund rückte. Und noch ein Punkt war wichtig: Der vom Kontrollrat verabschiedete Industrieplan machte den Wiederaufbau der Ruhrindustrie (die Briten dachten an 30 Mio. Tonnen Stahl jährlich) unmöglich. Würden aber eines Tages diese Beschränkungen fallen, dann war eine solche Entwicklung eher möglich als bei einer wirtschaftlichen Internationalisierung der Industrie an Rhein und Ruhr.

In einer letzten Besprechung am 15. April im Foreign Office, an der auch Brian Robertson teilnahm, wurde dieser Plan gebilligt<sup>38)</sup>. Noch am selben Tag wurde eine zweite Kabinettsvorlage gedruckt und den Ministern für die zwei Tage später stattfindende Kabinettsitzung zugestellt<sup>39)</sup>.

In dieser Sitzung erläuterte Bevin zunächst beide Pläne, um dann festzustellen, daß er nunmehr den zweiten Plan favorisiere. Er bat sodann um die Meinung seiner Kollegen. Diese müssen zweifelsohne einigermaßen überrascht gewesen sein von dem eher ungewöhnlichen Vorgehen des Foreign Office, so kurzfristig einen völlig neuen Plan vorzulegen,

nachdem wochenlang nur der EIPS-Plan zur Diskussion gestanden hatte. Das Kabinett war sich daher zwar einig in der Ablehnung der französischen Vorschläge, über Vor- und Nachteile der eigenen Pläne gingen die Meinungen aber auseinander. Die Gruppe, die für die Annahme des neuen Plans plädierte, trug im wesentlichen folgende Gründe vor:

1. Im Gegensatz zu einer sozialisierten, im Besitz des deutschen Staates verbleibenden Industrie werde eine internationale Behörde, in der Vertreter verschiedener Regierungen säßen, wenig produktiv arbeiten.

2. Britische Politik dürfe nicht von der Annahme ausgehen, daß man Deutschland durch internationale Kontrolle für ewige Zeiten niederhalten könne. Es sei besser, in Deutschland die Errichtung einer aufgeklärten, sozialen Demokratie („enlightened social democracy“) zu fördern, die es Deutschland erlauben werde, in die Gemeinschaft der zivilisierten Völker zurückzukehren. Mit diesem Ziel vor Augen sei es besser, wenn diese Industrien in deutschem Besitz verblieben.

3. Sowjetische Beteiligung an der Kontrolle werde auf das gleiche Maß beschränkt, wie man umgekehrt an der Kontrolle der Wirtschaft in der Ostzone, z. B. in Sachsen, beteiligt würde.

4. Hier wurde die später von britischer und deutscher Seite, insbesondere der SPD, vertretene „Magnettheorie“, wonach die Westzonen so aufgebaut werden müßten, daß sie den Ostteil Deutschlands eines Tages wie ein Magnet anziehen würden, vorweggenommen: Der neue Plan werde der Tatsache gerecht, daß Europa in zwei Einflußzonen geteilt werde. Er biete die Chance zu beweisen, „that we could build up in Western Germany, under a democratic system, an efficient industrial organisation which challenged comparison with that which was being created under a different system in Eastern Germany“.

5. Wahrscheinlich werde das Risiko einer neuerlichen nationalistischen Bewegung in Deutschland, die sich auf Hoffnungslosigkeit und Verzweiflung gründe, verringert werden.

Noch ohne Kenntnis des Meinungsumschwungs im Foreign Office hinsichtlich der Sowjetunion und, wie sich später zeigen sollte, auch ohne die Bereitschaft, diesen Umschwung sofort ohne weiteres mitzuvollziehen, sahen denn auch einige Kabinettsmitglieder weiter im EIPS-Plan die entscheidenden Vorteile, und zwar aus folgenden Gründen:

1. Eine der größten Gefahren für den zukünftigen Frieden in Europa liege darin begründet,

<sup>37)</sup> Vorlage v. E. L. Hall-Patch (der wenig später stv. Staatssekretär wurde) v. 10. 4. 1946. PRO, FO 371/55401/C 4391/14/18.

<sup>38)</sup> „Top Secret“, Protokoll v. J. Troutbeck. PRO, FO 371/55402/C 4555/14/18.

<sup>39)</sup> CP (46) 139. PRO, CAB 129/8.

daß wahrscheinlich im Laufe der Jahre die Siegermächte mehr und mehr in ihrem Bemühen nachlassen würden, in Deutschland eine Kontrolle auszuüben, die notwendig sei, um die Deutschen vom Wiederaufbau eines Kriegspotentials abzuhalten. Die Internationalisierung würde eine solche fortdauernde Kontrolle garantieren.

2. Es werde schwierig sein, in Deutschland Sozialdemokraten zu finden, die genügend Wissen und Erfahrung hätten, um die Gesellschaften zu führen, in die die sozialisierten Betriebe eingebracht werden sollten. Höchstwahrscheinlich werde die Leitung dieser Gesellschaften in die Hände von Industriellen geraten, die dem Wiederaufbau einer extrem nationalistischen Bewegung in Deutschland wohlwollend gegenüberstünden.

3. Die vorgesehene Staatsgesellschaft könne eine für die britische Wirtschaft nachteilige Politik betreiben. In einer internationalen Dachgesellschaft, in der Großbritannien mitbestimmen würde, sei es dagegen eher möglich, eine Politik zum Vorteil der britischen Industrie durchzusetzen.

4. Eine Internationalisierung werde mit dazu beitragen, Frankreich als große Industriena-

tion wiederaufzubauen und werde gleichzeitig für wachsenden Wohlstand in Holland und Belgien sorgen.

Angesichts der Meinungsverschiedenheiten gab Bevin zu verstehen, daß noch nichts entschieden werden müsse; gleichzeitig räumte er ein, daß auch er gezögert habe, den ursprünglichen Plan aufzugeben. Mit Nachdruck wies er jedoch auf einen wichtigen Punkt in dem neuen Plan hin, den er als ganz bedeutend bezeichnete: die Schaffung eines neuen deutschen Landes. Er schlug vor, in den Sondierungsgesprächen, die er mit den befreundeten Regierungen über die Ruhr führen wolle, beide Pläne zur Diskussion zu stellen und, falls man sich doch für die Internationalisierung entscheide, dies mit der Errichtung eines neuen Landes zu kombinieren. Bevin wurde daraufhin ermächtigt, über die Ruhrfrage und das deutsche Problem insgesamt auf der Grundlage der beiden Pläne mit den Regierungschefs der Dominien und der besonders interessierten Staaten, in erster Linie Frankreich, Belgien und Holland, zu beraten, wobei allerdings als erstes versucht werden sollte, „to secure agreement in principle to the establishment of a new German Province in the Ruhr“<sup>40)</sup>.

### III. Das neue Land Nordrhein-Westfalen<sup>41)</sup>

In den folgenden Wochen ging es zunächst um die Bildung dieses neuen Landes — sichtbarer Beweis dafür, daß die Briten bei der Lösung des Ruhrproblems Fortschritte erzielten. Die entscheidende Frage war dabei die Größe des Landes. Sollte es

(A) entsprechend dem ursprünglichen französischen Plan lediglich das Ruhrgebiet im engen Sinne östlich des Rheins umfassen,

(B) westlich des Rheins um einen Korridor bis zur holländischen Grenze erweitert werden oder

(C) sehr viel größer sein, nämlich die Provinzen Nordrhein und Westfalen umfassen.

Von den Befürwortern der kleinen Lösung (A bzw. B) — zu denen die Vertreter des Foreign Office und hier mit Nachdruck auch Bevin gehörte — wurden im wesentlichen folgende Gründe vorgetragen:

1. Für den Zweck einer internationalen Kontrolle der Ruhrindustrie sei ein kleines Gebiet völlig ausreichend, da darin etwa 90% der ganz Deutschland nach dem Ende der Reparationen verbleibenden Kohle- und Stahlproduktion konzentriert seien.

2. Je kleiner das unter internationaler Kontrolle stehende Gebiet sei, um so eher würden die Deutschen diese Kontrolle akzeptieren.

3. Es sei wünschenswert, daß die im Zusammenhang mit der Kontrolle notwendigen Maßnahmen auf ein Gebiet beschränkt werden sollten, dessen besonderer Charakter klar erkennbar sei und daher eine besondere Kontrolle auch als gerechtfertigt erscheinen lasse.

4. Die Grenzen des neuen Landes sollten mit dem Gebiet übereinstimmen, das zur Unterstützung der internationalen Kontrolle militärisch besetzt werden würde. An der Besetzung müßten britische Truppen beteiligt werden. Angesichts des Personalmangels müßte aber diese Verpflichtung auf ein geringes Maß reduziert werden. Die einfachste Lösung sei da-

<sup>40)</sup> Cabinet 36 (46), 17. 4. 1946. PRO, CAB 128/5.

<sup>41)</sup> Zu diesem und den folgenden Kapiteln vgl. Rolf Steininger, Die Rhein-Ruhr-Frage im Kontext britischer Deutschlandpolitik 1945/46, in: Politische Weichenstellungen im Nachkriegsdeutschland 1945—53, *Geschichte und Gesellschaft*, Sonderheft 5, hrsg. von Heinrich August Winkler, Göttingen 1979, S. 111—166, bes. S. 125 ff.

her, das neue Land so klein wie möglich zu halten.

5. Für den Fall, daß eine deutsche Zentralregierung oder die Landesregierung ihre aus dem Friedensvertrag resultierenden Verpflichtungen hinsichtlich der internationalen Kontrolle verletzen würde, war als eine der Sanktionen die Übernahme der Regierungsgewalt vorgesehen. Eine andere Sanktion sah vor, daß die internationale Besatzungsgruppe sämtliche Kommunikations- und Transportmittel an sich ziehen würde, um die Lieferung von Kohle und Stahl aus dem Ruhrgebiet in das übrige Deutschland zu verhindern. Je kleiner das Gebiet sei, um so besser könnten beide Formen der Sanktion mit wenig Truppen und Material durchgeführt werden.

6. Noch immer wurde nicht offiziell ausgeschlossen, daß nach Beendigung der allgemeinen Besetzung Deutschlands auch die Sowjetunion an der internationalen Kontrolle beteiligt würde (vorausgesetzt, die Sowjetunion würde ihrerseits die Westmächte an ähnlichen Kontrollen in Ostdeutschland und Osteuropa beteiligen), wobei man gleichzeitig allerdings hoffte, die Stationierung sowjetischer Truppen im Ruhrgebiet verhindern zu können. Unabhängig davon würde allein schon die Präsenz russischer Funktionäre und Experten gefährlich sein, da mit der Ausbreitung kommunistischen Einflusses und kommunistischer Propaganda zu rechnen sei. Aus „allgemeinen strategischen“ Gründen sei es daher notwendig, das russische Einflußgebiet so klein wie möglich zu halten und auf gar keinen Fall über den Rhein nach Westen auszu dehnen.

7. Ein großes Land könne zu mächtig werden und die aggressive, zentralistische Politik Preußens wieder aufleben lassen.

Dem setzten die Befürworter der „großen“ Lösung — in erster Linie die Vertreter der Militärregierung — folgende Argumente entgegen:

1. Da es die Absicht der Briten sei, Deutschland auf föderalistischer Grundlage aufzubauen, mit starken Ländern, sei es wünschenswert, daß jedes Land so weit wie möglich eine ausgeglichene Wirtschaftseinheit darstelle. Es werde zwar nicht beabsichtigt, die Ländergrenzen zu Handelsschranken zu machen, obwohl sie natürlich bis zu einem gewissen Grade eine solche Funktion ausüben würden, insbesondere in einem Land, das den besonderen Maßnahmen einer internationalen Kontrolle unterworfen sei. Das Industriegebiet im Nordwesten Deutschlands beschränke sich aber nicht auf das im französischen Plan vor-

gesehene Gebiet, sondern reiche bis in die Provinzen Westfalen und Nordrhein hinein. Diese Gebiete enthielten zusätzlich noch Landwirtschaft und würden so zu einer ausgewogenen Wirtschaft beitragen.

2. Ein kleines, hochindustrialisiertes Gebiet werde besonders stark unter Konjunkturschwankungen leiden. Im Fall einer Krise in der Kohle- und Stahlindustrie werde jeder Bewohner dieses Gebietes im gleichen Moment ein Opfer dieser Krise werden. Ein größeres und ausgewogeneres Gebiet könne mit diesen Schwankungen viel besser fertig werden.

3. Das angestrebte föderalistische System sehe für die Länder ein sehr hohes Maß an Steuerautonomie vor; wenn nun die Länder auch für die Sozialversicherung zuständig seien, werde das für ein kleines, sehr stark industrialisiertes Land große Schwierigkeiten mit sich bringen.

4. Falls die Grenzen des neuen Landes nicht teilweise mit den Grenzen Deutschlands übereinstimmten, könnte eine deutsche Reichsregierung dazu neigen, das Land wie eine Enklave zu isolieren und Handelsbeziehungen und den Kontakt zur Außenwelt unterbrechen.

5. Tradition und Gefühle der Deutschen würden für *das* Land sprechen, dessen Grenzen in enger Beziehung zu den bestehenden Grenzen stünden und die in gewisser Weise historisch gewachsen seien. In einem vollkommen künstlichen Gebilde wie dem angestrebten kleinen Gebiet könnte es keinen Lokalpatriotismus geben. Allgemein werde davon ausgegangen, daß die internationale Kontrolle ohne ein Minimum deutscher Kooperationsbereitschaft nicht funktionieren werde; selbst dieses Minimum werde man aber nicht erreichen, wenn bei der Festlegung des neuen Landes die Gefühle der Deutschen einfach übergangen würden. Die demokratischen Elemente in Deutschland — SPD und CDU —, die es im Hinblick auf die Ziele, die man in Deutschland verfolge, zu unterstützen gelte, könnten davon überzeugt werden, eine Reorganisation, die auf traditionellen Grenzen aufbaue, zu akzeptieren; ein neues, künstliches Gebilde würden sie dagegen vollkommen ablehnen.

6. In dem kleinen Gebiet würden ausschließlich Arbeiter wohnen, die in ihrer Mehrheit zweifelsohne entweder schon kommunistisch seien oder aber würden. Unabhängig davon, ob die Sowjets an der Kontrolle beteiligt würden, werde das Gebiet so zu einem Zentrum kommunistischen Einflusses und kommunistischer Propaganda. In einem großen Land würden die Kommunisten dagegen zahlenmäßig unterle-

gen sein und es werde kein vollkommen von der kommunistischen Partei beherrschtes politisches Gebilde geben.

7. Ein Land, das die Provinzen Westfalen und Nordrhein umfasse, könne, da es auf der Grundlage der bestehenden Grenzen und Verwaltungseinheiten aufgebaut sei, buchstäblich über Nacht errichtet werden. Dagegen werde es erheblich länger dauern, ein kleines, künstliches Land zu schaffen.

8. Den militärischen Argumenten wurde entgegengesetzt, daß eine Truppe nicht besser operieren könne, wenn sie auf ein kleines Industriegebiet beschränkt sei, sondern im Gegenteil große Flächen benötige, wo sie sich auf den Ernstfall vorbereiten könne.

9. Mit den verwaltungstechnischen und politischen Schwierigkeiten, die mit Sicherheit bei der Errichtung eines kleinen, künstlichen Landes entstehen würden, müßten im gegenwärtigen Zeitpunkt und auf absehbare Zeit allein die britischen Besatzungsbehörden in Deutschland fertig werden.

10. Es müsse das Bemühen der britischen Politik sein, Organisationen in Deutschland zu schaffen, die auch langfristig Bestand hätten. Bei einem großen, politisch und wirtschaftlich ausgewogenen Land mit historischer Tradition werde das der Fall sein, bei einem kleinen, künstlich geschaffenen dagegen nicht.

11. Was die Gefahr eines „neuen Preußen“ anging, so wurde betont, ein starkes Land sei gerade deshalb vorteilhaft, weil es nach größerer Unabhängigkeit streben werde — und das wiederum entspreche genau den britischen Vorstellungen von einem stark föderalistischen Deutschland.

Schließlich setzten sich die Vertreter der Kontrollkommission, „the people on the spot“<sup>42)</sup>, auch in dieser Frage durch<sup>43)</sup>. Bevin modifizierte das Modell C — die große Lösung — noch insofern, als innerhalb Nordrhein-Westfalens nun noch ein besonderes Gebiet ausge-

wiesen wurde, in dem sich die Schlüsselindustrien befanden und das einer internationalen Kontrolle unterworfen werden sollte. Dieses Gebiet umfaßte das engere Ruhrgebiet — so wie es im französischen Plan vorgesehen war — mit Erweiterungen im Norden, Süden und Westen, einschließlich der Kohlenreviere von Köln und Aachen. Im Fall von Sanktionen sollte das Militär dieses Gebiet abriegeln; hier sollte es auch in erster Linie operieren, wobei es aber gleichzeitig berechtigt war, Operationen auch auf das ganze Land auszudehnen. Die Truppen sollten dort stationiert werden, wo es für die Erfüllung ihrer Aufgaben am zweckmäßigsten war; dafür war das Ruhrkontrollgebiet vorgesehen, insbesondere für den Fall, daß das Gebiet westlich des Rheins für militärische Übungszwecke benutzt werden konnte. Von der Beschränkung der Kontrolle auf ein bestimmtes Gebiet erhoffte man sich zum einen Vorteile für die übrige Bevölkerung des Landes, die auf diese Weise besonderen Belastungen entging, zum anderen würde die wirtschaftlich und politisch ausgewogene Struktur des Landes erhalten bleiben. Sitz der Landesregierung sollte eine Stadt innerhalb des Kontrollgebietes sein (Düsseldorf). Das hatte den Vorteil, daß bei Sanktionen die Übernahme der Verwaltung erleichtert werden würde. Mit Nachdruck wies Bevin darauf hin, daß das Ruhrkontrollgebiet nicht eine besondere Verwaltungseinheit darstellen sollte. Gesprächspartner der internationalen Kontrollbehörde könne nicht einfach eine Bezirksregierung („county council“), es müsse vielmehr die Landesregierung sein, „because this will be the smallest unit possessing important power of administration and having a reasonable measure of independence“<sup>44)</sup>.

Der dem linken Flügel der Labour Party angehörende Deutschlandminister Hynd schlug in der Sitzung des Overseas Reconstruction Committee am 21. Juni 1946 die Bildung von zwei Ländern vor, entsprechend den beiden Provinzen Nordrhein und Westfalen. Er wies auf die parteipolitische Situation in dem vorgesehenen Land Nordrhein-Westfalen hin: Seiner Meinung nach würde es von der CDU beherrscht werden, durch die die Industriellen und Kapitalisten dort das Sagen haben würden. Hynd erhielt eine Abfuhr: Die Minister wollten sich bei der Festlegung von Landes-

<sup>42)</sup> Anmerkung Hall-Patch v. 1. 6. 1946. PRO, FO 371/55405/C6677/14/18.

<sup>43)</sup> Solange die Akten der Kontrollkommission nicht zugänglich sind, muß offenbleiben, ob und inwieweit in diesem Zusammenhang deutsche Überlegungen eine Rolle gespielt haben. Die vorliegenden Akten geben darüber keinen Aufschluß. In der entscheidenden Sitzung am 6. Juni im Foreign Office erwähnte Christopher Steel lediglich den Oberpräsidenten der Rheinprovinz (Lehr), der sich aus wirtschaftlichen Gründen nachdrücklich für das Zusammenlegen der beiden Provinzen ausgesprochen habe. Das Protokoll dieser Sitzung in PRO, FO 371/55405/6794/14/18. Zur Diskussion auf deutscher Seite vgl. Peter Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen und die Entstehung seiner parlamentarischen Demokratie, Siegburg 1973, S. 204—217.

<sup>44)</sup> Aus dem Memorandum, das Bevin dem Overseas Reconstruction Committee (Ministerausschuß) vorlegte, wird deutlich, daß immer noch mit der Möglichkeit gerechnet wurde, dieses Land notfalls von Deutschland abzutrennen („politically separated from Germany“) ORC (46) 41, 11. 6. 1946 Cabinet: „Establishment of New Province, Including the Ruhr and Vesting of the Ruhr Industries“. PRO, CAB 134/596.



grenzen nicht von möglichen Ergebnissen zukünftiger Wahlen in Deutschland leiten lassen<sup>45)</sup>.

Die deutschen Parteiführer erfuhren am 15. Juli zum erstenmal von dem Entschluß der Briten, Nordrhein und Westfalen zu einem Land zu vereinigen. Robertson informierte Schumacher, Adenauer und Kaiser vertraulich in Berlin. Robertson berichtet, Schumacher sei über die Entscheidung zunächst nicht erfreut gewesen, und es habe anfangs so ausgesehen, als ob er sie nachdrücklich ablehnen würde; seine Erklärungen und insbesondere seine Versicherung, es sei keine politische oder wirtschaftliche Abtrennung geplant, hätten Schumacher dann jedoch offensichtlich beeindruckt. Noch nachträglich sah sich Robertson in der Entscheidung für die „große“ Lösung bestätigt. Er sei sicher, das Schumacher jeden Plan für ein Land, das nur die Ruhrindustrie

umfaßt hätte (Plan A), abgelehnt hätte. Im Gegensatz zu Schumacher begrüßten Adenauer und Kaiser die Entscheidung. Sie waren vollkommen davon überzeugt, daß es aus praktischen und politischen Gründen keine Alternative gegeben habe<sup>46)</sup>.

Am 17. Juli ließ der britische Militärgouverneur, Luftmarschall Sir Sholto Douglas, die Presse unterrichten. Es dauerte dann noch bis zum 23. August, bis mit der Verordnung Nr. 46 die preußischen Provinzen aufgelöst und die selbständigen Länder Nordrhein-Westfalen, Hannover und Schleswig-Holstein gebildet wurden<sup>47)</sup>.

Damit erhielten die neuen Länder ihre rechtliche Grundlage. Nicht ohne Sinn für Humor wählten die Briten für die Bildung Nordrhein-Westfalens aus den Provinzen Nordrhein und Westfalen den Codename „Operation Marriage“<sup>48)</sup>.

## Bizone und Sozialisierung

Zu diesem Zeitpunkt war auf der am 12. Juli 1946 in Paris zu Ende gegangenen Außenministerkonferenz eine für die Zukunft Deutschlands weitreichende Vorentscheidung gefallen: hier waren die Weichen für die Bildung der Bizone, dem wirtschaftlichen Zusammenschluß der britischen und amerikanischen Zone, und damit für das Zusammengehen der Briten und Amerikaner in Deutschland gestellt worden; damit aber war eine Entscheidung getroffen worden, die sich als irreversibel herausstellte und durch die die Teilung Deutschlands präjudiziert wurde. Die Entscheidung für die Bizone bedeutete auf briti-

scher Seite gleichzeitig das Ende der auf Abwarten hinsichtlich der sowjetischen Politik angelegten Deutschlandpolitik, d. h. praktisch das Ende der Viermächteverantwortung.

Auf der Außenministerkonferenz in Paris wurden in diesem Sinne grundsätzliche Positionen geklärt. In der ersten Phase der Konferenz (25. April bis 16. Mai 1946) kam man jedoch über einen unverbindlichen Meinungs austausch nicht hinaus<sup>49)</sup>.

Im Foreign Office wurde dies zum Anlaß genommen, um erneut über das weitere Vorgehen im Hinblick auf Deutschland nachzudenken. Dies schien um so wichtiger, als am 15. Juni die zweite Phase der Pariser Konferenz begann, auf der, wie vereinbart, „long term problems of Germany“ auf der Tagesordnung standen.

Wieder wurde die Frage einer möglichen Teilung Deutschlands diskutiert. Sir Oliver Harvey legte am 24. Mai eine hochinteressante Analyse vor. Darin bezeichnete er es jetzt als „unlikely in the extreme“, daß sich das deutsche Volk jemals mit mehr als einer nur vorübergehenden Spaltung abfinden werde. Es sei „utopisch“, einen westdeutschen Staat ins Auge zu fassen, „which would not end by reunion with Eastern Germany“. Die unterschiedliche Besatzungspolitik — die Ostzone „sovietised“, in den drei Westzonen „Western democracy“ — werde nicht in einer endgülti-

<sup>45)</sup> Secret, ORC (46) 9th Meeting, 21. 6. 1946. PRO, CAB 134/595. An dieser Sitzung nahmen teil: Attlee, Dalton, Hynd, Energieminister Shinwell, Lord Nathan (Staatssek. im Kriegsministerium), Transportminister Barnes, Staatsminister Noel-Baker, Sargent, Hall-Patch.

<sup>46)</sup> Robertson am 16. 7. 1946, Top Secret. PRO, FO 371/55616/C 8099/143/16.

<sup>47)</sup> Amtsblatt der Militärregierung Deutschland, Britisches Kontrollgebiet, 1946, Nr. 13, S. 305f.

<sup>48)</sup> Über die Vorgänge auf deutscher Seite bei der Regierungsbildung vgl. W. Först, Geschichte Nordrhein-Westfalens, 1945—1949, Köln 1970, S. 165 bis 182. Bei Peter Hüttenberger (Düsseldorf) u. Dietmar Petzina (Bochum) entstehen z. Zt. mehrere Arbeiten zur Geschichte Nordrhein-Westfalens, so u. a. über Entnazifizierung, Beamtenfragen, Wiederaufbau der Gesundheitsverwaltung, Kultur, Politik, Gewerkschaften und Demontagepolitik. D. Petzina arbeitet an einer Studie über die Wirtschaftspolitik. Als Diskussionsforum für die an der neueren Landesgeschichte Interessierten dient seit 1979 der von Georg Droege (Bonn) und Walter Först (WDR) ins Leben gerufene „Brauweiler Kreis“.

<sup>49)</sup> Vgl. FRUS, 1946, II, insbes. S. 393ff.

gen Spaltung Deutschlands enden, denn der Nationalismus des deutschen Volkes „can be counted on to resist any partition“. Das Problem sei daher, Europa vor einem geeinten Deutschland zu schützen.

Tatsächlich sei man in der Deutschlandpolitik an einem toten Punkt angekommen: Die Sowjets fürchteten Deutschland und dessen „capacity of war“ und daß es zur Speerspitze eines westlichen Angriffs auf Rußland werden könne; sie würden den Eisernen Vorhang nicht eher öffnen, bis sie zuversichtlich seien, Deutschland kontrollieren zu können. Selbst sei man gleichermaßen besorgt über das deutsche Kriegspotential und die Gefahr, daß es von einer sowjetisch-kontrollierten Arbeiterpartei gegen den Westen eingesetzt werde. Es bestünde die ernste Gefahr, daß dieser Zustand andauern werde; jede Seite werde Lippenbekenntnisse für ein geeintes Deutschland ablegen, aber aus Mißtrauen gegeneinander die Kontrolle in der eigenen Zone nicht lokern.

Was, so fragte Harvey, könne geschehen, wenn es in der Deutschlandfrage auf absehbare Zeit nicht zu einer Lösung mit den Sowjets komme? Wie könne man dann die Kosten des britischen Steuerzahlers reduzieren? Seine Antwort nahm die spätere Entwicklung voraus: Handels- und Bewegungsfreiheit und „pooling resources“ in den drei Westzonen. — Die Ruhr sei der Schlüssel zur Überwindung des toten Punktes: „Wir haben gute Karten in der Hand für ein eventuelles Geschäft mit der sowjetischen Regierung: Öffnung des Ostens als Gegenleistung für sowjetische Beteiligung an einer Ruhrkontrolle.“

Dies, so befürchtete Harvey, könne eine langwierige Sache werden; vielleicht würden die Sowjets hoffen, „to wear us out by delay“, oder auf die öffentliche Meinung in den USA und Großbritannien, die eines Tages den Rückzug aus Deutschland fordern würde. Ein Rückzug aber sei verhängnisvoll, denn, „if we go out the Soviet Government go in“. Selbst £ 80 Mio. (Kosten für die eigene Zone) im Jahr seien nur ein geringer Preis, „to keep Communism beyond the Elbe“<sup>50)</sup>.

Die Frage war, wie Molotow in Paris reagieren würde. Bevin ging mit der festen Absicht in die zweite Konferenzrunde, seinen sowjetischen Kollegen in der Frage der Einhaltung des Potsdamer Abkommens in dem für Großbritannien entscheidenden Punkt, nämlich der Behandlung Deutschlands als wirtschaftliche Einheit, zu einer eindeutigen Aussage zu veranlassen.

<sup>50)</sup> „Future Policy towards Germany“. Aufzeichnung v. 24. 5. 1946. PRO, FO 371/55843/C6079/2860/18.

Politisch, wirtschaftlich und finanziell befand man sich in einer höchst ungünstigen Situation; eine Fortsetzung dieses Zustandes, so Bevin in einem Memorandum für das Overseas Reconstruction Committee, „bringt ausschließlich Rußland Vorteile und verschlechtert unsere eigene Lage“.

Daher sei nunmehr eine „urgent and positive action“ notwendig. Diese Ziele nicht auf eine endgültige Spaltung Deutschlands ab, aber werde es dennoch dazu kommen, dann müsse die Verantwortung dafür „placed squarely on the Russians and not on ourselves“. Es gehe um die Einhaltung des Potsdamer Abkommens durch die Sowjets.

Um sie dazu zu zwingen, hatten die Amerikaner schon am 3. Mai einen generellen Stopp weiterer Reparationslieferungen sowohl für die Sowjetunion als auch für die übrigen Staaten angekündigt<sup>51)</sup>. Bevin war von der Wirkung dieses Schrittes nicht überzeugt: „Something more will probably be needed to force the Russians' hand“, d. h. den Russen müsse klargemacht werden, daß angesichts ihrer Politik der ausgehandelte Industrieplan neu überdacht werden müsse; in der britischen Zone müsse genügend industrielle Kapazität erhalten bleiben, um zu einer ausgeglichenen Bilanz zu kommen; westliche Länder sollten weiter Reparationen erhalten, die Sowjetunion dagegen nicht mehr<sup>52)</sup>.

In Paris trat dann genau das ein, was Bevin erwartet hatte. Molotow lehnte u. a. die Ernennung von Sonderbeauftragten ab, die das Problem der Behandlung Deutschlands als wirtschaftliche Einheit untersuchen sollten. In dieser Situation gab Bevin am 10. Juli, wie er es später formulierte, aus „politischen Gründen“ und „in order to bring matters to a head“<sup>53)</sup>, die offizielle Erklärung ab, daß, falls es nicht zu einer Einigung zwischen den vier Mächten komme, seine Regierung gezwungen sei, „to organize the British zone“, und zwar so, daß der britische Steuerzahler nicht weiter belastet werde<sup>54)</sup>. Gleichzeitig legte er einen Antrag vor<sup>55)</sup>, dessen Annahme durch den Außenministerrat

<sup>51)</sup> Es sollten nur noch jene Fabriken demontiert werden, die bereits als Reparationsgüter bestimmt waren. Vgl. J. Gimbel, *The American Reparations Stop in Germany: An Essay on the Political Uses of History*, in: *The Historian* 37, 1975, S. 276.

<sup>52)</sup> ORC (46) 51. „Secret. Germany — the next Steps.“ Note u. Memorandum, dem ORC am 17. 6. übergeben; von Bevin am 13. 6. 1946 abgezeichnet. PRO, CAB 134/596. Diese Politik wurde vom ORC auf seiner Sitzung am 21. 6. 1946 gebilligt. PRO, CAB 134/595.

<sup>53)</sup> CP (46) 383, 17. 10. 1946, CAB 129/13.

<sup>54)</sup> FRUS, 1946, II, S. 868.

<sup>55)</sup> Ebd., S. 900.

seiner Meinung nach die Basis für die Schaffung dieser Wirtschaftseinheit bilden würde. Am nächsten Tag wiederholte er seine Erklärung und präzisierete, was er mit seiner Warnung gemeint hatte: Die britische Zone werde für den Export produzieren, da die britische Regierung nicht länger gewillt sei, sich Dollar zu leihen, um damit Nahrungsmittel nach Deutschland einzuführen<sup>56)</sup>. Als unmittelbare Antwort darauf gab der amerikanische Außenminister Byrnes die Erklärung ab, die USA seien bereit, sich mit jeder anderen Besatzungsmacht oder mehreren Besatzungsmächten zusammenzutun, um die Zonen als wirtschaftliche Einheit zu behandeln<sup>57)</sup>. Als einziger der so angesprochenen reagierte zwei Tage später Bevin. Seine Regierung, so versicherte er, werde den Vorschlag „vorrangig und wohlwollend“ prüfen<sup>58)</sup>.

In dem Memorandum, das Bevin dem Kabinett am 23. Juli vorlegte, plädierte er mit Nachdruck für die Fusion der beiden Zonen. Ökonomische und politische Notwendigkeiten geboten die Annahme des Vorschlages. Den Briten war ihre Zone mehr und mehr zur finanziellen Belastung geworden<sup>59)</sup>. Um den britischen Steuerzahler zu entlasten, wäre es theoretisch möglich gewesen, die britische Zone in relativ kurzer Zeit ökonomisch unabhängig zu machen, wenn man für sämtliche Exporte — auch in die übrigen drei Zonen — sofortige Bezahlung in Dollar verlangen würde. Die von diesen Maßnahmen unmittelbar Betroffenen wären aber in erster Linie die westeuropäischen Staaten und die USA gewesen — nicht aber die Sowjetunion. Damit verbot sich dieser Weg von selbst („obvious political objections to this course“).

Das Foreign Office war davon überzeugt, daß man mit den Amerikanern zusammengehen müsse, denn „we fully share the reasons underlying the American proposals“, und ein Zögern würde so interpretiert, „that we are leaving them in the lurch“. Gegen die Zusammenlegung der beiden Zonen, so argumentierte Bevin, könne nur *ein* ernsthafter Einwand vorgebracht werden, es könne so aussehen, „als ob wir mit den Amerikanern gemeinsame Sache gegen die Russen machten und Europa in zwei Teile spalteten“. Für die Russen sei es aber

ganz heilsam, wenn sie merkten, daß man dies tun könne, wenn man *wolle*, „and that we mean business“. Und dann gab er zu verstehen, daß es nicht Absicht der britischen Regierung war, dies zu tun, man hoffe im Gegenteil darauf, daß die Russen früher oder später auch ihre Zone anschließen und zu einer wirtschaftlichen Einheit Deutschlands zurückfinden würden<sup>60)</sup>.

Es gab allerdings auch andere Stimmen im Foreign Office. Ein Mitarbeiter notierte, es sei doch wohl müßig, darauf zu beharren, ein solcher Schritt sei nur der Auftakt zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands und werde Deutschland nicht teilen. In Wirklichkeit komme dieser Schritt dem offenen Bekenntnis nahe, daß die Viermächtekontrolle gescheitert sei. Daraus folgerte er: „Wenn Deutschland wirtschaftlich geteilt wird, wird die politische Teilung mit Sicherheit folgen, auch wenn dies nicht notwendigerweise sofort geschehen muß.“<sup>61)</sup>

Drei Monate später — im Oktober 1946 — wurde dann auch Bevin deutlicher. In einer Kabinettsvorlage stellte er klipp und klar fest: Um die im Potsdamer Abkommen geforderte „wirtschaftliche Einheit“ Deutschlands herzustellen, sollte von der Sowjetunion die Erfüllung von fünf Bedingungen gefordert werden:

1. gleichmäßige Verteilung sämtlicher Ressourcen aller Zonen;
2. Beteiligung an einem gemeinsamen Export/Import-Programm für ganz Deutschland;
3. keine Entnahme von Reparationen aus der laufenden Produktion, solange es noch Handelsdefizite in einer der vier Zonen gab;
4. Übernahme des in der amerikanischen und britischen Zone aufgelaufenen Defizits in Höhe der von den Sowjets bereits entnommenen Reparationen;
5. Übernahme der Investitionskosten in Deutschland zu gleichen Teilen.

Große Chancen wurden diesem Vorgehen allerdings nicht eingeräumt. Die Russen, so hieß es, würden die 4. Bedingung niemals, die 5. höchstwahrscheinlich nicht, die 3. wahrscheinlich auch nicht akzeptieren. Würde man mit den Russen zu einem Kompromiß hinsichtlich der wirtschaftlichen Einheit kommen, dann nur auf der Basis der 1. und 2. Forderung und — mit Einschränkungen — auf der Basis der 3., was wiederum zur Folge haben werde, daß die finanzielle Belastung für Großbritannien in je-

<sup>56)</sup> Ebd., S. 896. Vom 1. 6. 1945 bis 15. 4. 1946 hatten die Briten mehr als eine Million Tonnen Nahrungsmittel in ihre Zone eingeführt.

<sup>57)</sup> Ebd., S. 897.

<sup>58)</sup> FRUS, 1946, II, S. 909 u. Telegr. Nr. 362 v. 12. 7. 1946, Bevin an FO 371/55844/C7959/2860/18.

<sup>59)</sup> Vgl. das Memorandum des Chancellor of the Exchequer, H. Dalton, v. 4. 6. 1946: „The Cost of the British Zone in Germany“, SECRET, CP (46) 218, CAB 129/10.

<sup>60)</sup> CP (46) 292, SECRET, 23. 7. 1946, CAB 129/11.

<sup>61)</sup> Aufzeichnung Franklin v. 23. 7. 1946. PRO, FO 371/55700/C8314/14/18.

dem Fall größer sein würde als bei einer Fusion nur mit der amerikanischen Zone. Bei freiem Warenaustausch in Deutschland werde Rußland, so befürchtete man, weiter Reparationen aus seiner Zone entnehmen, während gleichzeitig Waren, die nach Westdeutschland importiert oder dort produziert würden, mit Sicherheit in den Osten fließen würden, um dort das entstandene Vakuum zu füllen. Auf der anderen Seite werde man gezwungen, die US-UK-(United Kingdom-)Zonen vom Rest Deutschlands abzutrennen, und es sei zweifelhaft, ob man sie erfolgreich organisieren könne ohne die Errichtung zentraler politischer und wirtschaftlicher Verwaltungsstellen und möglicherweise die Einführung einer eigenen Währung; das aber wäre gleichbedeutend mit „splitting Germany into two“. Auf der anderen Seite, so wurde weiter festgestellt, müsse klar erkannt werden, daß die wirtschaftlichen und politischen Maßnahmen der Russen in der Sowjetzone praktisch schon zur Errichtung eines separaten Staates geführt hätten. Selbst wenn die Russen der wirtschaftlichen Einheit zustimmen würden, so sprächen doch alle Anzeichen dafür, daß sie ein entsprechendes Abkommen nicht einhalten würden; andererseits habe man wenig Möglichkeit, die Russen in ihrer Zone zu kontrollieren oder sie zur Erfüllung des Abkommens zu zwingen. Es komme hinzu, daß die wirtschaftliche Einheit den Sowjets freien Zugang nach Westdeutschland ermögliche, in ein Gebiet, das angesichts der gegenwärtigen schwierigen ökonomischen Situation und nicht vorhandener politischer Einheit „highly vulnerable to Communist infiltration“ sei.

Die Russen ihrerseits seien ängstlich um die Einheit bemüht, allerdings nur zu ihren Bedingungen, d. h. Beherrschung einer deutschen Zentralregierung und durch diese wiederum Kontrolle „or at least an equal voice, in the administration of the Ruhr“. Die Russen würden die Wirtschaft in ihrer Zone in einem solchen Maße überstrapazieren, daß sie zu einer ersten finanziellen und politischen Belastung werde, falls nicht die Ressourcen Westdeutschlands mit herangezogen werden könnten. Aus dieser Situation wurde der Schluß gezogen, daß „if, therefore, we and the Americans stood fast on the non-acceptance of unity except on our own conditions, it is at least possible that the Russians might change their tune and make a considerable advance towards us“. Selbst wenn das nicht ausreiche, „and the separation of Western Germany resulted“, würden die Russen dies nur als eine vorübergehende Maßnahme betrachten. In jedem Fall sei es nicht klug, jetzt auf wirtschaftliche Einheit zu drängen, es sei denn, die Russen würden die

fünf Bedingungen akzeptieren (evtl. mit Ausnahme der vierten). Sollte die Entwicklung zur Spaltung Deutschlands führen, so die abschließende Analyse, „this need not necessarily be permanent. It would however provide an exceedingly valuable opportunity to rebuild the economy of the British and American Zones“.

Genau das aber werde die Verhandlungsposition gegenüber den Russen verbessern, so daß sie wahrscheinlich eher bereit seien, „to accept our conditions for unity in return for the economic benefits which unity would bring them“. Bei den Verhandlungen in Washington gehe es darum, die Amerikaner zu einer ähnlichen Politik zu bewegen<sup>62</sup>).

Die Bildung der Bizone war der entscheidende Wendepunkt in der britischen Deutschlandpolitik im Hinblick auf die Sowjetunion. Sie hatte aber auch in anderer Hinsicht weitreichende Konsequenzen. „Die Zeit ist gekommen“, so formulierte es Bevin im Oktober 1946 im Kabinett, „um erneut Inventur zu machen“<sup>63</sup>). Und das Ergebnis dieser Inventur war nicht besonders günstig. Großbritannien war nicht mehr imstande, das anfallende Defizit seiner Zone zu tragen. In einem Memorandum des Foreign Office heißt es deutlich: „This is beyond this country's capacity to pay.“ Einig war man sich darin, daß die USA den weitaus größten Teil des Defizits und der zu erwartenden Investitionen (£ 375 Mill.) übernehmen sollten, etwa im Verhältnis 4:1<sup>64</sup>).

Über die Konsequenzen war man sich dabei im klaren: Man würde auch offiziell zum Juniorpartner der USA in Deutschland, und das wiederum war gleichbedeutend mit der Aufgabe einer eigenständigen Deutschlandpolitik. Mit den Worten Bevins: „Wir können die Politik der Amerikaner beeinflussen“, aber „we must be prepared to make sacrifices to their point of view“<sup>65</sup>).

Eines dieser Opfer wurde die Sozialisierung der Schlüsselindustrien in der britischen Zone, die am 22. Oktober 1946 von Bevin im Unterhaus angekündigt wurde<sup>66</sup>). Ausgangspunkt für die Sozialisierung waren sicherheitspolitische Überlegungen im Zusammenhang mit der Ruhrfrage gewesen. Im Herbst 1946 kamen noch weitere Überlegungen hinzu. Der neue Leiter der Deutschlandabteilung im Foreign Office, Patrick Dean, sah in der So-

<sup>62</sup>) CP (46) 383 v. 17. 10. 1946. PRO, CAB 129/13.

<sup>63</sup>) Cabinet 89 (46) v. 21. 10. 1946. PRO, CAB 128/6.

<sup>64</sup>) Vgl. Anm. 62.

<sup>65</sup>) Ebd.

<sup>66</sup>) Parliamentary Debates, House of Commons (Hansard), Bd. 427, Sp. 1510ff.

zialisierung die einzige fortschrittliche Alternative zum Kommunismus in Deutschland. Er warnte damals: „Wenn wir mit der Sozialisierung scheitern, rechtfertigen wir die Kritik der SPD und der Russen an uns und treiben die SPD in die Arme der KPD und ermöglichen so die sowjetische ‚Penetration‘ Deutschlands.“<sup>67)</sup>

Darüber hinaus erhoffte sich Dean von der Sozialisierungspolitik eine Annäherung des linken Flügels der CDU an die SPD. Auf gar keinen Fall könne man sich auf den extrem reaktionären rechten Flügel der CDU stützen. Genau dies müsse den Amerikanern klagemacht werden<sup>68)</sup>.

Am 21. Oktober beschloß das britische Kabinett offiziell die Sozialisierung der Schlüsselindustrien in ihrer Zone. Dabei wurde auf die Bedeutung der entsprechenden Absichtserklärung hingewiesen, die Bevin am nächsten Tag im Unterhaus abgeben wollte: Sie werde die sozialistischen Parteien in Europa stärken und die Sozialdemokraten in Deutschland ermutigen. Die CDU, so hieß es, sei bei den Kommunalwahlen zwar erfolgreich gewesen und werde wahrscheinlich die stärkste Partei in zwei von drei Ländern in der britischen Zone werden — darüber hinaus werde sie auch noch durch die Fusion mit der amerikanischen Zone weiter gestärkt —, ohne Zweifel sei jedoch die SPD die in sich gefestigtere („more solidly grounded“) Organisation und ein besserer Schutz gegen das Wiederaufleben eines deutschen Nationalismus<sup>69)</sup>.

Die Sozialisierung sollte demnach in drei Stufen geschehen. Stufe A sah die Einsetzung deutscher Treuhänder vor; nach den Landtagswahlen sollten dann die Körperschaften gegründet werden, die die sozialisierten Betriebe übernehmen sollten (Stufe B). Im Hinblick auf die einzurichtende internationale Kontrolle (Stufe C) wollte man sich auch jetzt nicht festlegen: „We are in control at present“ — und diese Kontrolle sollte jetzt nicht ohne Zwang aufgegeben werden<sup>70)</sup>.

Am 19. November 1946 beschloß das Kabinett, mit der Stufe A der Sozialisierung zu beginnen und Treuhänder für die inzwischen beschlagnahmten Schlüsselindustrien zu ernennen.

Dies sei ein „wichtiger Schritt vorwärts“ auf dem Weg „in which future progress was to be made“<sup>71)</sup>.

Die Truman-Administration war nicht davon überzeugt, daß der Fortschritt auf diesem Weg lag, wie sich schon bald zeigen sollte. Auch in anderer Hinsicht gab es zunächst für die Briten ein böses Erwachen. Bei den Finanzverhandlungen im Hinblick auf die Fusion der beiden Zonen im November 1946 in Washington waren die Amerikaner nur unter einer Bedingung bereit, mehr als 50% der anfallenden Kosten zu übernehmen: Großbritannien sollte dem Tausch der Zonen zustimmen<sup>72)</sup>.

Damit hätten die USA das Problem der Sozialisierung an Rhein und Ruhr schon 1946 auf elegante Weise in ihrem Sinne gelöst. In London gab es damals dramatische Kabinettsitzungen. Was sollte man angesichts der starren Haltung Washingtons tun? Fünf Alternativen wurden auf interministerieller Ebene durchgespielt:

1. Vollständiger Rückzug aus Deutschland. Dies wurde gleichgesetzt mit dem totalen Verzicht, auch weiterhin als europäische Macht zu gelten, wobei bezweifelt wurde, ob die Amerikaner die britische Zone mitübernehmen oder nicht eher auch ihre Zone aufgeben würden. In dem Fall, so wurde befürchtet, würden Frankreich und die UdSSR wahrscheinlich ganz Deutschland besetzen „and the day could scarcely be far distant when the whole of North West Europe passed under Soviet control“, und dann würde die Verstärkung der eigenen Verteidigung mehr kosten als die vorgeschlagene 50:50 Aufteilung.

2. Tausch der Zonen. Schon Bevin hatte dies als „politisch unmöglich“ bezeichnet. Dies, so hieß es jetzt, käme einem öffentlichen Eingeständnis gleich, in der Zone gescheitert zu sein, die man vorher mit Nachdruck gefordert habe, um die Kontrolle über das Ruhrgebiet zu erhalten. Weitere Argumente kamen hinzu: Ein Tausch würde mit ungeheuren verwaltungstechnischen Schwierigkeiten verbunden sein und so die wirtschaftliche Gesundung Deutschlands weiter verzögern. Wenn die Amerikaner einmal das Ruhrgebiet übernommen hätten, dann würden sie es nach kapitalistischen Gesichtspunkten aufbauen.

3. Eine voneinander unabhängige Verwaltung der Zonen. Der mögliche Vorteil, auf Dollarbasis zu exportieren, würde weitgehend dadurch

<sup>67)</sup> Zum Verhältnis von British Labour zur SPD vgl. die in Anm. 21 genannte Arbeit.

<sup>68)</sup> Aktennotiz v. 9. 10. 1946. Secret. PRO, FO 371/55844/C 12582/2860/18.

<sup>69)</sup> Cabinet 89 (46) v. 21. 10. 1946. PRO, CAB 128/6.

<sup>70)</sup> Die Kabinettsvorlage „International Control of the Ruhr“ v. 24. 10. 1946, CP (46) 398, in: PRO, CAB 129/13. Rolf Steininger, Deutschland und die Sozialistische Internationale nach dem Zweiten Weltkrieg, Bonn 1979, S. 308.

<sup>71)</sup> CM 98 (46), 19. 11. 1946. PRO, CAB 128/6.

<sup>72)</sup> PRO, FO 371/55941/C 14632/13325/18; 64234/C 3674/38/18/55940.

aufgehoben, daß die USA Nahrungsmittelfuhren aus Amerika drosseln würden. Es wurden außerdem die außerordentlich negativen Auswirkungen eines solchen Schrittes auf die anglo-amerikanischen Beziehungen befürchtet.

4. Zusammenschluß der beiden Zonen über das geplante Maß hinaus. Auch in diesem Fall wurde ein zu großer Einfluß der Amerikaner befürchtet.

5. Hinausschieben der Entscheidung bis zur Klärung der Haltung des neugewählten amerikanischen Kongresses. Dies wurde angesichts des Drängens der Amerikaner auf Abschluß des Abkommens für unmöglich gehalten.

Das Ergebnis war eindeutig: „We have no alternative but to accept the American proposal.“<sup>73)</sup>

## V. Schlußbetrachtung

Unsere Ergebnisse lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

I. Angesichts seiner in kolonialer Tradition begründeten weltweiten Verpflichtungen nahm das Deutschlandproblem in der außenpolitischen Rangskala Großbritanniens nach Kriegsende zunächst nur einen untergeordneten Platz ein.

II. Die britische Deutschlandpolitik war in erster Linie Sicherheitspolitik. Außenminister Bevin fand dafür Anfang 1947 die Formel: „If we had to define in a single word our aims with regard to Germany *security* would be this word“<sup>74)</sup>. Unter diesem Aspekt sind als langfristige Ziele der britischen Politik zu nennen:

1. In Deutschland politische Verhältnisse zu schaffen, die die Welt vor der Neuauflage

<sup>73)</sup> PRO, FO 371/55941/C 14532/13325/18.

<sup>74)</sup> Cabinet, Conclusions 100 (46), 25. 11. 1946. PRO, CAB 128/6.

<sup>75)</sup> PRO, FO 371/55942/C 14776/13325/18.

<sup>76)</sup> Zur weiteren Entwicklung in dieser Frage vgl. Rolf Steininger, Reform und Realität. Ruhrfrage und Sozialisierung in der anglo-amerikanischen Deutschlandpolitik 1947/48, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 27 (1979), S. 167—241; Horst Lademacher, Die britische Sozialisierungspolitik im Rhein-Ruhr-Raum 1945—1948, in: Scharf/Schröder, a. a. O., S. 51—92; Wolfgang Rudzio, Die ausgebliebene Sozialisierung an Rhein und Ruhr. Zur Sozialisierungspolitik von Labour-Regierung und SPD 1945—1948, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 18 (1978), S. 1—39, sowie Dörte Winkler, Die amerikanische Sozialisierungspolitik in Deutschland 1945—1948, in H. A. Winkler, a. a. O., S. 88—110.

<sup>77)</sup> ORC (47) 16; 24. 2. 1947. „Secret. The Political Organisation of Germany“. PRO, CAB 134/598. (Hervorh. v. VI.)

Energieminister Shinwell plädierte am 25. November dafür, auf die Fusion zu verzichten und sich somit die Handlungsfreiheit in der eigenen Zone zu erhalten. „Das Bizonenabkommen“, so warnte er, „wird die wirtschaftliche Abhängigkeit dieses Landes von den USA noch vergrößern.“ Die übrigen Minister aber sahen keine Alternative zum amerikanischen Vorschlag: Aufteilung der Kosten zu gleichen Teilen<sup>74)</sup>. Von Washington aus drängte Bevin auf sofortigen Abschluß des Abkommens, das er in den größeren Rahmen der neubegründeten anglo-amerikanischen Kooperation gestellt sehen wollte<sup>75)</sup>. Am 2. Dezember 1946 wurde das Abkommen dann unterzeichnet, ab 1. Januar 1947 gab es das „Vereinigte Wirtschaftsgebiet“, die Bizone. Den Briten blieb die — falsche — Hoffnung, daß sie mit ihrer Sozialisierungspolitik wie geplant fortfahren könnten<sup>76)</sup>.

deutscher Diktatur und aggressiver Politik sicherten;

2. in Deutschland ökonomische Verhältnisse zu schaffen, die Deutschland und der übrigen Welt gleichermaßen zum Nutzen gereichten, ohne daß damit gleichzeitig die wirtschaftlichen Grundlagen für eine aggressive Politik gelegt wurden;

3. in Deutschland ein parlamentarisches System zu errichten, das die Realisierung dieser Absichten am ehesten ermöglichte und das gleichzeitig von den Deutschen akzeptiert wurde und somit die beste Gewähr für eine dauerhafte Lösung bot;

4. ein Deutschland zu schaffen, das nach Westen orientiert war;

5. den Einfluß der Sowjetunion soweit wie möglich auf den Osten zu beschränken;

6. Frankreich den Wiederaufstieg zu einem stabilen Mitglied der westlichen Demokratien zu ermöglichen;

7. die USA zum frühest möglichen Zeitpunkt fest an Deutschland und Europa zu binden;

8. so schnell wie möglich in der eigenen Zone aus den roten Zahlen herauszukommen.

III. Unter dem Eindruck der sowjetischen Außen- und Deutschlandpolitik erwies sich spätestens im Frühjahr 1946 die noch über das Kriegsende hinaus gehegte Hoffnung, mit der Sowjetunion zu einer global angelegten Zusammenarbeit — auch in Deutschland — zu

kommen, als Illusion. Das früh erwachte Mißtrauen führte zur Kurskorrektur der britischen Politik insgesamt. Es galt nun, der neuen „russischen Gefahr“ und der Gefahr vor einem kommunistischen, mit der Sowjetunion verbündeten oder von ihr beherrschten Deutschland zu begegnen.

IV. Im Frühjahr 1946 war London allerdings noch nicht bereit, Potsdam, d. h. die alliierte Zusammenarbeit auch offiziell aufzukündigen und auf eine Spaltung Deutschlands hinzuarbeiten. Die Devise lautete zunächst noch: abwarten. Das Ziel blieb ein dezentralisiertes, föderalistisches Deutschland. Durch die Bildung starker Länder sollte eine potentiell-kommunistische Zentralregierung allerdings von vornherein größtmöglichst geschwächt werden; in der eigenen Zone sollten in der Zwi-

schenzeit die antikommunistischen Kräfte gestärkt werden.

V. Die Bildung der Bizone bedeutete die Wende in der britischen Deutschlandpolitik. Mit ihr wurde die entscheidende Grundlage für eine — bis zum Sommer 1946 in London noch schmerzlich vermißte — anglo-amerikanische Kooperation in Deutschland und Europa gelegt. Damit wurden gleichzeitig die Voraussetzungen geschaffen, um die langfristigen Ziele Großbritanniens in Deutschland zu erreichen, die dann allerdings nur noch für *einen* Teil Deutschlands galten. Die Spaltung Deutschlands — in London zumindest als eine vorübergehende schon früh vorausgesehen — wurde damit zwar nicht Ziel britischer Politik, aber angesichts der sowjetischen Politik spätestens seit Herbst 1946 bewußt in Kauf genommen.

## Uwe Uffelmann: Wirtschaft und Gesellschaft in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland. Eine Bestandsaufnahme in didaktischer Absicht

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/82, S. 3—27

Der Beitrag bringt in didaktischer Absicht, aber nicht nur für die Hand des Lehrers, eine umfassende Aufarbeitung neuer Forschungsergebnisse zur wirtschaftlich-gesellschaftlichen Entwicklung Westdeutschlands zwischen 1945 und 1957, die in eine Zielorientierung für den Unterricht mündet.

Es geht darum,

1. Bedingungen und Impulse der beiden Phasen des ökonomischen Aufschwungs einschließlich der Konsequenzen für die Eigentumsordnung und Stabilisierung des politischen Systems in der Entstehungsphase der Bundesrepublik zu kennzeichnen;
2. am Beispiel der Formierung von Arbeiterschaft und Wirtschaftsgruppierungen wichtige gesellschaftliche Kräfte zu erfassen, die spezifische Interessen an der wirtschaftlich-gesellschaftlichen Struktur der entstehenden Bundesrepublik hatten;
3. das Ringen dieser Kräfte mit den verschiedenen Parteigruppierungen um die Wirtschafts- und Sozialverfassung der Bundesrepublik am Beispiel der Mitbestimmungsfrage, der Verhinderung bzw. Kontrolle ökonomischer Machtentfaltung sowie der Teilhabe auch der Rentner am Wirtschaftswachstum zu zeigen.

Die Lernziele sollen dem Lehrer Impulse zu eigener Unterrichtsgestaltung geben und sind nicht als Aufforderung zu verstehen, so und nicht anders zu verfahren. Sie wollen vielmehr zu intensiverer Beschäftigung mit der Frühzeit der Bundesrepublik wie auch zu kritischer Auseinandersetzung anregen.

## Rolf Steininger: Die britische Besatzungspolitik in den Jahren 1945/46

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/82, S. 28—47

Die Entscheidung über das Schicksal des Industriegebietes an Rhein und Ruhr nach dem Zweiten Weltkrieg war nicht nur untrennbar verbunden mit der Entscheidung über den inneren und äußeren Wiederaufbau Nachkriegsdeutschlands, sondern auch mit der Entscheidung über den Aufbau der europäischen Wirtschaft und damit mit der Nachkriegsordnung Europas insgesamt.

Frankreich forderte als Radikallösung die Abtrennung des Rheinlandes und Westfalens einschließlich des Ruhrgebietes vom Deutschen Reich. Großbritannien befürwortete zunächst als Kompromiß die „ökonomische Internationalisierung“, d. h. die Übernahme der Industrieunternehmen durch die Siegermächte, einschließlich der Sowjetunion (erster Ruhrplan v. März 1946).

Unter dem Eindruck der sowjetischen Außen- und Deutschlandpolitik erwies sich spätestens im Frühjahr 1946 die noch über das Kriegsende hinaus gehegte Hoffnung, mit der Sowjetunion zu einer global angelegten Zusammenarbeit — auch in Deutschland — zu kommen, als Illusion. Das früh erwachte Mißtrauen führte zur Kurskorrektur der britischen Politik. Es galt nun, der neuen „russischen Gefahr“ und der Gefahr vor einem kommunistischen, mit der Sowjetunion verbündeten oder von ihr beherrschten Deutschland zu begegnen.

Allerdings war London noch nicht bereit, die alliierte Zusammenarbeit aufzukündigen und auf eine Spaltung Deutschlands hinzuarbeiten. Das Ziel blieb ein dezentralisiertes, föderalistisches Deutschland. Die erwartete — kommunistische — Zentralregierung sollte allerdings von vornherein durch die Bildung starker Länder weitestgehend geschwächt werden, während in der Zwischenzeit die antikommunistischen Kräfte in der eigenen Zone gestärkt werden sollten. Für die Ruhr wurde ein neuer Plan vorgelegt: Die Ruhrindustrie sollte deutsch bleiben, allerdings sozialisiert, d. h. in öffentlichen Besitz eines neu zu gründenden Landes — des späteren Nordrhein-Westfalens — übergehen.

Mit der Bildung der Bizone wurde dann die entscheidende Grundlage für eine — bis zum Sommer 1946 in London noch schmerzlich vermißte — anglo-amerikanische Kooperation in Deutschland und Europa gelegt. Damit wurden gleichzeitig die Voraussetzungen geschaffen, um die langfristigen Ziele Großbritanniens in Deutschland zu erreichen, die dann allerdings nur noch für den Westen Deutschlands galten. Die Spaltung Deutschlands — in London zumindest als eine vorübergehende schon früh vorausgesehen — wurde damit zwar nicht Ziel britischer Politik, aber angesichts der sowjetischen Politik spätestens seit Herbst 1946 bewußt in Kauf genommen.