

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Frank R. Pfetsch

Die Verfassungspolitik der westlichen
Besatzungsmächte in den Ländern nach 1945

Günter J. Trittel

Die westlichen Besatzungsmächte
und der Kampf gegen den Mangel 1945—1949

Josef Foschepoth

Adenauers Moskaureise 1955

B 22/86

31. Mai 1986

Frank R. Pfetsch, Dr. rer. pol., geb. 1936; Professor am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg; Studium der Volkswirtschaft und Politikwissenschaft an verschiedenen Hochschulen des In- und Auslands.

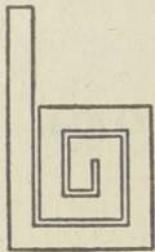
Veröffentlichungen u. a.: Zur Entwicklung der Wissenschaftspolitik in Deutschland (1974); Leistungssport und Gesellschaftssystem (1975); Einführung in die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland (1981); Außenpolitik 1949—1980 (1981); Datenhandbuch der Wissenschaftsentwicklung (1982); Verfassungspolitik der Nachkriegszeit (1985); Datenhandbuch Länderparlamentarier 1949 bis 1953 (1985); Verfassungsreden und Verfassungsentwürfe, Länderverfassungen 1946—1953 (1986).

Günter J. Trittel, Dr. phil., geb. 1941, seit 1970 Lehrer am Max-Planck-Gymnasium zu Göttingen, Projektarbeit und Lehraufträge an der Georg-August-Universität Göttingen.

Veröffentlichungen u. a.: Die Bodenreform in der britischen Zone 1945—1949, Stuttgart 1975; Beiträge in: C. Scharf/H.-J. Schröder (Hrsg.), Die Deutschlandpolitik Großbritanniens und die britische Zone 1945—1949, Wiebaden 1979; in: J. Foschepoth/R. Steininger (Hrsg.), Die britische Deutschland- und Besatzungspolitik 1945—1949, Paderborn 1985. In Kürze erscheinen: Hans Schlange-Schöningen (1886—1960): Sozialer Pragmatismus auf konservativer Grundlage. Ein vergessener Politiker der „ersten Stunde“; Hunger und Politik. Zum Einfluß der Ernährungskrise auf die politische und ökonomische Entwicklung in Westdeutschland, 1945—1949; (zusammen mit B. Klemm) Die Nachkriegszeit — Zwischen epochaler Krise und beginnender Wohlstandsgesellschaft.

Josef Foschepoth, Dr. phil., geb. 1947; bis 1980 Studienrat am Gymnasium, danach wissenschaftlicher Mitarbeiter und zuletzt Leiter des Forschungsbereichs „Nachkriegsgeschichte“ am Deutschen Historischen Institut London; seit dem 1. 4. 1986 Direktor der Ostakademie Königstein.

Veröffentlichungen u. a.: Reformation und Bauernkrieg im Geschichtsbild der DDR, Berlin 1976; (Hrsg.) Kalter Krieg und Deutsche Frage, Göttingen 1986; (Hrsg. zusammen mit Rolf Steininger), Die britische Deutschland- und Besatzungspolitik 1945—1949, Paderborn 1985.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983 und 1984 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

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

Die Verfassungspolitik der westlichen Besatzungsmächte in den Ländern nach 1945

Oktroyierte Systemübertragung oder eigenständiger demokratischer Neubeginn?

Verfassungspolitik ist ein Instrument zur Realisierung politischer Interessen und Erwartungen, wie dies die alliierte Verfassungspolitik der Nachkriegszeit sehr augenscheinlich belegt¹⁾. Die Verfassungspolitik der westlichen Siegermächte der Nachkriegszeit war ein, wenn nicht das wichtigste Mittel, Deutschland „in die Form zu bringen“, welche eine aggressive politische Führung verhindern und Deutschland in die demokratische Tradition des Westens einreihen sollte.

Bei dieser immer wieder beschworenen Demokratisierung handelt es sich jedoch nicht um eine einfache Bluttransfusion von einem politischen System in ein anderes; vielmehr wurde die jeweilige demokratische Ordnungsvorstellung diktiert von den außenpolitischen Interessen, welche die jeweilige Siegermacht gegenüber dem besiegten Deutschland verfolgte. Alliierte Verfassungspolitik ist also funktional zur jeweiligen Deutschland- und Besatzungspolitik zu sehen. Die verfassungsmäßige Ausgestaltung der deutschen Länder bzw. des deutschen Zentralstaats war demgegenüber von untergeordneter Bedeutung.

Die Prädominanz der Außenpolitik der jeweiligen Siegermacht geriet dabei oft genug in Widerspruch zur eigenen Verfassungsordnung. Zwar läßt sich die Demokratieauffassung der Amerikaner, Briten und Franzosen bei einzelnen Punkten der Verfassungsgebung in ihrer jeweiligen Zone nachweisen, zu einer Übertragung eigener Verfassungsvorstellungen pur et simple ist es jedoch nicht gekommen; neben der außenpolitischen In-

teressenlage wirkten dem die deutsche Verfassungstradition ebenso entgegen wie der Wille der Besatzungsmächte, die Verfassung als Werk der Deutschen erscheinen zu lassen.

Auch ist die Verfassungspolitik der jeweiligen Besatzungsmacht nicht unabhängig von der Politik der anderen Besatzungsmächte zu sehen. Die Aktenbestände der drei Westalliierten lassen erkennen, daß deren Politik genau verfolgt und die jeweils eigene Position dementsprechend formuliert worden ist. Besondere Berücksichtigung hat die sowjetische und amerikanische Politik bei den Engländern gefunden; bei den Franzosen wurde zunächst die Politik der Engländer und Russen, später stärker die der Amerikaner berücksichtigt.

Gemeinsam war zunächst das Bestreben der westlichen Alliierten, die Verfassungen als Produkt der Deutschen erscheinen zu lassen, auch wenn diese politische Zielvorgabe zu unterschiedlichen Ausprägungen geführt hat. Die Franzosen mußten diesbezüglich mehr „verdecken“ als die Engländer und Amerikaner.

In die Vorstellungen über den Neuaufbau Deutschlands flossen viele Elemente der eigenen politischen Kultur ein, die in unterschiedlicher Ausprägung auf den gemeinsamen Nenner westlich-demokratischer Verfassungsauffassungen zu bringen sind. Gemeinsam war der Verfassungspolitik der westlichen Alliierten weiterhin, daß sie den Verfassungsgebungsprozeß organisierte und oft genug bei festgefahrener Situation (z. B. in Bremen, Württemberg-Hohenzollern, Rheinland-Pfalz) vermittelte.

An einer erfolgreichen Organisation und Beendigung des Verfassungsgebungsprozesses war den Alliierten auch aus eigenem Interesse gelegen, da eine Niederlage bei der Verfassungsverabschiedung zugleich eine Niederlage der eigenen Politik bedeutet hätte, ganz zu schweigen von dem Prestigeverlust, der damit verbunden gewesen wäre. Diesem Schicksal sind die Franzosen z. T. durch Fehleinschätzung der Deutschen im Falle des Landes Rheinland-Pfalz nur knapp entgangen.

¹⁾ Diese Darstellung der alliierten Verfassungspolitik ist eines der Ergebnisse des von der Stiftung Volkswagen finanzierten Forschungsprojektes zur Entstehung der Länderverfassungen nach 1945. Dazu sind bisher erschienen: „Verfassungspolitik der Nachkriegszeit, Theorie und Praxis des bundesdeutschen Konstitutionalismus“ (Wiss. Buchgesellschaft) Darmstadt 1985, „Verfassungspolitische Innovationen 1945—1949.“ In: Zeitschr. f. Parlamentsfragen. 41/1986, „Die Gründergeneration der Bundesrepublik. Sozialprofil und politische Orientierung.“ In: PVS, 2/1986.

Bei der Auswertung und Analyse der amerikanischen Verfassungspolitik war mir Werner Breunig, bei der britischen Wolfgang Kringe behilflich.

Ferner läßt sich als Gemeinsamkeit feststellen, daß die deutschen Verfassungsgeber sich nicht von den westlichen Alliierten unter bedrohlichen Druck gesetzt fühlen sollten. Der Druck, den die Alliierten z. T. ausübten, war eher auf das Prozedere als auf inhaltliche Vorgaben gerichtet. Wenn Druck auch in bezug auf Verfassungsinhalte ausgeübt wurde, so war dieser eher in freiheitsvergrößernder als in repressiver Absicht angewandt worden und hat in keinem Fall zu einem „Verfas-

sungsdiktat“ geführt. Waren alliierte Forderungen inkompatibel mit deutschen Verfassungstraditionen, so wurden diese früher oder später wieder abgestoßen.

Neben diesen Gemeinsamkeiten lassen sich aber auch markante Unterschiede in Konzeption, Stil und Interessen zwischen den westlichen Siegermächten feststellen. Die separate Behandlung der drei westlichen Verfassungspolitiken soll dies verdeutlichen.

I. Die amerikanische Verfassungspolitik

Den Verfassungsüberlegungen der Amerikaner war zunächst der Gesichtspunkt der staatlichen Rekonstruktion der Länder ihrer Besatzungszone übergeordnet. Etwas später, im Zeichen des beginnenden Kalten Krieges, betraf dies auch die westlichen Besatzungszonen allgemein. Die verfassungsmäßige Form dieser Länder wurde zwar nach den großen Zielen, auf die sich die Siegermächte in Potsdam geeinigt hatten (Demokratisierung, Denazifizierung, Dezentralisierung), ausgerichtet, doch gab es hier so viel Spielraum, daß unterschiedliche Inhalte damit verbunden werden konnten.

Auf die verfassungsmäßigen Vorgaben der amerikanischen Militärregierung für ein demokratisches Deutschland wurde während der Verfassungsberatungen von den Amerikanern immer wieder verwiesen. Clay sprach sich in einem Schreiben für einen dezentralisierten Staatsaufbau aus: „The United States believes in a decentralized German government in accordance with the Potsdam Agreement. It proposes therefore the establishment of a Germany composed of a small number of states, each of which would have a substantial responsibility for self-government. These states would be permitted to form a confederation or a federal type of government, which, however would be given the requisite powers to achieve true economic unity.“²⁾

Eine Gesamtstaatsverfassung sollte geschaffen werden unter Berücksichtigung von demokratischen Grundsätzen, wie sie am 12. Juli 1946 von General Joseph T. McNarney, amerikanischer Militärgouverneur von November 1945 bis März 1947, ausgegeben worden waren. McNarney hatte formuliert:

²⁾ L. D. Clay, U. S. Policy in Germany, in: The Papers of General Lucius D. Clay, 1974, S. 240.

„A German Government can be described as democratic:

1. If it is recognized that all political power emanates from the people and is subject to its control.
2. If he who exercises political power receives his mandate to do so by frequently presenting his programme in public in general elections.
3. If general elections are held in accordance with the principle of free competition, and if at least two parties, in fulfilling the preconditions of the competition, submit their programmes and candidates to the public.
4. If political parties are recognized by the citizens as democratic institutions and voluntary associations which are clearly distinguished from the government machinery instead of being identical with it.
5. If the fundamental rights of the individual, including freedom to form political associations and other equally fundamental rights of free men are recognized and guaranteed.
6. If the means of expressing public opinion, for instance, radio and press, are not dominated by the government.
7. If the institutions which serve to protect the individual from power of government being exercised wantonly and arbitrarily, the rule of the law is recognized as the most important one.“³⁾

Auf deutscher Seite konstituierten sich die vorbereitenden Verfassungskommissionen am 8. März 1946 in Bayern sowie am 12. März 1946 in Groß-Hessen und Württemberg-Baden. Statt eines Berichts, dessen Ausarbeitung in der OMGUS-Direktive vom 4. Februar 1946 vorgesehen war, fertigten diese Vorausschüsse jeweils einen Verfas-

³⁾ Public Record Office (PRO), FO 371/55588.

sungsvorentwurf an. Die amerikanische Militärregierung griff in die Verhandlungen der Ausschüsse kaum ein. Clay betonte später, als er die Vorentwürfe dem Kriegsministerium in Washington übersandte, „that these constitutions are being developed by the Germans in an atmosphere of freedom from Military Government direction or interference“⁴⁾. Im Länderrat empfahl Clay den Ministerpräsidenten die Aufnahme einer Bestimmung hinsichtlich der Übertragung von Befugnissen an eine künftige Bundesregierung bzw. zunächst an den Länderrat:

„While we expect that these constitutions will establish strong political units of the several states, we must remember that they must contain provisions for these states to cede such powers as are necessary to a federal government when it is established. In the absence of the establishment of a central government provision must be made to cede similar powers to the Council of Ministers President. I hope that your committees have given this attention and if they have not, that you will ask them to pay particular attention to the point.“⁵⁾

Die Vorentwürfe, die im Mai bzw. Juni 1946 der Militärregierung vorgelegt wurden, dienten den am 30. Juni gewählten und am 15. Juli sich konstituierenden Verfassungsgebenden Landesversammlungen als Arbeitsgrundlage.

Zum Vorgehen legte Clay fest, daß bei der Prüfung der Entwürfe durch die Militärregierung die allgemeinen Grundbedingungen für ein demokratisches Deutschland, die Joseph T. McNarney artikuliert hatte, beachtet würden⁶⁾; daß ferner „objections are to be made in a spirit of great caution and self-restraint and only because of considerations vitally related to the essential objectives of Military Government, or to the basic policy announced by the Military Governor“⁷⁾; schließlich: „Informality should be the key note of their contacts and the effort should always be to elicit necessary changes on the initiative of the Germans, and not to impose them“⁸⁾.

⁴⁾ Telegramm L. D. Clays an das Kriegsministerium vom 24. 8. 1946, in: BA, OMGUS CAD 17/255-2/24.

⁵⁾ Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945—1949, Bd. 1: September 1945 bis Dezember 1946, München 1976, S. 550.

⁶⁾ Vgl. Civil Administration Division, 20. July 1946: Military Government Relationship to the Work of the Constituent Assemblies, in: IfZ-Archiv, OMGUS Selected Records, MA 1420/9.

⁷⁾ Ebd.

⁸⁾ Ebd.

Ein „Interdivisional Committee on German Governmental Structure“ (ICOGS) sollte die Civil Administration Division bei ihrer Prüfungsarbeit unterstützen. ICOGS hatte in einem Bericht grundsätzliche Erwägungen über verschiedene Punkte angestellt:

1. *Parlamentarisches System.* Es sei auf deutscher Seite zu entscheiden, ob die Verfassungen für ein volles parlamentarisches System mit der Möglichkeit, die Regierung durch ein Mißtrauensvotum zu stürzen, oder für eine stabile Regierung sorgen sollten⁹⁾.

2. *Staatspräsident.* Wenn die Verfassung die Möglichkeit des Sturzes der Regierung durch ein parlamentarisches Mißtrauensvotum vorsehe, dann sei ein Staatspräsident wünschenswert.

3. *Zweite Kammer.* Es solle den Deutschen freistehen, sich entweder auf eine legislative Kammer zu beschränken oder ein Zweikammersystem zu schaffen.

4. *Wahlssystem.* Jedes Wahlssystem, das eine gerechte Repräsentation des Volkes und häufige Wahlen garantiere, sei zu akzeptieren.

5. *Die Beamten.* Die Ernennung und die Beförderung der Beamten sollte nach dem Leistungsprinzip erfolgen.

6. *Die richterliche Gewalt.* Die richterliche Gewalt sei mit der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt auf die gleiche Stufe zu stellen und müsse unabhängig sein.

7. *Grundrechte und deren Schutz.* Bestimmte Grundrechte seien zu garantieren.

8. *Notstandsbestimmungen.* „The executive must have authority to meet situations of imminent public danger especially under the full parliamentary system.“

9. *Verfassungsmäßiger Schutz lokaler Selbstverwaltung.* „Our principle of decentralization and the known tendency of German government toward centralization require some constitutional protection for the independence and autonomy of local government.“

10. *Wirtschaftssystem.* „The degree to which the constitutions depart from a capitalistic toward a socialistic economic system“ sei von den Deutschen festzulegen. Wirtschaftliche Macht dürfe sich jedoch nicht in den Händen weniger Beamter konzentrieren. „The delegation of central econo-

⁹⁾ Vgl. „Report and Recommendations on Drafts of Constitutions for Bavaria, Wuerttemberg-Baden, and Hessen“, in: IfZ-Archiv, OMGUS Selected Records, MA 1420/9.

mic functions to the eventual central government and meanwhile, to the Länderrat or any successor body“ müsse möglich sein.

11. Die *Kommunalbeamten*. Um die Prinzipien der Dezentralisierung zu schützen, sollten die Verfassungen die Wahl kommunaler Versammlungen und kommunaler Regierungen garantieren. Alle Kommunalbeamten „should be recognized as local and not state officials“.

12. *Verfassungsänderungen*. Eine Verfassungsänderung müsse von der einfachen Gesetzgebung unterschieden werden.

13. *Der Länderrat und die zukünftige Zentralregierung*. „Our policy requires that the Länderrat shall continue to function successfully in its assigned fields.“

Die amerikanische Besatzungsmacht wollte sich zwar einen gewissen Einfluß auf die inhaltliche Ausgestaltung der Länderverfassungen sichern, sie ging aber davon aus, daß die Verfassungen nur dann im Sinne der angestrebten Demokratisierung wirken könnten, wenn den Deutschen die Identifizierung mit ihrem Staatsgrundgesetz ermöglicht wird. Deshalb wollte OMGUS die Länderverfassungen frei von amerikanischem Diktat entstehen lassen. Eingriffe waren auf ein Minimum zu beschränken und hatten nur dann zu erfolgen, wenn demokratische Prinzipien, wie sie von dem amerikanischen Militärgouverneur McNarney formuliert worden waren, gefährdet schienen.

Die Praxis entsprach dann auch weitgehend dieser Planung, sowohl was die Anzahl der Eingriffe als auch deren Inhalte und Modalitäten betraf. Durch den Aufbau fast freundschaftlicher Kontakte mit der deutschen Seite war es für die amerikanische Besatzungsmacht sogar möglich, nach der Verabschiedung der Verfassungen durch die Landesversammlungen noch verbindliche Abänderungswünsche durchzusetzen, ohne bei den Deutschen das Gefühl zu hinterlassen, nur Befehlsempfänger der Amerikaner zu sein. So erklärte der Präsident der Bayrischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Michael Horlacher, in der Abschlusssitzung am 26. Oktober 1946, daß „die Verfassung auf der freien Beschlußkraft und den eigenen Anstrengungen und dem eigenen Willen der vom Volke gewählten Vertreter“ beruhe. „Auch die Anstrengungen von der amerikanischen Seite haben die freie innere Zustimmung dieses Hauses gefunden.“¹⁰⁾

¹⁰⁾ Horlacher (CSU), Verfassungsgebende Landesversammlung (VLV) Bayern, Sten. Ber., 10. Sitzung, 26. 10. 1946, S. 241.

Die von der amerikanischen Besatzungsmacht gewünschten Änderungen wurden insgesamt bereitwillig vorgenommen. Im allgemeinen stellten sie nur Ergänzungen oder Präzisierungen dar, die durchaus auch den Intentionen der deutschen Verfassungsgeber entsprachen. Die Ablehnung eines verbindlichen, nach der vorläufigen Verabschiedung an die Deutschen herangetragenen Abänderungswunsches in Württemberg-Baden durch die Verfassungsgebende Landesversammlung (Art. 25 Abs. 2, Schaffung von Körperschaften zur Ordnung der wirtschaftlichen Angelegenheiten) wurde von der amerikanischen Militärregierung hingenommen. Insgesamt wirkte der Einfluß der amerikanischen Besatzungsmacht auf die Verfassungsberatungen in Richtung einer Stärkung demokratischer Prinzipien und war in bezug auf die Inhalte relativ gering.

Zu einem Dissens mit den deutschen Verfassungsgebern ist es kaum gekommen. Dies hat einmal damit zu tun, daß diese Grundsätze im Prinzip bei den Deutschen unstrittig waren und zum anderen, daß die Amerikaner die Verfassungen unbedingt als Werk der Deutschen erscheinen lassen wollten. Aussagen sowohl deutscher Verfassungsgeber als auch amerikanischer Berater stimmen in der Einschätzung überein, daß die Amerikaner den Deutschen die größtmögliche Freiheit bei ihren Verfassungsarbeiten ließen.

Der Eindruck herrscht vor, daß die Amerikaner unbefangener als die Europäer mit den historischen und geographischen Gegebenheiten umgegangen sind. Während zum Beispiel die französische Führung vorbereitende historische Studien über die deutschen Länder anfertigen ließ mit dem Ziel, historisch gewachsene Einheiten zusammenzulassen bzw. sie als separate Einheiten behandeln zu können, zogen die Amerikaner aus verkehrsstrategischen Gesichtspunkten quer durch die Länder Baden und Württemberg eine Landesgrenze, die nicht von Bestand sein konnte, weil kein deutscher Politiker diese willkürliche Grenzziehung akzeptieren wollte.

Die Berater der amerikanischen Militärregierung waren zwar mit den deutschen Verhältnissen vertraut, doch legten sie im Blick auf die Neugestaltung unterschiedliches Gewicht auf deren gesellschaftliche und staatliche Absicherung. Die Gruppe deutscher Emigranten, die im amerikanischen State Department arbeitete und zu der Vertreter der Frankfurter Schule gehörten wie Max Horkheimer, Herbert Marcuse oder Hans Speyer, legte vor allem Wert auf wirtschafts- und gesellschaftspolitische Maßnahmen, die die West-

mächte zum Neuaufbau Deutschlands ergreifen sollten. Ihr Einfluß kann aber nach Aussagen eines Beteiligten als minimal angesehen werden, da General Clay, der eine wichtige Rolle bei der Verfassungsgebung spielte, mit dem „War Department“ und nicht mit dem „State Department“ di-

rekt in Verbindung stand. Den Beratern um Clay wie Walter Dorn, Carl Joachim Friedrich, Robert Murphy, James K. Pollock, Hans Simons etc. ging es vornehmlich um die Sicherung demokratischer Grundrechte und den Aufbau demokratischer Institutionen.

II. Die britische Verfassungspolitik

Die Briten ließen sich bei ihrer Deutschland- bzw. Verfassungspolitik vor allem von den übergeordneten Gesichtspunkten des europäischen Gleichgewichts bestimmen — eine klassische Konzeption, die im Zeichen beginnender Teilung des europäischen Kontinents früher als bei den Amerikanern und Franzosen in einen Ost-West-Gegensatz einmündete. Eine von langer Hand vorbereitete oder als Leitlinie geltende Vorgabe für die deutschen Verfassungsarbeiten hatten die Engländer im Gegensatz zu den Amerikanern und Franzosen nicht. Zwar lassen ihre Eingriffe in die deutschen Verfassungsarbeiten den Versuch der Übertragung eigener Verfassungsprinzipien erkennen, die Implementierung dieser Grundsätze wurde aber unterschiedlich gehandhabt und war, wenn nicht in der deutschen Tradition stehend, nicht durchsetzbar.

Das anfängliche Zögern der Briten bei der Ausarbeitung von Verfassungen hatte sicherlich mehr mit der zunächst unklaren territorialen und politischen Struktur ihrer Zone zu tun, als mit der eigenen Tradition ungeschriebener Verfassungen. Spätestens 1946/47, als die Briten gegenüber den übrigen Besatzungsmächten ins zeitliche Hintertreffen geraten waren, wurden die Verfassungsarbeiten forciert. Die Vorschläge der britischen Militärbehörden zur Verfassungsgebung in den Ländern und die Auseinandersetzungen und Verhandlungen darüber zogen sich bis zur Erarbeitung des Bonner Grundgesetzes hin.

Die britische Verfassungspolitik ergibt sich als besatzungspolitische Notwendigkeit aus der britischen Deutschlandpolitik, welche sich ihrerseits von den Konstellationen auf internationaler Ebene, d. h. letztlich der Abkehr von der Viermächteverantwortung und der beginnenden Teilung Europas herleitete. Das ursprüngliche Wechselspiel der politischen Akteure im Dreieck USA-GB-UdSSR und dessen zunehmende Entwicklung zu einem bipolaren Verhältnis, in dessen Interaktionen auch die Deutschen immer stärker einbezogen wurden, hinterließ auch im Prozeß der Verfassungsgebung in der britischen Zone

seine Spuren. Dies um so mehr, als es nach neueren Forschungen gerade die Briten waren, die frühzeitig auf einen antisowjetischen Kurs einschwenkten und ihre Deutschlandpolitik dafür einsetzten¹¹⁾.

Das britische Vorgehen läßt sich in drei Phasen beschreiben: Verfassungspolitisch setzte in der britischen Zone im Frühsommer 1946 zunächst eine *erste Phase* des Verzögerns und Abwartens ein. Im Dezember 1946 erst legte die britische Militärregierung mit der Verordnung Nr. 57 den Rahmen fest, innerhalb dessen die gesetzgebenden Organe und Regierungen handeln konnten¹²⁾. In den neu gebildeten Ländern Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen wurde auf dieser Grundlage die Ausarbeitung von vorläufigen Landesverfassungen in Angriff genommen, die den Charakter von Organisationsstatuten trugen. In wenigen Artikeln sollte nach dem Willen der britischen Verfassungsgeber das Verfassungssystem dieser beiden Länder geregelt werden. Pragmatische de-facto-Lösungen waren in dieser Phase offensichtlich gefragter als juristisch ausgefeilte Kodifizierungen von umfassenden Verfassungsnormen.

Die Organisationsstatute mit ihrer Beschränkung auf die unmittelbar notwendigen staatsrechtlichen Bestimmungen entsprachen ebenso wie die frühe Hamburger Verfassung und die beiden nicht genehmigten Verfassungen für Bremen und Schleswig-Holstein völlig den Anforderungen, wie sie sich aus der deutschlandpolitischen Konzeption Londons ergaben. Dieser entsprechend wurde durch die konstitutionelle Sicherung der Länder in der Zone allen weiteren Separierungs- und Internationalisierungsversuchen eine Absage er-

¹¹⁾ Vgl. Falk, Pingel: Die Russen am Rhein? Zur Wende der britischen Besatzungspolitik im Frühjahr 1946, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte (1982), und Rolf Steininger, Deutsche Geschichte 1945—1961. Darstellungen und Dokumente in zwei Bänden, Frankfurt 1983.

¹²⁾ Vgl. Verordnung Nr. 57 vom 1. Dezember 1946, Befugnisse der Länder in der britischen Zone, später geändert durch Verordnung Nr. 81 vom 1. März 1947, in: Amtsblatt der britischen Militärregierung 1947.

teilt. Eine endgültige Regelung in bezug auf Gesamtdeutschland war damit allerdings noch nicht getroffen. Vor diesem Hintergrund werden auch die beiden „Gentlemen agreements“ in den verfassungspolitischen Auseinandersetzungen in Schleswig-Holstein und Bremen gegen Ende des Jahres 1946 verständlich. Beide Verfassungen waren für die Regelung des staatlichen Lebens ausreichend und standen keineswegs im Widerspruch zu den deutschlandpolitischen Zielen der Briten zu dieser Zeit.

In dieser ersten Phase wurde von den Briten Wert darauf gelegt, bestimmte, ihrem eigenen politischen System und Demokratieverständnis entstammende Regelungen noch unter der Perspektive von Kommunalverfassungen festzuschreiben. Auf höherer Ebene wurden zunächst keine auf Dauer angelegten und kodifizierten staatsrechtlichen Verhältnisse geschaffen. Vor allem forderten die Briten:

- besondere Regelungen zum Wahlsystem (Mehrheitswahl);
- die Trennung von politischen und administrativen Ämtern;
- das Verbot der politischen Betätigung von Beamten und Verwaltungsangestellten des öffentlichen Dienstes.

In der zweiten Phase britischer Verfassungspolitik rückten dann verfassungspolitische Forderungen ins Zentrum des Interesses, die eindeutiger für die Länderebene konzipiert waren und dem Ziel entsprachen, die eigene Zone territorial zu konsolidieren und konstitutionell zu festigen. Das hieß im einzelnen:

- keine direkte Bezugnahme in den Landesverfassungen auf einen künftigen deutschen Gesamtstaat, um hier jeglicher Präjudizierung vorzubeugen;
- Verbot der politischen Betätigung von Beamten und Verwaltungsangestellten des öffentlichen Dienstes;
- parlamentarische Kollektivverantwortlichkeit des Kabinetts;
- Regelungen der Aufgaben und Funktionen der Parlamentsausschüsse;
- Recht der Regierungsmitglieder oder deren Beauftragten, vor den Legislativorganen zu reden und Stellung zu einzelnen Sachfragen zu nehmen;
- Gesetzesinitiativrecht auch für einzelne Landtagsabgeordnete.

Zu einem späteren Zeitpunkt (*dritte Phase*), als die Viermächteverantwortung wesentlich brüchiger

geworden und daher die Bizone gebildet worden war, rückte die Kodifizierung der Menschen- und Grundrechte in den Länderverfassungen sowie deren Annahme durch Volksentscheide in den Vordergrund. Die Verfassungen sollten jetzt eindeutig zum Ausdruck bringen, daß sie nicht mehr vorläufige Provisorien, sondern definitive Länderverfassungen sein wollten. Der von deutscher Seite in die Verfassungen aufgenommenen Bestimmung, daß die Länder als Gliedstaaten eines übergeordneten Gesamtstaates zu betrachten seien, wurde nicht mehr, wie noch wenige Monate zuvor, widersprochen. Während der gesamten Zeit wurde den deutschen Verfassungsgebern in zunehmendem Maß Beteiligung, Einfluß und letztlich Eigenverantwortlichkeit für die ausgearbeiteten Verfassungen übertragen. Grundsätzlich galt auch in der späten Phase der Verfassungsgebung, daß die Länderverfassungen bzw. die Entwürfe dazu der britischen Militärregierung vorgelegt werden mußten¹³⁾.

Nach der Bildung der Bizone orientierten sich die Briten zunehmend an den Länderverfassungen der amerikanischen Zone. Deutlich markierten die Empfehlungen des Deputy President der Governmental Sub-Commission, die vom Governmental Structure Office aus Vergleichen erarbeitet worden waren, den Übergang in die dritte Phase britischer Verfassungspolitik. Hierbei wurde zunächst der Unterschied zwischen den Verfassungen der Länder in der britischen Zone und denen in der amerikanischen verdeutlicht: „Thus, the main differences between the British Zone drafts and the U. S. Zone constitutions are that the former, in effect, deal only with the structure of the State — and that very briefly and not always adequately — while the later deal with this subject in considerable detail and also cover the additional subjects . . . , above.“¹⁴⁾ (Basic Human Rights and Duties; Man and Society)

Von britischer Seite¹⁵⁾ wurde sowohl ein reibungsloses Funktionieren des Staatsapparates gewünscht, als auch Wert darauf gelegt, daß die Länderverfassungen bestimmten verfassungsrechtlichen Grundprinzipien entsprachen. Insbesondere sollte die Trennung der drei Gewalten deutlich zum Ausdruck kommen. Die Richter sollten unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sein; der öffentliche Dienst sollte weitgehend von politischem Einfluß frei gehalten und die Beam-

¹³⁾ Vgl. PRO, FO 1033/20, XC/A 51252, Land Constitutions.

¹⁴⁾ Ebd.

¹⁵⁾ Vgl. ebd.

ten nach Qualifikation und Leistung berufen werden. Auf allen Ebenen der Länder war durch die Verfassungsgeber die Kontrolle der Wählerschaft und der Legislativorgane über die Exekutive sicherzustellen. Die gesetzgeberische Funktion der Parlamente durfte nicht delegiert werden. Nach den Prinzipien der Dezentralisierung waren die Selbstverwaltungsrechte der Kommunen zu stärken.

Die plebiszitäre Komponente in den Verfassungen sollte nach britischen Vorstellungen nicht zu stark ausgestaltet werden. Daher sollten zum einen bestimmte Materien — wie z. B. Haushaltsfragen — einem Referendum nicht unterworfen werden können; zum anderen sollte für Verfassungsänderungen und wichtige Materien — wie z. B. die Sozialisierung — ein Volksentscheid zwingend vorgeschrieben werden. Die Auslösung eines Volksvotums sollte grundsätzlich an eine qualifizierte Mehrheit im Landtag gebunden werden.

Darüber hinaus wünschten die Briten, um zumindest verfassungsrechtlich einem Rückfall in den Totalitarismus vorzubeugen, die Aufnahme der Grund- und Menschenrechte, und sei es nur in Form eines kurzen Hinweises in den Präambeln. Bezüglich der Arbeits-, Wirtschafts- und Gesellschaftsverfassung sollten die deutschen Verfassungsgeber Zurückhaltung üben und diese Materien — wie dies in der Praxis auch geschah — der normalen Gesetzgebung überlassen.

Auch hatten die deutschen Landespolitiker darauf zu achten, welche Aufgaben und Funktionen von der britischen Besatzungsmacht einer künftigen deutschen Zentralregierung zugeordnet wurden. In generellen Übergangsbestimmungen war sicherzustellen, daß auch Materien, die aus der gesetzgeberischen Kompetenz der Landesparlamente herausgenommen waren, in Einklang mit den Richtlinien der Militärregierung geregelt werden konnten, ohne Gefahr zu laufen, dabei gegen die Verfassungen zu verstoßen.

Der Deputy President der Governmental Sub-Commission empfahl dementsprechend auf den Prozeß der Verfassungsgebung in den Ländern einzuwirken. Grundsätzlich sollte allerdings gelten: „That the principle, as indicated by the drafts so far submitted, of a short Constitution dealing primarily with the structure of the State and little else should be accepted ...“¹⁶⁾

Dabei stand die Auffassung im Vordergrund, daß die bereits geleisteten Arbeiten zu den Landesgrundgesetzen oder vorläufigen Verfassungen/

Organisationstatuten in die künftigen Verfassungsarbeiten integriert werden sollten. Zeitökonomische Gründe spielten hierbei sicherlich genauso eine Rolle wie die Überlegung, daß eine reibungslose Organisation der Landesgewalt — das Funktionieren der Staatsorgane — mit den vorläufigen Landesgrundgesetzen erreicht werden konnte bzw. erreicht worden war. Die britische Militärregierung sollte aber nicht auf dieser Form der Landesverfassungen insistieren: „If final drafts are more on the model of the Constitutions for the U. S. Zone, they need not necessarily be radically cut, provided that our interests are not prejudiced“¹⁷⁾, hieß es in verfassungspolitischem Pragmatismus.

Die verfassungspolitischen Zielsetzungen der britischen Besatzungsbehörden wirkten somit über mehrere Jahre in den jeweils unterschiedlichen Stand der Verfassungsarbeit hinein. Letztlich durchgesetzt hat sich, außer auf der Ebene der Kommunalverfassungen, nur wenig des ursprünglich Geforderten. Deutlich zeigt sich das Scheitern der Bemühungen um eine forcierte Systemübertragung z. B. daran, daß weder das Mehrheitswahlrecht noch die Regierungsbildung nach dem Prinzip der Integration, weder das Verbot der politischen Betätigung für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes noch die parlamentarische Kollektivverantwortlichkeit der Landesregierungen in den endgültigen Verfassungen der Länder der ehemaligen britischen Besatzungszone festgeschrieben wurden.

Die Vorbilder Weimars, die eigene Landestradi-tion und zu einem späteren Zeitpunkt das Bonner Grundgesetz wirkten wesentlich stärker auf die Ausgestaltung der Verfassungen als die britischen Vorgaben und verfassungspolitischen Zielsetzungen. Nicht zuletzt mag dazu auch die Haltung der britischen Besatzungsbehörden beigetragen haben, einen gewissen verfassungspolitischen Pragmatismus zu pflegen, der weniger darauf aus war, auf einzelnen detaillierten Verfassungsbestimmungen zu bestehen, als vielmehr, die Verfassungen während der verschiedenen Stadien in Einklang mit der Besatzungs- und Deutschlandpolitik zu sehen. Die konkrete Ausgestaltung der Verfassungen wurde in zunehmendem Maße den deutschen Verfassungsgebern selbst überlassen. Dies darf aber keineswegs darüber hinwegtäuschen, daß einzelne Dienststellen und Militärbehörden auf die unmittelbare Ausgestaltung von Verfassungstexten Einfluß zu nehmen suchten, was oft genug die Verhandlungen in die Länge

¹⁶⁾ Ebd.

¹⁷⁾ Ebd.

zog. So stellte beispielsweise in Nordrhein-Westfalen die Educational Branch einen umfangreichen Forderungskatalog für die Schulverfassungen auf¹⁸⁾. Letztlich konnten sich deutsche Verfassungsgeber und Militärregierungen jedoch immer darauf einigen, entweder die Präzisierung und Konkretisierung von Verfassungsnormen eigenen Ausführungsgesetzen zu überlassen, oder aber die gestellten Forderungen verliefen im Sande.

Die Rolle und Funktion der britischen Besatzungsmacht kann zusammenfassend vor allem darin gesehen werden, daß sie die Verfassungsgebung in den Ländern in Gang brachte, deren Ablauf organisierte und sie zum Ergebnis führte. Neben ihrem Einfluß auf die prozeduralen Abläufe der Verfassungsgebung widmeten sich

die britischen Besatzungsbehörden stärker als die beiden anderen Besatzungsmächte der inhaltlichen Ausgestaltung der einzelnen Landesverfassungen. Diese stand vor allem in der frühen Phase ihrer Besatzungspolitik unter dem verfassungspolitischen Vorzeichen der Systemübertragung, was sich jedoch bald auf Grund der geänderten deutschlandpolitischen Rahmenbedingungen und der notwendigen Partizipation und Eigenverantwortlichkeit der deutschen Verfassungsgeber änderte. Das Maß der Einflußnahme ging zurück. Die britische Verfassungspolitik stellte mithin den Versuch dar, den Neubeginn einer parlamentarischen Parteiendemokratie zu initiieren, deren Erfolgchancen nicht zuletzt durch den Rollentausch der Besatzungsmacht vom sendungsbehafteten Demokratiemissionar zum aufmerksam begleitenden Kritiker erhöht worden sind.

III. Die französische Verfassungspolitik

Die französische Verfassungspolitik schließlich unterscheidet sich von der amerikanischen und der britischen vor allem durch die außenpolitische Vorgabe eines dissoziativen Föderalismus; die verfassungspolitische Konsequenz dieses eher staatenbundlichen Deutschlandkonzepts war die Stärkung landesstaatlicher Tradition, die auch partikularistische Tendenzen innerhalb gewachsener Länder nicht ausschloß. Bei den Franzosen ist deshalb die Kluft zwischen der eigenen Verfassungstradition des zentralistisch organisierten Nationalstaats und der auf Dezentralisierung gerichteten deutschen Staatsorganisation größer als bei den übrigen westlichen Besatzungsmächten. Diese Anlage der französischen Deutschlandpolitik kontrastiert vor allem mit der zentralstaatlichen sowjetischen Deutschlandpolitik und der ihrer Statthalter KPD und SED.

Die Verfassungspolitik Frankreichs erfährt ihre Determinanten aus übergeordneten Gesichtspunkten der französischen Deutschlandpolitik:

1. Vorrangig war die *territoriale* und organisatorische Ausgestaltung des künftigen deutschen Staates aus französischem Herrschafts- bzw. *Sicherheitsbedürfnis*.

2. Zentraler Gesichtspunkt der staatlichen Organisation war das *Verhältnis der Gliedstaaten* — insbesondere der vier Länder der französischen Be-

satzungszone Baden, Rheinland-Pfalz, Württemberg-Hohenzollern und der Saar — zu einem künftigen deutschen *Zentralstaat*. Handlungsmaxime war die klassische Herrschaftsformel des *divide et impera*.

3. Einen *Sonderstatus* sollte von Anfang an das Saarland erhalten; um das Saarland vor allem wirtschaftlich an Frankreich anzugliedern, mußten Anstrengungen bei den anderen alliierten Siegermächten unternommen werden.

Die jeweilige französische Verfassungspolitik wurde diesen drei Gesichtspunkten nach- bzw. funktional zugeordnet. Je mehr die eigenen Vorstellungen zur territorialen, dezentralen und dem Sonderstatus entsprechenden Organisationen des künftigen deutschen Staatswesens den tatsächlich erreichten oder erreichbaren entsprachen, um so größer war dann der Spielraum für die deutschen Verfassungsgeber in dieser Region.

Die Bildung selbständiger, staatlich verfaßter Ländereinheiten war somit das oberste Ziel der französischen Deutschland- und Besatzungspolitik. Das schnelle Vorgehen bei der Schaffung von Verfassungen in den Ländern ihrer Zone belegt die außen- und deutschlandpolitische Priorität. Aber auch die unterschiedliche Behandlung der Länder ihrer Zone verweist auf Motive der französischen Deutschlandpolitik: Je näher das jeweilige Land bei den eigenen Grenzen lag, um so stärker sollten die Bindungen zu Frankreich ausgestaltet werden. Das Saarland sollte als assoziiert-

¹⁸⁾ Vgl. Hauptstaatsarchiv Düsseldorf, NW 57, Nr. 11, S. 71 ff.

tes Land aufgebaut werden, Rheinland-Pfalz wurde zum Schwerpunkt vor allem kultureller Bemühungen, in Baden war die französische Politik auf die Stärkung verfassungs- und kulturpolitischer Elemente ausgerichtet und in Württemberg-Hohenzollern sollte vor allem die staatliche Existenz gesichert werden.

Der französischen Verwaltungstradition entsprach die penibel genaue Verfolgung bzw. zentrale Kontrolle der deutschen Verfassungsarbeiten, zumal die französischen Verwaltungsbehörden in Deutschland personell quantitativ wie qualitativ besser ausgerüstet waren als die der anderen Siegermächte. Juristisch geschulter Verstand und die Kenntnis deutscher Geschichte und Kultur bei zahlreichen in französischen Behörden angestellten französischen Germanisten ließen die historischen und kulturellen Wurzeln bei der deutschen staatlichen Organisation stärker zum Tragen kommen als bei den anderen Siegermächten. In der Tradition der französischen „mission civilisatrice“ steht auch der Gedanke, daß die Neuorientierung in Deutschland auf den Gebieten der Erziehung und Kultur beginnen müsse. Die französischen Kulturprogramme waren daher stärker entwickelt als bei den übrigen Besatzungsmächten.

Im Stil war die französische Verfassungspolitik zwar ebenfalls von der Strategie gekennzeichnet, die Verfassungsgebung nach außen nur als Werk der Deutschen in Erscheinung treten zu lassen, obwohl die französische Militärregierung schon im Vorstadium stärker als die anderen westlichen Militärregierungen Einfluß auf die Verfassungsarbeiten zu nehmen versuchte. Diese Gängelung der Deutschen sollte nach außen nicht bekannt werden, wurde sie doch über frankophile Gruppierungen — meist autonomistische oder gar separatistische Organisationen — zu leiten versucht.

Anfang 1947 formulierte die französische Militärregierung Verfassungsgrundsätze, die von den deutschen Verfassungsgebern in den verschiedenen Ländern der französischen Zone eingehalten werden sollten. Das Außenministerium hatte zum Studium der verfassungsmäßigen Organisation eines zukünftigen Deutschland eine Kommission einberufen. Wie der stellvertretende Militärgouverneur Laffon in diplomatischer Sprache betonte, handelte es sich bei diesen Verfassungsgrundsätzen nicht um „eine den Deutschen auferlegte Direktive, sondern nur einfach um Vorschläge (suggestions), die für die in Gang befindliche Ausarbeitung der Verfassungstexte eine

mögliche Anregung“ sein könnten¹⁹⁾. Die „Vorschläge“ die von dem stellvertretenden Militärgouverneur am 28. Februar 1947 an die Landesdelegationen von Rheinland-Pfalz, Baden und Württemberg-Hohenzollern geschickt worden waren, beschäftigten sich mit drei Bereichen:

- mit der Staatsangehörigkeitsfrage;
- mit den Grundprinzipien der Verfassung;
- und mit der Staatsorganisation.

Die Staatsangehörigkeitsfrage

Zur Frage der Staatsangehörigkeit wurde festgelegt: „Die Staaten (d. h. die Länder) haben die Zuständigkeit in Fragen der Staatsangehörigkeit.“ Die Rede ist also nicht von einer deutschen Staatsangehörigkeit, sondern von der Staatsangehörigkeit eines Landes.

Grundprinzipien der Verfassung

Die „verfassungsmäßigen Grundprinzipien“ formulieren überzeitliche Grundrechte:

1. „Gleichheit aller vor dem Gesetz und vor der Justiz. Gleichheit und politische Rechte; gleiches Recht auf Erziehung; gleicher Zugang für alle zur Beschäftigung; Recht auf Arbeit und entsprechende Entlohnung.
2. Freiheit des Individuums, seiner Tätigkeiten, seiner Bewegungsfreiheit, seines Glaubens, seiner Meinungen, seines Rechts, diese auszudrücken. Diese Freiheit soll gegen Willkür geschützt werden.
3. Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit unter Beachtung der gesetzlichen Regeln einer Demokratie vor allem im Bereich der Gewerkschaften.
4. Anerkennung der Würde des Menschen, seines Lebens, seiner Entwicklungsmöglichkeiten und seiner Güter.
5. Anerkennung der Rechte der Minoritäten jeder Art.
6. Die genannten Menschenrechte sind unveräußerlich auch für den Fall des Widerrufs oder einer Umstimmung.

Organisation des Staates

1. Der Ursprung aller Gewalt ruht in der Volkssouveränität. Diese ist unveräußerlich.
2. Die politische Macht liegt bei den einzelnen Staaten. Diese delegieren einen Teil an eine diesen Staaten verantwortliche Bundesregierung. Der

¹⁹⁾ Constitution Wurtemberg 1946/49, DGAP, Archives Diplomatiques, Ministère des Affaires Etrangères, Paris, Dossier 42, Caisse 231—P. 39.

Bundesstaat kann außerhalb der ihm ausdrücklich zugestandenen Zuständigkeit keine Gesetze erlassen.

3. Der Wille des Volkes wird von frei berufenen Versammlungen repräsentiert, denen gegenüber die jeweiligen Regierungen verantwortlich sind.

4. Die Einhaltung lokaler und kommunaler Freiheiten, Basis jeder Demokratie, muß durch Institutionen garantiert werden.

5. Das Völkerrecht bindet die öffentliche Gewalt und die Bürger.

6. Der Grundsatz ‚Reichsrecht bricht Landesrecht‘ muß formell gestrichen werden.

7. Die Staaten sind frei, ihrer obersten Gewalt die Bezeichnung ‚Staatschef‘ zu geben.

8. Für jeden Staat ist eine Volksvertretung vorgesehen, die direkt und geheim vom Volke gewählt wird, ohne Unterschied des Geschlechts. Die obligatorische Bestellung einer Kammer schließt nicht die Möglichkeit der Wahl einer zweiten Kammer — nach welchem Modus auch immer — aus.“

Die Kommission glaubte, daß die Staaten folgende eingeschränkte Zuständigkeiten behalten sollten:

— Erziehung auf jeder Stufe; Kultur und Künste;

— Gerichtsbarkeit in allen Instanzen;

— Zivilrecht, Handelsrecht, Strafrecht;

— innere Verwaltung und Sicherheit;

— Hygiene und öffentliche Gesundheit;

— auf dem Gebiet der auswärtigen Beziehungen sollten die Staaten das Recht haben, diplomatische Vertreter mit auswärtigen Staaten auszutauschen und Verträge zu schließen;

— Bereich Wirtschaft, Technik und Kultur;

— auf allen anderen Gebieten behalten die Staaten die Zuständigkeit, die nicht ausdrücklich an den Bundesstaat abgegeben wurde.

Interventionen der französischen Militärregierung lassen sich in allen Stadien und Gremien (in der Gemischten Kommission, im Verfassungsausschuß, während der Verabschiedung) bei folgenden Punkten nachweisen:

— Im Sinne eines „dissoziativen Föderalismus“²⁰⁾ favorisierten die Franzosen z. B. in Rheinland-Pfalz Senat und Staatspräsident. Senat und Staatspräsident seien „desirables du point de vue fédéraliste et qu'ils répondent à notre préoc-

²⁰⁾ Frank R. Pfetsch, Die Außenpolitik der Bundesrepublik 1949—1980, München 1981, S. 123.

cupation politique vitale pour la sécurité française“²¹⁾).

— Die Pfalz sollte den Status einer eigenen Provinz mit eigener Provinzialregierung erhalten, Hohenzollern eine Sonderstellung innerhalb von Württemberg-Hohenzollern einnehmen.

— Ebenso wie in Baden wurde die Formulierung „in Zeiten tiefster Not“ in der Präambel beanstandet, da sie als indirekte Anklage gegen die Besatzungsmacht ausgelegt werden konnte. Stattdessen sollte das Land „dem inneren und äußeren Frieden“ dienen, ein „neues demokratisches Deutschland bilden“ und „lebendiger Teil der Gemeinschaft der Nationen“ sein.

— Das parlamentarische Mißtrauensvotum sollte möglich sein mit der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl und nicht, wie die CDU beabsichtigte, mit zwei-Drittel-Mehrheit.

— Bei der Schule und Lehrerbildung waren die Franzosen der Meinung, daß diese nicht in bekenntnisgebundenen Anstalten stattfinden solle, sondern in staatlichen — in Ausnahmefällen auch privaten — Anstalten mit pluralistischer Orientierung. Die Militärregierung trat für Simultanschulen ein. Art. 32 des Verfassungsentwurfs sollte umformuliert werden: Erziehung sei nicht nur Berufsausbildung, sondern dazu da, „de former leur personnalité, d'élever la jeunesse dans la foi en l'humanité et dans le respect des convictions religieuses, philosophiques et politiques d'autrui. Dans ce but, tout l'enseignement sera pénétré de l'idéal démocratique et l'inspirera des principes éternels de la liberté, de l'égalité et de la fraternité des hommes . . .“²²⁾.

— Bei der Frage der Fortgeltung von Staatskirchenverträgen lehnten die Franzosen eine Festschreibung dieser Verträge in der Verfassung gemäß ihrem laizistischen Staatsverständnis ab.

— Freizügigkeit sollte auch für Ausländer gelten.

— Die Öffentlichkeit der Landtagssitzungen müsse gewährleistet werden.

Um den Termin zur Volksabstimmung über die Verfassung am 18. Mai 1947 einhalten zu können, übten die Franzosen Druck auf die Verfassungsgeber aus. Das übergeordnete Ziel bestand darin, für die Verfassung eine große Mehrheit zu erreichen, eine breite Basis der Zustimmung: „alle Kräfte des Landes sollen in gerechter Weise repräsentiert sein.“

²¹⁾ Kommentar General Koenig zum Verfassungsentwurf vom 11. 1. 1947, in: Direction de l'Intérieur et des Cultes, Baden-Baden, Constitution de l'Etat Rhéno-Palatin 1946/49, in: Archives Dipl., MdAE, Dossier 50 A—C.

²²⁾ Ebd.

Im Unterschied zu den anderen Ländern der französischen Besatzungszone gab es auf französischer Seite für das Saarland mehrere Entwürfe für ein Organisationsstatut („Projet de Statut“ vom 23. Oktober 1946, 14. November 1946 und 19. Dezember 1946), die der besonderen Lage und der besonderen Stellung im staatlichen Nachkriegsgefüge entsprechen sollten und im Quai d'Orsay erarbeitet wurden. Die Grundprinzipien der französischen Saarpolitik wurden schon im August 1945 klar umrissen: „Telles sont les raisons qu'on peut invoquer en faveur d'un traitement particulier de la question sarroise devant préparer, non une annexion pure et simple, mais une union à la France, caractérisée par une incorporation économique et la création d'une administration autonome à direction française où les Sarrois débarrassés de leurs fonctionnaires prussiens et bava-rois, occuperaient une large place dans un régime de liberté respectant leurs particularités et leur dignité.“²³⁾

Die verfassungspolitische Umsetzung dieser Ziele (wirtschaftliche Angliederung an Frankreich und Verwaltungsautonomie unter französischer Kontrolle) sollte zunächst in einem Saarstatut erfolgen, bis nach „der Integration der Saar in den wirtschaftlichen und monetären Verband mit Frankreich“ das endgültige politische Regime festgelegt werden könne. Nach französischen Vorstellungen sollte das Saarstatut gekennzeichnet sein durch:

- Die wirtschaftliche und monetäre Eingliederung in Frankreich.
- Die außenpolitische und militärische Vertretung durch Frankreich.
- Die französische Verwaltungskontrolle, die von einem Hohen Kommissar wahrgenommen werden sollte, dem die Kontrolle der Regierungsarbeit obliege. Diese Kontrolle müsse geschickt getarnt werden (*habilement camouflé*), um nicht den Eindruck eines „Protectorats“ aufkommen zu lassen.
- Die Regierung der Saar sollte aus einer Regierungskommission bestehen mit einem auf ein Jahr gewählten Präsidenten und den Leitern ministerieller Verwaltungen.
- Die legislative Gewalt werde vom gewählten Parlament wahrgenommen. Das passive Wahlalter solle bei 20 Jahren liegen.

²³⁾ Statut de la Sarre Novembre 1944—Mars 1946. Direction des Affaires Politiques et Commerciales, in: Archives Dipl., MdAE, Série Z, Carton 570, Dossier 1.

— Eine Verfassungskommission solle einen Verfassungsentwurf ausarbeiten, der im Parlament beraten und verabschiedet werden solle. Nach Befürwortung durch die französische Regierung und Übereinstimmung mit dem vorliegenden Statut solle der Verfassungsentwurf einem Volksentscheid unterzogen werden.

— Es wird ein oberster Gerichtshof (*Cour Suprême*) eingerichtet. In bezug auf im Saarland geltendes französisches Recht solle ein gemischter französisch-saarländischer Gerichtshof zuständig sein.

— Dieses Saarstatut sollte von allen vier Besatzungsmächten unterzeichnet werden.

Die wichtigsten Grundsätze dieses französischen Saarstatuts sind in die (später wieder eliminierte) Präambel der saarländischen Verfassung aufgenommen worden: wirtschaftlicher Anschluß an Frankreich, politische Unabhängigkeit von Deutschland, Landesverteidigung und außenpolitische Vertretung durch Frankreich, Bestellung eines Vertreters der französischen Regierung etc. Die saarländische Verfassung sah jedoch keine Regierungskommission vor. Abweichend von anderen Verfassungen deutscher Länder legte sie das passive Wahlalter auf 20 Jahre fest.

Der französische Einfluß auf die Verfassungsarbeiten kann wegen fehlender Dokumente nicht exakt rekonstruiert werden. Charakteristische Abweichungen von anderen Ländern deuten aber auf Einflußnahmen hin. Ein von der CVP vorgeschlagener Staatspräsident hätte dem an Frankreich angegliederten Sonderstatus widersprochen. Mit einem an das Schweizer System angelehnten Kollegialorgan könne leichter verhandelt werden als mit einem starken Staatspräsidenten. Die Kompetenzen des Präsidenten sollten jedoch bewußt nicht klar definiert werden. In bezug auf das Verhältnis Exekutive — Legislative ließen die Franzosen den saarländischen Verfassungsgebern die Wahl zwischen ministerieller Verantwortlichkeit (französische Parlamentstradition) und ministerieller Unabhängigkeit (schweizerische Tradition).

In bezug auf die Legislative war auf französischer Seite an ein Ein-Kammer-System gedacht. Ein von der CVP vorgeschlagener Senat wurde also abgelehnt, ebenso die Bekenntnisschule. In beiden Fragen unterstützten die Franzosen die Positionen der saarländischen Links-Parteien. Ein Vergleich der französischen Vorstellungen mit dem endgültigen Text der saarländischen Verfassung zeigt, daß die französische Besatzungsmacht

sich vor allem bezüglich des Staatscharakters und der Wirtschaftsorganisation durchgesetzt hat, daß aber bei anderen Verfassungsbestimmungen die deutsche Verfassungstradition ausschlaggebend war. Die, von der Präambel abgesehen, geringfügigen Änderungen der saarländischen Verfassung nach der Eingliederung in die Bundesrepublik Deutschland belegen dies.

Die *Einschätzung der französischen Besatzungspolitik* in Deutschland schwankt je nach Stand- und Bezugspunkt zwischen Verurteilung und gemäßigter Befürwortung. Vom Standpunkt der deutschen Einheit war die französische Politik der ersten Nachkriegsjahre extrem behindernd und wird so nicht nur in der ex post-Betrachtung gesehen, sondern auch schon in den Augen von Zeitgenossen wie z. B. der amerikanischen Militärverwaltung. Der „dissoziative Föderalismus“, den die Franzosen verfolgten, die Abgrenzungs- und Isolierungsstrategien waren mit Sicherheit für den Aufbau eines deutschen Zentralstaats hinderlich und in dieser Wirkung auch beabsichtigt.

Zu einer eher verstehenden Beurteilung gelangt man, wenn man das französische Wirtschafts- und Sicherheitsinteresse und die Angst vor einem neu entstehenden deutschen Zentralstaat als Bezugspunkt wählt bzw. wenn man den Aufbau traditionell gewachsener Länder betrachtet. So behindernd die französische Politik im Hinblick auf einen deutschen Einheitsstaat war, so förderlich war sie in bezug auf den Aufbau einzelner Länder. Hier betätigte sich Frankreich ähnlich wie die anderen westlichen Alliierten als „Prozeßorganisator“. Die Implementation der französischen Besatzungspolitik, der Verfassungspolitik im engeren Sinne, schwankte zwischen zwei Polen: einerseits eine engmaschige „administrative“ Kontrolle, andererseits größtmögliche Freiheit für die deutschen Verfassungsgeber.

Beides steht nicht unbedingt in Widerspruch zueinander. Bei Einhaltung der größeren und übergeordneten politischen Prinzipien (Dezentralisierung, starke Länder, Denazifizierung und Umerzierung, Parlamentarismus etc.) blieb den Deutschen relativ großer Handlungsspielraum. General Koenig formulierte dazu: „Cependant, mon sentiment très net est de ne pas imposer au Gouvernement provisoire, ainsi qu'à l'Assemblée consultative, une constitution qu'ils n'auraient pas librement débattue et proposée.“ Und noch deutlicher: „Les Etats doivent être d'autant plus laissés libres d'établir leur constitution que l'absence d'uniformité dans les conditions sera une garantie

contre un retour à l'Etat centralisé.“²⁴⁾ Das Manövrieren zwischen diesen beiden Polen kann auch als Ausdruck des französischen Verwaltungssystems verstanden werden: Auf der unteren politischen Entscheidungsebene wurde die Kontrolle durch die Besatzungsmacht kleinlicher und administrativer; je höher die Ebene der politischen Entscheidungskompetenz, um so stärker kommen die größeren Leitlinien des politischen Handelns zum Tragen.

Das allen Verfassungsarbeiten übergeordnete Prinzip der französischen Politik war das einer extremen Dezentralisierung. Entsprechend wurde von den Franzosen gerade in der Verfassungspolitik alles abgelehnt, was nur im entferntesten nach Zentralismus aussah (vgl. z. B. die Ablehnung der Regelung bei allen Länderverfassungen: Reichsrecht bricht Landesrecht). Entsprechend dem obersten Prinzip der Dezentralisierung praktizierten die Franzosen in den einzelnen Gebieten ihrer Besatzungszone eine Politik, die auch kleineren geographischen Einheiten Sonderrechte zubilligte. In diesem Zusammenhang ist etwa der Sonderstatus für die Pfalz innerhalb von Rheinland-Pfalz zu sehen, der von den Franzosen gefordert wurde, sowie die Sonderstellung, die Hohenzollern innerhalb Württemberg-Hohenzollern einnehmen sollte.

Der Parlamentarismus als oberstes politisches Prinzip sollte gerade nach der Nazivergangenheit gestärkt werden. Ausdruck der Volkssouveränität war u. a. auch der geforderte Volksentscheid für die Verfassungen. Die Franzosen legten Wert auf eine möglichst breite Annahme der Verfassung durch das Volk, um einerseits die demokratische Legitimation zu demonstrieren und andererseits die Verfassung als Werk der Deutschen selber erscheinen zu lassen. Die parlamentarische Kontrolle wurde durch die Einführung des Mißtrauensvotums in allen Verfassungen gewährleistet. Die Unabhängigkeit der Verfassungsgerichte sollte dem klassischen Prinzip der Gewaltenteilung nach französischer Vorstellung gerecht werden. Als eine Reaktion auf die NS-Vergangenheit Deutschlands ist die Sicherung gegen autoritäre Regierungen zu sehen; ein Notstandsartikel entsprechend Artikel 48 WRV wurde auf französischer wie deutscher Seite abgelehnt. Grundrechte, Gewaltenteilung und damit zusammenhängend die Unabhängigkeit der Gerichte wurden betont. In bezug auf das Verhältnis von Kirche und Staat wurde auf die WRV als Modell verwiesen.

²⁴⁾ Organisation territoriale et constitutionnelle d'Allemagne 1945—46, in: Archives Dipl., MdAE, Pol. V A 2.

Französische Verfassungsprinzipien bzw. entsprechende politische Erfahrungen lassen sich in den Länderverfassungen nachweisen, ohne daß allerdings die Militärregierung notwendigerweise der Initiator gewesen sein muß:

— Die laizistischen Staatsauffassungen, wonach das Erziehungssystem in den einzelnen Ländern nicht von einer Kirche dominiert werden dürfe. Dementsprechend wurde die Bekenntnisschule abgelehnt und die Gemeinschaftsschule, wie sie z. B. in Baden schon Tradition hatte und von anderen Parteien gefordert wurde, befürwortet.

— Die Menschenrechte als Erbe der französischen Revolution.

— Bestimmungen zum Parlamentarismus, wozu auch die Verhinderung des parlamentarischen Absolutismus einer Partei gehört. Wegen Fehlens

einer entsprechenden Bestimmung wurde u. a. die französische Verfassung vom März 1946 abgelehnt.

— Das Widerstandsrecht gegen staatliche Unterdrückung, das seit der Menschenrechts- und Bürgerrechtserklärung von 1791 Bestandteil französischer Verfassungen geworden ist.

— Schließlich muß auf das Nachwirken französischer Kulturpolitik vor allem in Rheinland-Pfalz hingewiesen werden.

Die französischen Verfassungsgrundsätze für die deutschen Länder entsprachen — vom staatsrechtlichen Status einmal abgesehen — auch deutschen Vorstellungen, wurden also auch von den deutschen Parteien getragen. Diesen zu tragfähigen Mehrheiten verholfen zu haben, kann als wichtigster französischer Beitrag zur Verfassungspolitik gewertet werden.

IV. Einschätzung und Bewertung der alliierten Verfassungspolitik

Zur Verfassungspolitik der westlichen Alliierten lassen sich folgende Thesen formulieren:

1. Übergeordneter Gesichtspunkt der Verfassungspolitik war die territoriale und staatliche Rekonstruktion des Nachkriegsdeutschland bzw. des Nachkriegseuropa.

2. Die Alliierten achteten sehr darauf, daß die Verfassungen als Werk der Deutschen selber und keinesfalls von außen oktroyiert erscheinen sollten.

3. Das Bild des Verfassungslebens in den jeweiligen eigenen Staaten spielte keine übergeordnete Rolle, sondern war den Gesichtspunkten (1) und (2) untergeordnet.

4. Direkte Eingriffe der Besatzungsmächte in die Verfassungsarbeiten sind in allen Ländern nachzuweisen. Sie waren aber eher auf den Prozeßablauf als auf die inhaltliche Fixierung gerichtet. Die frühesten Verfassungspläne lagen von den Amerikanern vor (Juli 1946), die der Franzosen folgten (November 1946 bis Februar 1947) und schließlich publizierten die Briten ihre Verfassungsrichtlinien im November 1947.

5. Die materiellen Vorgaben der Alliierten lassen unverkennbar die eigene Verfassungstradition erkennen: bei den Amerikanern die liberal-kapitalistische Wirtschaftsauffassung, die demokratischen Willensbildungsprozesse, die föderalistische Staatsorganisation, die verfassungsgerichtliche Sicherung von Grundrechten etc.; bei den

Briten das sogenannte british system, die Mehrheitswahl und die Prinzipien des local government; bei den Franzosen die Auffassungen vom parlamentarischen System sowie die Menschenrechts- und Kulturtradition.

6. Durchgesetzt haben sich nur solche Vorgaben, Korrekturen oder Modifikationen, die in der jeweiligen deutschen Landestradiation lagen. Zu weitgehende Abweichungen wurden, wenn von außen oktroyiert, später wieder revidiert.

7. Da, wo die jeweilige Besatzungsmacht versuchte, Vorstellungen aus ihrem eigenen System zu übertragen, ohne daß auf deutscher Seite Unterstützung gewährt wurde, sind solche Versuche gescheitert. Auch wenn die oberste Militärbehörde den Deutschen bestimmte Regelungen aufdrängte, wurden solche Transplantationen wieder abgestoßen.

Solche Beispiele gab es in jeder Zone. Die Briten z. B. vermochten zwar anfänglich das britische Kabinettsystem (Kollegialorgan), den politisch nicht gebundenen Beamten, den parlamentarischen Minister, die Kommunalordnung und das modifizierte Mehrheitswahlsystem einzuführen, doch kehrten die Länder später meist wieder zu ihren traditionellen Systemen zurück. Zwar hat sich in der Bundesrepublik ein personalisiertes Verhältniswahlsystem, wie es die Briten in ihrer Zone eingeführt hatten, durchgesetzt, die Hansestädte sind aber wieder zur Tradition des reinen

Verhältnisswahlsystems zurückgekehrt. Den politisch neutralen Beamten nach britischem Vorbild gibt es im deutschen Verfassungsrecht nicht, Minister können auch außerhalb der Reihen der Parlamentarier rekrutiert werden. Das Kabinett als Kollegialorgan ist zwar als Verfassungsnorm noch zu erkennen, wurde aber in der Verfassungswirklichkeit durch die Richtlinienkompetenz des Regierungschefs weithin ausgehöhlt. Geblieben sind als Teil des Wahlsystems die Mehrheitskomponente und die zweigeteilte kommunale Spitze in den Ländern der früheren britischen Besatzungszone. Von beiden gilt, daß sie auch Forderungen deutscher Verfassungspolitiker waren.

Auf die *Amerikaner* gehen als Transplantate des eigenen Systems die Neugründung des Kammerwesens auf privatrechtlicher Vereinsbasis zurück, was allerdings verfassungspolitisch von geringerer Bedeutung war. Schon 1956 kehrten die Kammern wieder zur Form öffentlich-rechtlicher Anstalten zurück. Das leistungsbezogene Beamten- bzw. das Wahlbeamten- für Landräte wich wieder der deutschen Beamten- tradition. Das Beharren der Amerikaner auf finanzpolitischer Autonomie der kleineren Gebietskörperschaften des föderativen Systems wurde im Zuge der Entwicklung zu einem System horizontaler und vertikaler Verflechtungen umstrukturiert. Willkürliche und nicht gewachsene Länderneubildungen auf dem Territorium des heutigen Landes Baden-Württemberg wurden schon 1952 wieder rückgängig gemacht. Die Aussetzung von Sozialisierungen und Bodenreformen ist ebenso von deutschen Politikern betrieben worden und kann nicht als exogener Verfassungswandel beschrieben werden.

Die *Franzosen* waren mit Systemübertragungen aus eigenem Willen ebenfalls nicht erfolgreich. Die Modellierung des Schulwesens nach französischer Tradition konnte keine Wurzeln schlagen, und auch der Versuch, die Verwaltungselite nach französischem Muster auszubilden, ist fehlgeschlagen. Entsprechende Institutionen haben sich entweder auf deutsche Tradition zuentwickelt oder haben andere Funktionen erhalten.

Diese gescheiterten Versuche forcierter Systemübertragungen bedeuten aber nicht, daß nicht wichtige Verfassungsgrundsätze aus den drei westlichen Systemen in deutsches Verfassungsrecht Eingang gefunden hätten. Nur läßt sich eben nachweisen, daß bleibende Bestandteile von deutschen Verfassungspolitikern selbst eingebracht worden sind. Nur diejenigen alliierten Grundsätze sind geblieben, die auch von deutschen Politikern vertreten worden sind bzw. in der deut-

schon Tradition standen, wie das Wahlrecht, die lokale Selbstverwaltung, Föderalismus und Parlamentarismus, Grundrechte und Wirtschaftsrechte, das Widerstandsrecht und die Ausstattung der Verfassungsgerichtshöfe mit weitreichenden Kompetenzen, das richterliche Prüfungsrecht etc.

Die Rolle der Westalliierten kann während der Gründungsphase der Bundesrepublik allerdings über Verfassungsprozesse allein nicht angemessen bestimmt werden, denn auf Gebieten, die nicht im Zentrum der Länderkompetenz bzw. im Vor- und Umfeld der Beratungen in der Zuständigkeit der Alliierten selbst standen, wurden Entscheidungen getroffen, die sich verfassungspolitisch nicht notwendigerweise niederschlugen. Dies gilt für alle drei Westalliierten.

So haben die Briten vor allem in der Lokalverwaltung und in der Wahl- und Sozialisierungsgesetzgebung ihren Einfluß geltend machen können, die Franzosen waren insbesondere im kulturellen Bereich initiativ geworden und haben den Zugang zum literarischen Schaffen in Frankreich eröffnet, das bis dahin weithin unbekannt war; auch die Einflußnahme auf den Schul- und Hochschulbereich durch Änderung der Curricula und Neugründung von universitären Institutionen in Rheinland-Pfalz müssen erwähnt werden. Die Rolle der Amerikaner muß vor allem im Hinblick auf den Aufbau des Weststaats, der späteren Bundesrepublik, bestimmt werden. Eine Korrektur der bislang in der Literatur vertretenen Positionen bezüglich des Föderalismus erscheint hier angebracht. Auch wenn die Schaffung eines dezentralen Aufbaus sicherlich als Grundkonzeption feststand, so wirkten die Amerikaner früher und nachhaltiger als die Briten und Franzosen auf die Stärkung zentraler Verbindungen hin. An einem durch Partikularisierung und Dezentralisierung geschwächten Weststaat war den Amerikanern aus außenpolitischen Gründen nicht gelegen. Die Stärkung zentraler Kompetenzen war somit nicht nur ein wirtschaftspolitisches Motiv (die Suspendierung des Sozialisierungsartikels in Hessen wurde mit Verweis auf zentralstaatliche Kompetenzen vorgenommen), sondern lag in der Logik des beginnenden Ost-West-Konflikts.

Aus der Analyse der Entstehung von Länderverfassungen ergeben sich zwei wichtige Funktionen der Westmächte im Prozeß der Verfassungsgebung: Die Militärregierungen wirkten im allgemeinen im Sinne der *Stärkung demokratischer Rechte*. Zu diesem Urteil kommt auch Feuchte, der die „Anregungen“ vor allem als „Stärkung der Selbstverwaltung, des demokratischen Elements

und dem Schutz der Grundrechte durch die Gerichte qualifiziert“²⁵⁾). Dieser Eindruck war auch durchaus bei Zeitgenossen präsent. Für den bayerischen Verfassungsvater Wilhelm Hoegner bestand der Einfluß der Besatzungsmacht vor allem darin, die Freiheitsrechte des Bürgers zu sichern, gemeinwirtschaftliche Regelungen zu verhindern und einen künftigen Bundesstaat vorzubereiten.

In diesem Sinne wirkten die Amerikaner, als sie in Bayern die Rücknahme zu weitgehender Einschränkungen der Presse forderten, im Falle eines Notstands die Einschränkung von Grundrechten verlangten, den Ausschluß der Öffentlichkeit an das Votum des Parlaments und nicht der Staatsregierung banden, die Wahl von Repräsentanten privater und öffentlicher Organisationen für den Bayerischen Senat an demokratische Grundsätze knüpften, die Einschränkung des Rechtes zur Errichtung von Zwangsverbänden verlangten ebenso wie die Herabsetzung der Zehnprozentklausel auf fünf Prozent bei Landtagswahlen.

Die Franzosen bemängelten zu weitgehende, nicht parlamentarische Einschränkungen von

²⁵⁾ P. Feuchte, Verfassungsgeschichte von Baden-Württemberg, Stuttgart 1983, S. 51.

Grundrechten im Notstand und insistierten auf einem Referendum für Verfassungsannahme und -änderungen. Die Ablösung der Regierung sollte schon durch Mehrheitsentscheid möglich sein und nicht zwei Drittel der Stimmen erforderlich machen. In der Schulfrage favorisierten sie das offenere System der christlichen Gemeinschaftsschule. Sie wandten sich gegen eine Volkswahl des Staatspräsidenten und befürworteten das Einkammer-System in den Ländern. Die Briten schließlich wirkten im Sinne der Stärkung kommunaler Selbstverwaltung sowie der Grundrechte, deren Aufnahme in die Verfassungen sie ab 1947 verlangten.

Die wohl wichtigste Rolle der westlichen Alliierten muß jedoch in der Organisation des Verfassungsgebungsprozesses gesehen werden: Sie initiierten den Prozeß, planten die Termine, beauftragten Gremien und Mitglieder, vermittelten bei ins Stocken geratenen Verhandlungen. Im Bilde chemischer Prozeßabläufe kann diese Rolle vor allem auf amerikanischer Seite als *Katalysator*, also als Reaktionsbeschleuniger, bestimmt werden. Die Franzosen und Engländer nahmen diese Rolle erst ein, als auch sie die Entscheidung für die Weststaatslösung getroffen hatten.

Die westlichen Besatzungsmächte und der Kampf gegen den Mangel 1945—1949

Als Kurt Schumacher im Mai 1946 feststellte, daß die „Frage des Brotes und des Mehles und der Kartoffeln eine Frage von erster politischer Wichtigkeit in Deutschland“¹⁾ geworden sei, kennzeichnete er ein Alltagsproblem, von dem die meisten Menschen betroffen waren, und er verwies zugleich auf die von vielen Zeitgenossen wahrgenommenen gesellschaftlichen und politischen Wirkungen dieses materiellen Mangels. Führende deutsche Politiker registrierten mit „tiefer Besorgnis . . . die sinkende Achtung vor Gesetz und Recht“; sie äußerten die Befürchtung, daß „ohne ausreichende Ernährung . . . weder an Wiederaufbau noch an politische Erneuerung noch an die Schaffung einer gesunden, echten Staatsautorität zu denken“²⁾ sei.

Tatsächlich war für einen großen Teil der westdeutschen Bevölkerung in den Jahren 1945—1949 das Problem der Erhaltung ihrer materiellen Existenzgrundlage zum Fixpunkt allen Denkens und Handelns geworden, so daß ihnen die Fragen der „großen Politik“ weitgehend durch den „Schatten des Hungers“ verdeckt blieben. Gleichwohl erwies sich die Tatsache, daß „die große Masse des deutschen Volkes . . ., was Ernährung, Heizung und Wohnung anlangte, auf den niedrigsten Stand gekommen (war), den man seit hundert Jahren in der westlichen Zivilisation“ kannte³⁾, bald als ein politisches Problem, das die Überlegungen und Entscheidungen alliierter wie deutscher Politiker nachhaltig beeinflusste. General Clay umriß im Frühjahr 1946 die Grundproblematik: „ . . . without food we cannot produce coal: without coal we cannot support transport and industry; without coal we cannot produce the fertilizer necessary to improve future food supply. Only

food can prime the pump. . . A continuation of such conditions over a long period of time will destroy any hopes of creating a democratic Germany which believes in the rights of the individual, and will develop. . . a sullen and passive resistance, which may make impossible a politically free Germany for many years . . .“⁴⁾

Die Wahrnehmung des Hungers als zentrales Problem individueller Existenz *und* als ökonomisches Schlüsselproblem mit weitreichenden politischen Implikationen durch die Zeitgenossen steht in bemerkenswertem Widerspruch zu der Zurückhaltung der Forschung gegenüber diesem Zusammenhang. Obwohl in fast allen Darstellungen zur Vorgeschichte der Bundesrepublik darauf hingewiesen wird, daß zwischen 1945 und 1948 Politik in den Westzonen weitgehend *Wirtschaftspolitik* war und daß ein elementares Problem in der Versorgung und Ernährung der Bevölkerung bestand⁵⁾, gibt es nur wenige Regionalstudien, die den Mangel quantitativ zu beschreiben versuchen⁶⁾. Höchst selten ist bislang auch nach den innen- wie außenpolitischen Konsequenzen der Krise sowie nach ihren ökonomischen und sozialen Wirkungen gefragt worden⁷⁾.

⁴⁾ Lucius D. Clay, Memorandum vom 11. 4. 1946, S. 2 (Bundesarchiv [= BA], Z 45 F OMGUS, 1945/46—97—7).

⁵⁾ So z. B. bei Christoph Kleßmann, *Die doppelte Staatsgründung. Deutsche Geschichte 1945—1955*, Bonn 1982, S. 47 ff.; Wolfgang Benz, *Von der Besatzungsherrschaft zur Bundesrepublik. Stationen einer Staatsgründung 1946—1949*, Frankfurt 1984, S. 30; oder Hans-Jörg Ruhl, *Neubeginn und Restauration. Dokumente zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945—1949*, München 1982, S. 325.

⁶⁾ Karl-Heinz Rothenberger, *Die Hungerjahre nach dem Zweiten Weltkrieg. Ernährung und Landwirtschaft in Rheinland-Pfalz 1945—1950*, Boppard 1980, und Gabriele Stüber, *Der Kampf gegen den Hunger 1945—1950. Die Ernährungslage in der britischen Zone Deutschlands, insbesondere in Schleswig-Holstein und Hamburg*, Neumünster 1984.

⁷⁾ Erste Ansätze liefert die kürzlich erschienene Studie von John E. Farquharson, *The Western Allies and the Politics of Food: Agrarian Management in Postwar Germany*, Leamington 1985. Vgl. jetzt auch die sehr knappe Problemskizze des Verfassers, *Hunger und Politik in Westdeutschland, 1945—1949*, in: *Sozialwissenschaftliche Informationen für Unterricht und Studium* (1985) 14, S. 126 ff.

¹⁾ Kurt Schumacher an die Control Commission (British Element [= CCG/BE]), 20. 5. 1946 (Archiv der sozialen Demokratie, Bonn [= AdsD], J 80).

²⁾ Rede des niedersächsischen Landwirtschaftsministers August Block, 13. 2. 1947 (Stenographische Berichte des Niedersächsischen Landtags, 1. Ernennungsperiode, 8. Sitzung, Sp. 3).

³⁾ Bericht des ehemaligen amerikanischen Präsidenten Herbert Hoover, Februar 1947, zitiert nach: Rudi Schmiede, *Das deutsche „Wirtschaftswunder“ 1945—1965*, in: Bernhard Blanke u. a., *Die Linke im Rechtsstaat*, Band I, Berlin 1976, S. 117.

Zu klären wäre doch aber, welche Einflüsse die Ernährungs- und Versorgungskrise auf Ziele und Praxis der alliierten Deutschland- und Besatzungspolitik gewann; zu fragen wäre nach ihrer Bedeutung für das britisch-amerikanische Verhältnis, ihrer Rolle in der Diskussion sozioökonomischer Strukturfragen und bei der Weichenstellung für die Wirtschaftsordnung der Westzonen⁸⁾; zu untersuchen wäre auch die Realität des deutsch-alliierten Krisenmanagements, also die Bedeutung der Krise für den Aufbau und die Arbeit der bi-zonalen Verwaltung⁹⁾. Ebenso wenig Beachtung gefunden hat die Frage nach den sozialpsychologischen Folgen der Hungerjahre sowie nach den Rückwirkungen auf die politischen Verhaltens- und Einstellungsmuster der Bevölkerung¹⁰⁾.

Ein Grund für die Vernachlässigung dieser Aspekte in der Forschung könnte darin zu suchen sein, daß die Jahre vor der Gründung der Bundesrepublik von vielen Autoren noch immer als „Stationen einer Staatsgründung“ (W. Benz) interpretiert werden, so daß die tendenzielle Gefahr entsteht, die reale Krisenerfahrung der Zeitgenossen zu verdecken und demzufolge die Krise selbst stark zu relativieren, da sie nur als Folie für die folgenden Jahrzehnte von Stabilität und Prosperität begriffen wird. Um aber den Blick für die Eigenständigkeit der Nachkriegszeit zu bewahren, sie also gewissermaßen wieder zu „historisieren“, muß man auch die einzelnen Krisenfaktoren (Hunger, Konsumgütermangel, Wohnraumzerstörung, Beschädigung der Infrastruktur und des Produktionssektors usw.) möglichst genau zu quantifizieren versuchen, um konkreter als bisher nach der Interdependenz von Mangel, Mangelbekämpfung und Entwicklung der politischen und ökonomischen Strukturen, also nach den die Sozialmoral, das politische Bewußtsein wie das Handeln prägenden Aspekte fragen zu können. In einem derartigen Beschreibungskontext könnte die Bedeutung der Nachkriegsjahre für die die frühe Bundesrepublik tragenden sozioökonomischen und politischen Strukturen möglicherweise schärfer als bisher festgelegt werden.

I. „Deutschland gehört an das Ende der Schlange“ — Die alliierte Planung und die materielle Ausgangssituation im besetzten Deutschland

Als westalliierte Truppen im Frühjahr 1945 große Teile Deutschlands eroberten, stand zwar fest, daß sie die Deutschen als Feinde betrachten wür-

⁸⁾ Vgl. bislang Falk Pingel, Der aufhaltsame Aufschwung. Die Wirtschaftsplanung für die britische Zone im Rahmen der außenpolitischen Interessen der Besatzungsmacht, in: Dietmar Petzina/Walter Euchner, Wirtschaftspolitik im britischen Besatzungsgebiet 1945—1949, Düsseldorf 1984, S. 46 ff.; Wolfgang Benz, Besatzungsherrschaft (Anm. 5), S. 64 ff.; Wolfram Werner, Einleitung zu: Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945—1949 (= AVBRD), Bd. 2, München 1979, S. 10 ff.; sowie Günter Plum, Einleitung . . ., Bd. 3, München 1982, S. 44 ff.; Werner Abels- hauser, Wirtschaft in Westdeutschland 1945—1948. Rekonstruktion und Wachstumsbedingungen in der amerikanischen und britischen Zone, Stuttgart 1975.

⁹⁾ Ansätze bei Wolfgang Benz, Besatzungsherrschaft (Anm. 5), Wolfram Werner (Anm. 8) und Günter Plum (Anm. 8).

¹⁰⁾ Vgl. bislang Helga Grebing u. a., Lehrstücke in Solidarität. Briefe und Biographien deutscher Sozialisten 1945—1949, Stuttgart 1983; und Lutz Niethammer u. a., „Hinterher merkt man, daß es richtig war, daß es schiefgegangen ist.“ Nachkriegserfahrungen im Ruhrgebiet. Lebensgeschichte und Sozialkultur im Ruhrgebiet 1930—1960, Bd. 2, Berlin—Bonn 1983. Ferner Friedrich H. Tenbruck, Alltagsnormen und Lebensgefühle in der Bundesrepublik, in: Richard Löwenthal/Hans-Peter Schwarz, Die zweite Republik, Stuttgart 1974, S. 290 ff.

den, zugleich aber war sicher, daß ihre Regierungen nicht nur im Interesse der Truppen, sondern auch aus ihrem Völkerrechtsverständnis heraus die Verpflichtung zur Versorgung der Bevölkerung übernahmen: Man wollte die Deutschen also nicht verhungern lassen, doch sollte ihnen unmißverständlich klargemacht werden, daß sie selber für die Zerstörungen, für das bestehende Chaos und die sich daraus unvermeidlich ergebenden Leiden verantwortlich seien. Ihr künftiger Lebensstandard sollte keinesfalls den der Nachbarländer übersteigen und zumindest kurzfristig — so die ersten westalliierten Planungsvorhaben — würde das Ernährungsniveau nicht mehr als 60% des Vorkriegsstandes betragen¹¹⁾.

Die schließlich im „Potsdamer Protokoll“ vereinbarten wirtschaftlichen Grundsätze, vor allem die Betonung der Entwicklung von Landwirtschaft und Friedensindustrie, ließen trotz aller Reparationsforderungen und Produktionslimitationen

¹¹⁾ S.H.A.E.F.—Handbook, Governing Policy and Procedure for the Military Occupation of Germany, revised edition, April 1945, para. 895 (Public Record Office, London [= PRO], War Office 220/233).

jedoch die Hoffnung zu, daß Deutschland nicht im ökonomischen Chaos zu versinken brauchte. Wie letztlich der Deutschland eingeräumte „mittlere Lebensstandard“ konkret definiert werden würde, blieb aber so lange ungewiß, wie weder die strittige Reparationsfrage geregelt, noch die wirtschaftliche Einheit aller vier Zonen hergestellt war. Die untere Grenze des künftigen materiellen Niveaus war lediglich dadurch festgelegt, daß sich Amerikaner und Briten darin einig waren, daß dafür gesorgt sein müsse, „to prevent starvation or widespread disease or such civil unrest as would endanger the occupying forces“¹²⁾.

Schon Ende 1945 aber hatte sich die geringe Realitätsnähe dieser vagen Festlegungen erwiesen: Inmitten der erst jetzt in ihren Umrissen recht kenntlich werdenden „Zusammenbruchgesellschaft“ war noch immer kein Weg deutlich geworden, die von den Alliierten in Potsdam verabschiedeten Leitlinien für den wirtschaftlichen Aufbau in eine das Überleben der Bevölkerung sichernde Praxis umzusetzen. Während die Unlösbarkeit der Reparationsfrage und die immer dichter werdende Abschottung der Zonen voneinander zur Folge hatten, daß sich die Westzonen aus eigener Kraft ernähren mußten, so daß einem

Großteil der Bevölkerung jetzt nur noch die Hälfte der Vorkriegskalorienmenge zur Verfügung stand, blieben fast alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens von Desorganisation und Zerfall gekennzeichnet: Der Flüchtlingsstrom aus dem Osten, die Rückführung der noch in Deutschland befindlichen „Displaced Persons“ und die Bevölkerungsverschiebungen zwischen Stadt und Land markierten einen „demographischen Umbruch, für den es in Deutschland kaum historische Parallelen“ gab¹³⁾. Hinzu kam eine erhebliche, wenn auch regional sehr unterschiedliche Zerstörung von Wohnraum und Transportwegen — bis 1948 eine wichtige wirtschaftliche Rekonstruktionsbarriere. Insbesondere das Ruhrgebiet, wo jede vierte Wohnung zerstört und jede zweite beschädigt worden war, wo 90 % des Eisenbahnnetzes und fast alle Brücken unbenutzbar geworden waren¹⁴⁾, war aus eigener Kraft nicht mehr lebensfähig; das „industrielle Herz Europas“ hatte praktisch zu schlagen aufgehört. Alles in allem war die Industrieproduktion in der britischen Zone auf 14,6 % (September 1945) und in der U.S.-Zone auf 10 % der Vorkriegsproduktion abgesackt¹⁵⁾; zudem waren von den Alliierten Demontagen erheblichen Ausmaßes angekündigt worden.

II. Der Hunger als ökonomisches Schlüsselproblem 1945—1948

Obwohl der Hunger in den Jahren 1945 bis 1948 ein weltweites Problem darstellte, gewann er in Deutschland insofern ein besonderes Gewicht, als dieses ökonomische Schlüsselgebiet Westeuropas zum zentralen Schauplatz der Ost-West-Aus-

einandersetzungen wurde („starvation — and not communism — is the danger!“¹⁶⁾). Gehörten die Deutschen vor dem Zweiten Weltkrieg ernährungsmäßig zur Spitzengruppe in Europa, so waren sie im Herbst 1945 zum Hungerleider Nr. 1 geworden. Die Bevölkerung, die zum Teil unbehaust und frierend inmitten einer Wirtschaft vegetierte, deren Pro-Kopf-Produktion Ende 1946 auf den Stand des Jahres 1865(!) zurückgefallen war¹⁷⁾, mußte in dem Zeitraum 1945 bis 1948 von durchschnittlich 60 bis 70 % des Vorkriegskaloriensatzes leben. Mindestens ein Drittel der Bevölkerung, der sogenannte „Normalverbraucher“, sollte sogar mit 1 000 bis 1 760 kcal., also nur 30 bis 60 % des Vorkriegssatzes auskommen; und jeweils in den Frühjahren 1946 bis 1948 rutschte die Versorgung der städtischen Bevölke-

¹²⁾ Directive to the Commander in Chief of the U.S. Forces of Occupation Regarding the Military Government of Germany, April 26, 1945 (=JCS 1067/6) (zitiert nach: Germany 1947—1949. The Story in Documents. Edited by the Department of State, Washington 1950, p. 27).

¹³⁾ Christoph Kleßmann, Staatsgründung (Anm. 5), S. 39.

¹⁴⁾ Zahlen zur Wohnraumzerstörung bei Gustav Harmsen, Reparationen, Sozialprodukt, Lebensstandard, Heft 3, Bremen 1948, S. 94; Überblick über den weitgehenden Ausfall des Transportsystems in: Helga Grebing/Peter Pozorski/Rainer Schulze, Die Nachkriegsentwicklung in Westdeutschland 1945—1949, Band a) Die wirtschaftlichen Grundlagen, Stuttgart 1980, S. 9—13.

¹⁵⁾ Werner Abelshäuser, Probleme des Wiederaufbaus der westdeutschen Wirtschaft 1945 bis 1953, in: Heinrich August Winkler (Hrsg.), Politische Weichenstellungen im Nachkriegsdeutschland 1945—1949, Göttingen 1979, S. 216 und S. 226.

¹⁶⁾ Brian H. Robertson (CCG/BE) an Foreign Office, 24. 2. 1948 (PRO FO 942/472).

¹⁷⁾ Friedrich Jerchow, Der Außenkurs der Mark 1944—1949, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte (30) 1982, S. 264.

zung auf rund 1 000 kcal., im Ruhrgebiet gar auf teilweise nur 800 kcal. ab. Zur quantitativen Reduzierung kam jedoch eine ebenso gravierende qualitative Verschlechterung: Infolge des geringen Fleisch- und Fettaufkommens sank der tägliche Eiweißgehalt der Nahrung von 85 g auf 35 g; die Zufuhr von Fetten betrug statt 120 g sogar teilweise nur noch 5,5 g täglich (Frühjahr 1948)¹⁸.

Die typische Normalverbraucherzuteilung bestand im Frühjahr 1947 aus 335 g Brot, 40 g Nährmitteln, 270 g Kartoffeln, 10 g Fleisch, 8 g Fett, 17 g Fisch (falls zugeteilt), 2 g Käse, 100 ml Milch und 17 g Zucker. Das Ausmaß des individuellen Hungers wurde dabei jeweils durch regionale (Leben auf dem Lande, in einer Kleinstadt mit ländlicher Umgebung, in einer städtischen Region usw.) und soziale Faktoren bestimmt. Wer Selbstversorger (14%) war, kannte kaum eine nennenswerte Einschränkung des Vorkriegslebensstandards; ihnen standen die Normalverbraucher — auch „Maximalverzichter“ genannt — gegenüber (30%), also alte Menschen, Arbeitslose, Arbeitsunfähige und Angehörige jener Berufe, die keinerlei Zulagen bekamen. Dazwischen befand sich die andere Hälfte der Bevölkerung, die Zulagen (Schwer- und Schwerstarbeiter, Kinder und Jugendliche, Mütter usw.) erhielt. Darüber hinaus wurde der Ernährungsstandard dadurch weiter differenziert, daß ein Teil der Bevölkerung (Flüchtlinge, Ausgebombte, Arme, Kranke usw.) nur über geringe Möglichkeiten verfügte, sich illegal zusätzliche Nahrungsmittel zu verschaffen; die Nahrungsmittelversorgung wurde demzufolge auch durch die „Herrschaft des Geldbeutels“ mit bestimmt.

Die Gründe für die gravierende Einengung des Nahrungsmittelraumes in den Westzonen liegen auf der Hand: *Erstens* war durch die Abtrennung der agrarischen Überschußgebiete im Osten die landwirtschaftliche Nutzfläche um ein Viertel reduziert worden, dennoch mußte in den vier Zonen ungefähr die gleiche Bevölkerungszahl versorgt werden. *Zweitens* führte der Flüchtlingszustrom (7,5 Millionen bis Herbst 1947 in das Bizonengebiet) zu einer Verdichtung der Bevölkerung von 233 auf 293 Einwohner/qkm landwirtschaftlicher Nutzfläche (+ 26%). *Drittens* bewirkten die nicht unerheblichen Zerstörungen im Agrarsektor (ca. 50 000 bis 60 000 zerstörte Höfe) einen entsprechenden Leistungsausfall. *Viertens* verschuldete eine restriktive und widersprüchliche Besatzungspolitik (Produktionsbeschränkungen, Demontagen) bis Mitte 1947 einen fast völligen Ausfall der Versorgung mit landwirtschaftlichen Betriebsmitteln (Saatgut, Düngemittel, Geräte, Maschinen usw.), so daß die Erträge um rund 20% und die Bodenleistung um rund 30% zurückgingen¹⁹) und die westdeutsche Landwirtschaft nur noch knapp 1 000 cal. pro Tag und Kopf der Bevölkerung zu produzieren vermochte. *Fünftens* verhinderte die durch das Scheitern der Potsdamer Politik bedingte Abschottung der einzelnen Zonen voneinander nicht nur den gewachsenen Warenaustausch, sondern vor allem die von den Westmächten erwartete Zufuhr von Getreide (und Saatgut) aus der SBZ. *Sechstens* schließlich schränkten der weltweite Mangel bis Mitte 1947 zusammen mit den in Großbritannien und den USA vorhandenen finanziellen und politischen Barrieren die Möglichkeiten einer durchgreifenden Importhilfe äußerst stark ein.

III. Das deutsch-alliierte Krisenmanagement und die Überwindung des Mangels

Wie konnte unter diesen Bedingungen das Überleben organisiert werden? Ausgangspunkt der alliierten Überlegungen war, daß die Deutschen das

von ihnen verschuldete Chaos ohne äußere Hilfe auszuhalten hätten. Der Realisierung dieser Maxime waren jedoch von Anfang an relativ enge Grenzen gezogen, galt es doch — zunächst nur aus Gründen der Sicherheit für die eigenen Besatzungstruppen — „disease and unrest“ zu verhindern. Und spätestens im Frühjahr 1946, als beide Besatzungsmächte dazu gezwungen waren, die Nahrungsmittelzuteilungen um rund ein Drittel zu reduzieren, wurde den Militärregierungen klar, daß ein noch so begrenzter ökonomischer wie politischer Aufbau bei Fortdauer des Hungers un-

¹⁸) Bei allen Angaben handelt es sich um (geschätzte) Durchschnittswerte, die auf der Grundlage der deutschen und alliierten Statistiken errechnet wurden. Der Verfasser wird zum Hungerproblem in Westdeutschland nach dem Zweiten Weltkrieg demnächst eine umfassende Studie vorlegen.

¹⁹) Justus Rohrbach, Im Schatten des Hungers, Hamburg 1955, S. 309; und Statistik des Ernährungs- und Landwirtschaftsrates der Bizone, 6. 5. 1947 (BA B 116/1837).

möglich bleiben würde. Man hatte inzwischen akzeptiert, daß der sich verschärfende Hunger nicht als eine Frage „of sentiment, but of hard economic facts“²⁰⁾ zu betrachten sei, denn: Ohne zureichende Ernährung könne vor allem im Ruhrgebiet nicht die für den Aufbau Westeuropas notwendige Kohle gefördert werden; ohne ausreichende Kohleproduktion sei aber weder die Finanzierung zusätzlicher Nahrungsmittelimporte noch die Steigerung der deutschen Agrarproduktion möglich, so daß die Stagnation der Nahrungsmittelzuteilung unvermeidlich bleibe.

Darüber hinaus aber gewann diese wirtschaftliche Problematik mit dem sich verschärfenden Ost-West-Gegensatz eine politische Dimension: Nur ein wirtschaftlich stabiles Westdeutschland innerhalb eines wirtschaftlich gesunden Westeuropas könne ein wirksames Bollwerk gegenüber dem „Sowjetkommunismus“ bilden. Das Erkennen dieser Zusammenhänge hinderte Briten und Amerikaner daran, die auf Demokratisierung, Entmilitarisierung und Entindustrialisierung zielenden Grundsätze des Potsdamer Abkommens in ihren Zonen konsequent anzuwenden. Zwar übernahm man mit dem seit 1939 praktizierten Zwangsbewirtschaftungssystem und mit der Institution des Reichsnährstandes wichtige Elemente des nationalsozialistischen Wirtschafts- und Verwaltungssystems und verhinderte dadurch einen völligen Zusammenbruch von Produktion und Verteilung, doch blieben zugleich die Versuche einer Entnazifizierung des Personals und der Demokratisierung der Verwaltung in den Anfängen stecken, da sie stets an der Elle einer effizienten Mangelbekämpfung gemessen wurden.

Je länger jedoch als Folge des alliierten deutschlandpolitischen Dissens' der Wechsel auf Schaffung der deutschen Wirtschaftseinheit uneingelöst blieb, desto stärker wurde für die Westmächte der Zwang, nach eigenen — zunächst für vorübergehend gehaltenen — Konzepten zur Krisenbekämpfung zu suchen. Zum einen mußten umgehend die politischen und vor allem wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Westdeutschland dahingehend geändert werden, daß die Deutschen in möglichst kurzer Zeit dazu befähigt würden, sich selber vor dem Verhungern zu bewahren; zum anderen galt es, die Zwischenzeit durch sofortige Importe immer größerer Nahrungsmittelmengen zu überbrücken. Zum Vorreiter einer derartigen Politik, die nach mittelfristiger Minimierung der aus der Besatzung resultierenden Kosten

²⁰⁾ CCG, Food situation in the British Zone of Germany, 26. 7. 1945 (BA Z 45 F OMGUS 1945/46—81—4).

strebte, wurden die Briten. In ihrer Zone lag mit dem Ruhrgebiet der Schlüssel zur wirtschaftlichen Erholung, ihre Zone besaß zugleich die ungünstigste Ernährungsstruktur; Großbritannien selbst war durch die Kriegsanstrengungen derart im Mark der eigenen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit getroffen, daß es die Zone sehr bald als immer drückenderen „mill-stone round our necks“²¹⁾ empfand.

Die auf den Außenministerkonferenzen in Paris und Moskau von den Briten ausgehenden Initiativen zur Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sollten zwar auf die Herstellung der wirtschaftlichen Einheit und damit auf die Realisierung der Potsdamer Grundsätze abzielen, sie erwiesen sich aber schließlich als entscheidende Schritte zur Abkehr von Potsdam. Diese ambivalente Politik hatte für das United Kingdom verheerende Konsequenzen: Da die Krisenbekämpfung 1946/47 auf der Grundlage eines infolge der britischen Finanzschwäche und wegen der über die Finanzierungsregelung andauernden britisch-amerikanischen Auseinandersetzungen zu spät geschlossenen und unzulänglich gebliebenen Kompromisses (Bevin-Byrnes-Abkommen, Dezember 1946) betrieben wurde, blieben die investierten Hilfen ohne erkennbaren Effekt und vermochten die Abwärtsentwicklung nicht einmal zu verlangsamen, so daß die derart noch verschärfte Krise schließlich ein Ausmaß erreichte, dem Finanzkraft und politischer Wille der Briten nicht mehr gewachsen waren.

Die spätestens Ende 1947 als bedrohlich für ganz Westeuropa empfundene deutsche Wirtschaftskrise konnte jetzt nur noch durch das rückhaltlose finanzielle und politische Engagement der USA bekämpft werden, für das seit Sommer 1947 infolge einer veränderten weltpolitischen Konstellation auch die notwendigen innenpolitischen Voraussetzungen gegeben waren. Die Konfrontation mit der Sowjetunion machte den Kongreß bereit, die Antworten zu akzeptieren, die von der Administration auf die sich in Europa und speziell in Westdeutschland stellenden ökonomischen Probleme formuliert worden waren. Von nun an war die US-Führung entschlossen, aus dem das Westeuropa-Problem konstituierenden Kernzusammenhang (Bekämpfung des westdeutschen Hungers zwecks ökonomischer Erholung der Bizonen als Voraussetzung für eine wirtschaftliche Gesundung Westeuropas) die von der US-Militär-

²¹⁾ Memorandum Herbert Morrisons, Lord President, 17. 10. 1946 (PRO CAB 129/13).

regierung seit dem Frühjahr 1946 geforderten Konsequenzen zu ziehen.

Es ging nun nicht mehr um eine punktuelle Wirtschaftshilfe für den ehemaligen Kriegsgegner, deren politische Verzinsung höchst ungewiß bleiben mußte. In dem vom Außenminister Marshall skizzierten Programm war das Ziel gesetzt, die scheinbar drohende Expansion des Kommunismus in Europa durch umfassende materielle und politische Hilfe aufzuhalten. *Diesem* Ziel ließ sich bei wachsender Kalter-Kriegs-Angst in den USA alles andere zuordnen: die vorrangige wirtschaftliche Unterstützung der Bizone, weil der Hunger die Westdeutschen für kommunistische Infiltrationsversuche besonders anfällig zu machen schien, und die finanzielle Hilfe für Frankreich und Großbritannien, um sie als europäische Großmächte zu erhalten, deren man in der Auseinandersetzung mit der Sowjetunion und bei der Neuordnung Westeuropas bedurfte.

Die Bekämpfung des Hungers in Westdeutschland beschleunigte aber nicht nur den Wandel der westalliierten Deutschlandpolitik, sondern prägte auch in entscheidendem Maße die Praxis der Besatzungspolitik. Da das Ziel, das Verhungern der Deutschen zu verhindern, allmählich allen längerfristigen Zielsetzungen übergeordnet wurde, war ein sich stetig verschärfender Widerspruch zwischen dem vorrangig sicherheitspolitisch motivierten Anspruch auf strukturelle Veränderungen und den Erfordernissen eines effektiven Krisenmanagements unvermeidlich. Hungerbekämpfung hätte konkret heißen müssen: sofortiger Aufbau einer straff zentralisierten Ernährungsverwaltung, die eine halbwegs gleichmäßige „Verteilung des Mangels“ garantierte, und eine möglichst rasche Steigerung der deutschen Agrarproduktion. So unumstritten beide Ziele waren, ihre Realisierung stieß zumindest bis Ende 1947 auf kaum zu überwindende Hemmnisse; einerseits verhinderte das amerikanische Dezentralisierungsgebot und die Rücksichtnahme auf die sich immer mehr als Fiktion entpuppende gesamtdeutsche Option die Schaffung einer bizonalen, mit wirksamen exekutiven Befugnissen ausgestatteten Verwaltung; andererseits erwies sich eine Reduzierung des Industrieniveaus, wie sie die Potsdamer Grundsätze forderten, *und* eine gleichzeitige Steigerung der Agrarproduktion als antinomische Zielsetzung, so daß die rund fünfzigprozentigen Produktionsreserven der deutschen Landwirtschaft erst nach Änderung der deutschlandpolitischen Rahmenbedingungen allmählich ausgeschöpft werden konnten.

Da diese Einengungen kurzfristig nicht zu beseitigen waren, sahen sich Briten und Amerikaner zu einer Interimspolitik gezwungen, deren vorprogrammierter Mißerfolg spätestens Ende 1947 evident wurde. So stieß die zwecks maximaler Nutzung der einheimischen Nahrungsmittelreserven vorübergehend verordnete, auf stärkste Vegetabilisierung der Nahrung abzielende Umstellung von Veredelungswirtschaft auf Getreide- und Hackfruchtanbau, verbunden mit einer drastischen Reduzierung des Viehbestandes, auf entschiedenen Widerstand der Bauern und von Teilen der Ernährungsverwaltung. Darüber hinaus mußten alle Bemühungen um eine Ankurbelung der Agrarproduktion solange folgenlos bleiben, als die restriktive alliierte Industriepolitik (Defizit an Düngemitteln und Betriebsmitteln) wie die Einengungen und Folgen der Zwangswirtschaft (Ablieferungsaufgaben, Währungsverfall) die Schaffung entsprechender Voraussetzungen für eine Produktivitätssteigerung verhinderten.

Nur partiell erfolgreicher verlief der Aufbau der Ernährungsverwaltung: Während unterhalb der Länderebene sehr schnell wieder eine halbwegs funktionsfähige Verwaltung verfügbar war, da der ehemals nationalsozialistische Reichsnährstand in seiner Organisation weitgehend unverändert bestehen blieb und personell nur äußerst halbherzig entnazifiziert wurde (alles andere „would amount to gambling in human lives“²²), gelang es auf der oberen Verwaltungsebene bis 1949 nicht, eine für die Krisenbekämpfung geeignete Organisation aufzubauen. Die Hoffnungen, durch eine Verschmelzung des britischen und des amerikanischen Besatzungsgebietes nicht nur ein strukturell ausgewogeneres Wirtschaftsgebiet zu schaffen, sondern auch durch den Austausch von Industrie- und Agrarprodukten sowie die gleichmäßige Verteilung der importierten Nahrungsmittel eine gerechtere Versorgung der Bevölkerung mit Gütern aller Art herbeiführen zu können, zerstoßen schon im Herbst 1947 („Kartoffelkrieg“).

Das Scheitern der bizonalen Verwaltungsexperimente war schon deshalb unvermeidlich, weil alle zwischen 1946 und 1948 installierten Verwaltungen Zwittergebilde blieben, die mit der Aufgabe einer effektiven Krisenbekämpfung hoffnungslos überfordert waren. Zwar war seit Januar 1947 den Deutschen die nominelle Verantwortung für die bizonale Wirtschafts- und Ernährungspolitik übertragen worden, doch reichten das zur Verfü-

²²) CCG (Food and Agriculture Division) an Zentralamt für Ernährung und Landwirtschaft (Britische Zone) 5. 9. 1946 (BA Z 6 I/17, fol. 4).

gung stehende Instrumentarium und die real wahrnehmbaren Kompetenzen in keiner Weise aus, ihre Ansprüche gegenüber den Ländern bzw. deren nachgeordneten Dienststellen auch wirklich durchsetzen zu können. Der Versorgungszusammenbruch des Frühjahrs 1947 im Ruhrgebiet führte wohl zu verstärkten Bemühungen um eine Verbesserung der Verwaltungsstruktur, doch blieben die im Frühsommer 1947 und im Frühjahr 1948 aus der Krisenerfahrung gezogenen verwaltungsmäßigen Konsequenzen aufgrund der deutschlandpolitischen Rücksichten jedesmal weit hinter den Erfordernissen der Krisenbekämpfung zurück, so daß sich das Mißverhältnis zwischen Verwaltungsanspruch und -praxis eher noch vergrößerte. Nur das Verkehrswesen bildete in dieser Hinsicht eine gewisse Ausnahme. Die von Herbst 1946 bis Frühjahr 1948 andauernden Verteilungskonflikte zwischen Agrar- und Industrieländern, insbesondere zwischen Bayern und Nordrhein-Westfalen („Kartoffel-“ bzw. „Fleischkrieg“), offenbarten die Handlungsunfähigkeit einer Verwaltung, der die notwendigen Exekutivorgane fehlten, der darüber hinaus eine demokratische Legitimation und damit Autorität gegenüber der Bizonenbevölkerung abging und die somit, zumal einem unbeschränkten Veto- und Weisungsrecht der Alliierten unterworfen, weitgehend ein Exekutionsorgan der Besatzungsmächte blieb.

Die Widersprüche der Besatzungspolitik blieben bis zur Gründung der Bundesrepublik unaufgelöst: Die Militärregierungen verlangten von den Deutschen die Durchführung einer bestimmten Politik nach alliierten Richtlinien, zugleich verweigerten sie ihnen das dafür notwendige Instrumentarium. Dennoch zogen die Amerikaner aus diesem intern sehr offen diskutierten Dilemma seit Ende 1947 entschiedene Konsequenzen. Als sich das Office of Military Government for Germany, United States (OMGUS) im Herbst 1947 eingestehen mußte, daß das „Versagen“ der deutschen Verwaltung unter den gegebenen Bedingungen zwangsläufig war, und daß insbesondere das Ernährungsproblem selbst bei noch so starkem Leistungswillen der Deutschen unlösbar bleiben würde, weil angesichts eines in voller Auflösung befindlichen Bewirtschaftungssystems²³⁾ und des

²³⁾ Bereits im Oktober 1946 konstatierte Viktor Agartz (SPD), Leiter des Zentralamts für Wirtschaft (Brit. Zone), daß „das System der Bewirtschaftung von Gebrauchs- und Verbrauchsgütern ... im weitgehenden Umfang zusammengebrochen“ sei (Agartz an Schlange, 7. 10. 1946; BA Z 6 I/65, fol. 49). Alliierten und deutschen Schätzungen zufolge dürften 10—20% der landwirtschaftlichen, aber 50—70% der industriellen Produktion in illegale Kanäle geflossen sein.

fortschreitenden Währungsverfalls auch bei Anwendung noch so rigider Polizeimethoden keine Hoffnung bestand, die Ablieferung und Verteilung der heimischen Nahrungsmittel in sozial gerechter und ökonomisch sinnvoller Weise zu garantieren, kam es zu einer Wende der alliierten Besatzungspolitik. Die Militärgouverneure erkannten, daß unter dem Diktat des Mangels überhaupt keine Verwaltungskonstruktion vorstellbar war, mit der die Überwindung der Krise zu bewerkstelligen sein konnte. Zwar hätte eine deutsche Zentralverwaltung mit Hilfe eigener oder alliierter Exekutionsorgane unter Anwendung härtester Methoden in der Lage sein können, die Bewirtschaftung des Mangelprodukts Nahrungsmittel noch etwas länger durchzuhalten, doch wäre eine derartige Politik früher oder später an dem ihr immanenten Widerspruch zwischen dem Anspruch auf eine sozial gerechte „Verteilung des Mangels“ in einer zu demokratisierenden Gesellschaft und den angewendeten autoritären, polizeistatlichen Mitteln gescheitert.

Ein erfolgreiches Krisenmanagement als Voraussetzung für die seit Mitte 1947 von allen Seiten propagierte ökonomische Rekonstruktion und politische Stabilisierung Westdeutschlands war also nicht durch Reformen der Binnenstruktur, die immer nur flankierenden Charakter haben konnten, lösbar, sondern nur durch von außen kommende umfassende materielle Hilfe, verbunden mit wirtschaftspolitischen Eingriffen (Währungsreform, Ankurbelung der Warenproduktion durch Abbau der Zwangswirtschaft), die eine grundlegende Veränderung der Rahmenbedingungen schufen.

Die ernährungspolitischen Konsequenzen des besatzungspolitischen Kurswechsels waren einschneidend. So übernahmen die Militärregierungen von nun an praktisch wieder die totale Kontrolle über die deutsche Ernährungsverwaltung, um eine gerechtere Verteilung der Nahrungsmittel zu gewährleisten. Die einzelnen Länder erhielten feste Auflagen für die Ablieferung ihrer landwirtschaftlichen Produktion, von deren Einhaltung die Zuweisung der Importe abhing; im Falle des Zuwiderhandelns wurden Sanktionen nicht nur angedroht, sondern auch durchgesetzt (Rationskürzungen im Frühjahr 1948). Darüber hinaus hielten die Alliierten aber auch nach der Währungsreform an der Zwangsbewirtschaftung für Lebensmittel fest, um noch schärfere soziale Disparitäten bei der Verteilung zu verhindern. Sie taten dies in Zusammenarbeit mit der deutschen Ernährungsverwaltung unter Schlange-Schönin-

gen (CDU) und unter Zustimmung der Sozialdemokratie und Gewerkschaften auch dann noch, als sich die marktwirtschaftlich orientierten bürgerlichen Parteien längst entschieden davon distanziert hatten (Herbst 1948).

Diese Politik lieferte dem amerikanischen Kongress den Beweis dafür, daß seine Hilfe nicht in ein Faß ohne Boden laufen würde, so daß die Zufuhren von Nahrungsmitteln, die 1946/47 erst 675 kcal. pro Kopf und Tag betragen hatten, von 1 095 kcal. (1947/48) auf 1 520 kcal. (1948/49) gesteigert werden konnten. So war es einzig der britisch-amerikanischen Importhilfe zu verdanken, die im Zeitraum 1945—1949 rund die Hälfte der in den Westzonen verzehrten Nahrungsmittel ausmachte und die insgesamt 13 Millionen Tonnen mit einem Finanzaufwand von 2,376 Mrd. Dollar (ergänzt durch humanitäre Leistungen in Höhe von ca. 350 000 t Lebensmittel) erreichte²⁴), daß die westdeutsche Bevölkerung nicht verhungerte und daß es — nach dem Import von Düngemitteln und Futtermitteln — gelang, die Leistungsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft seit Herbst 1948 planmäßig und spürbar zu steigern und in kürzester Zeit — erleichtert durch die Rekordernnten von 1948 und 1949 — den Hunger zu besiegen.

Damit war von den Besatzungsmächten eine wesentliche Voraussetzung für die Überwindung der wirtschaftlichen „Lähmungskrise“ und damit für den Aufbau einer stabilen politischen Ordnung in Westdeutschland geleistet worden. Eine zweite Voraussetzung schuf die von den Militärregierungen in Kooperation mit der deutschen Verwaltung im Juni 1948 durchgeführte *Währungsreform*. Zwar bedeutete das aus ernährungs- und sozialpolitischen Rücksichten unumgängliche Festhalten an der agrarischen Zwangswirtschaft eine nicht unbedeutende Hypothek für die Entwicklung der deutschen Agrarproduktion, doch überwogen zweifellos die von den durch die Währungsreform möglich gewordenen Liberalisierungstendenzen ausgehenden positiven Folgen insbesondere für die Industrieproduktion. Zusammen mit der im Frühjahr 1948 greifbar werdenden grundlegenden Veränderung des politischen Klimas (Auftrag zur Weststaatsgründung, Verteidigung Berlins) trug

²⁴) Günther Thiede, Die Ernährungshilfe für Westdeutschland von 1945/46 bis 1952/53. Eine Würdigung von Marshallplan, GARIOA- und sonstigen Hilfslieferungen für die Ernährung der westdeutschen Bevölkerung, in: Berichte über Landwirtschaft, Neue Folge Bd. 32 (1954), Tabelle 6, S. 252.

die Währungsreform entscheidend zur Schaffung der *psychologischen Voraussetzungen* zur Überwindung der Produktionskrise bei.

Noch im Sommer 1947 hatten die führenden deutschen Politiker konstatiert: „Die industrielle Produktion reicht . . . unter den gegebenen Verhältnissen gerade aus, um die Ernährungswirtschaft, die öffentlichen Versorgungsbetriebe und die Verkehrswirtschaft notdürftig am Leben zu erhalten. Wir sind darüber hinaus nicht . . . imstande, Investitionsgüter zu erzeugen, um die schlimmsten Kriegsschäden zu beheben oder auch nur um den laufenden Verschleiß zu ersetzen, und wir sind noch weniger imstande, Konsumgüter für die Versorgung unserer Bevölkerung in nennenswertem Umfang zu erzeugen . . . Die deutsche Wirtschaft befindet sich offensichtlich in einer Lähmungskrise. Wenn ihre Lebensbedingungen nicht sehr rasch und sehr einschneidend geändert werden, ist eine fortschreitende Schrumpfung unaufhaltsam.“²⁵)

Die von der deutschen Verwaltung — als Konsequenz aus dieser trostlosen Zustandsbeschreibung — bewußt in dieser Reihenfolge geforderten Maßnahmen: Sicherstellung einer ausreichenden Ernährung der arbeitenden Bevölkerung, Währungsreform, ausreichende Importe an Rohstoffen und Produktionshilfsmitteln, Sicherung einer ausreichenden Kohlenversorgung waren ein Jahr später erfüllt bzw. erfüllbar geworden. Auf der Grundlage des psychologischen Klimawechsels des Frühjahres 1948, der in Aussicht gestellten politischen Stabilisierung und der eingeleiteten Veränderung der ökonomischen Rahmenbedingungen war es in erster Linie die schnelle Anhebung des Ernährungsniveaus bis Mitte 1949 auf bereits wieder zwei Drittel des Vorkriegsstandes, die den fulminanten Anstieg der westdeutschen Industrieproduktion ermöglichte²⁶).

²⁵) Denkschrift Günter Keisers (Hauptabteilungsleiter im Zentralamt für Wirtschaft, Brit. Zone), 3. Juli 1947, S. 10 ff. (BA Z 6 I/27, fol. 22 ff.). Dieses Memorandum wurde, versehen mit einem von den bizonalen Wirtschafts- und Landwirtschaftsministern unterzeichneten Begleitschreiben gleichen Tenors, am gleichen Tage den Militärregierungen übersandt.

²⁶) Damit setzt der Verf. eindeutig andere Akzente als Werner Abelshäuser in seinen zahlreichen Veröffentlichungen zur Rekonstruktion der westdeutschen Wirtschaft, in denen er die These vertritt, daß der industrielle Produktionsanstieg seit Herbst 1947 weitgehend aus eigener deutscher Kraft erreicht worden sei und daß die Ernährungsfrage in diesem Zusammenhang eher eine marginale Rolle gespielt habe.

IV. Relevanz der Krise

Angesichts der zentralen wirtschaftlichen Bedeutung der Mangelkrise und ihrer Bekämpfung liegt es nahe, nach möglichen Einflüssen auf die Entwicklung der politischen und sozioökonomischen Ordnung wie auf die individuelle und kollektive Sozialmoral zu fragen.

Politische Wirkungen sind wohl darin zu sehen, daß sich wichtige Zielvorgaben der alliierten Deutschland- und Besatzungspolitik sowie das Krisenmanagement an der Frage ihrer Auswirkung auf die Mangelsituation messen lassen mußten und demzufolge häufig modifiziert wurden. Die Folgen waren unter anderem die Beibehaltung der landwirtschaftlichen Besitzstruktur²⁷⁾, ein weitgehender Verzicht auf eine grundlegende Entnazifizierung (zumindest) der Ernährungsverwaltung und — mehr indirekt — die Fortführung einer agrarischen Marktordnung, in der Produktion, Ablieferung und Verteilung im Rahmen einer staatlichen Zwangswirtschaft primär an den Interessen der sie verwaltenden Produzenten orientiert und demokratischer Kontrolle fast völlig entzogen blieben.

Da sich spätestens seit Anfang 1946 die Besatzungspolitik und die daraus folgende zonale „Innenpolitik“ immer mehr auf die Frage der Krisenbekämpfung konzentrierte, dürfte auch das Verhältnis zwischen Alliierten und Deutschen zu einem beträchtlichen Maß durch ihren sichtbaren Beitrag zur Überwindung des Mangels bestimmt worden sein. Auch deshalb gestaltete sich das Verhältnis der Deutschen zu den Briten wesentlich spannungsreicher als zu den Amerikanern, die diese hochgesteckten Erwartungen hinsichtlich materieller Hilfe schließlich auch zu erfüllen vermochten, so daß die Anziehungskraft der von ihnen propagierten und initiierten politischen und wirtschaftlichen Prinzipien und Ordnungsvorstellungen auf das nachdrücklichste gestärkt wurde.

Die Kehrseite der sich hinsichtlich des Krisenmanagements rasch entwickelnden partiellen Interessenkonvergenz mit den Alliierten bestand jedoch darin, daß als Folge der ernährungspolitischen Abhängigkeit der Handlungsspielraum deutscher Politik im „Schatten des Hungers“ ein-

geengt wurde. Trotz der Massenproteste und trotz permanenter Boykottandrohungen von Parteien und Regierungen gab es letztlich keine Alternative zu einer Politik weitgehender Anpassung an jene alliierten Konzepte, die eine Überwindung der materiellen Krise verhiessen. Ihr Erfolg schien zugleich aber der Mehrheit der Bevölkerung die Überlegenheit konservativer politischer und liberaler ökonomischer Ordnungsvorstellungen zu beweisen.

Die deutsche „Innenpolitik“ dieser Jahre war gleichfalls in vielfältiger Weise durch die Mangel- erfahrung und die Hungerbekämpfung geprägt. So wurden die Beziehungen zwischen den Ländern und der Zentralverwaltung nachhaltig durch die Konflikte um den „übergebiethlichen Nahrungsmittelausgleich“ bzw. die Belieferung mit Ruhrkohle bestimmt. Noch nachdrücklicher aber manifestierte sich die innenpolitische Relevanz des Hungerproblems darin, daß in den Frühjahren 1947 und 1948 Millionen von Arbeitern und Angestellten gegen den Hunger demonstrierten und streikten²⁸⁾. Diese spontane Massenbewegung schien die Gefahr zu signalisieren, daß ein Umschlagen der ökonomischen in eine politische Krise bevorstand. Obwohl diese Proteste nach Anlaß, Inhalt und Zielsetzung fast ausschließlich ernährungspolitischen Charakter zeigten und „nicht ein Korn mehr“ versprachen²⁹⁾, und obwohl sie sich ausdrücklich *nicht* gegen die Besatzungsmächte richteten, besaßen sie indirekt eine politische Dimension, da von nun an nicht mehr daran zu zweifeln war, daß ohne eine umfassende materielle Bekämpfung des Hungers der wirtschaftliche und politische Aufbau in Westdeutschland scheitern würde. Die Reaktion der Alliierten darauf zeigte darüber hinaus eine zunehmende Bereitschaft, der deutscherseits vorgetragenen, bald toposartig anmutenden Argumentation zu folgen: Die Fortdauer des materiellen Elends führe immer schneller und unausweichlich in die wirtschaftliche und soziale Verelendung und da-

²⁷⁾ Zur Bodenreform in den Westzonen vgl. Günter J. Trittel, Die Bodenreform in der britischen Zone 1945—1949, Stuttgart 1975; und Ulrich Enders, Die Bodenreform in der amerikanischen Besatzungszone 1945—1949 unter besonderer Berücksichtigung Bayerns, Ostfildern 1982.

²⁸⁾ An den Protesten zwischen März und Juni 1947 nahmen rund eine Million Menschen — überwiegend im Ruhrgebiet — teil, während im Januar/Februar 1948 über vier Millionen Arbeiter und Angestellte im gesamten Vereinigten Wirtschaftsgebiet streikten und demonstrierten.

²⁹⁾ Hans Böckler (DGB) auf der Großen Gewerkschaftskonferenz Nordrhein-Westfalen, Februar 1948, in: Der BUND, Nr. 4 v. 14. 2. 1948 (DGB-Archiv Düsseldorf, Akte Ernährungs politik 1948 II).

mit zu politischer Radikalisierung und Instabilität — sprich Kommunismus³⁰⁾.

Die *ökonomischen* Konsequenzen des Hungers waren zumindest ebenso evident wie seine politischen Auswirkungen. Die Tatsache, daß die Menschen insbesondere in den industriellen Ballungsgebieten mehr als drei Jahre lang von z. T. weniger als der Hälfte eines kalorienmäßigen Existenzminimums leben mußten, deutet den fundamentalen Zusammenhang zwischen Ernährungskrise und industrieller Produktionsleistung an. Spätestens seit den Rationskürzungen des Frühjahres 1946 setzte sich bei den verantwortlichen Politikern die Überzeugung durch, daß die unzulängliche Ernährung und ihre Folgen ein Hauptgrund für die wirtschaftliche Stagnation war und daß der lähmende *circulus vitiosus* — schlechte Ernährung, geringe Produktion, niedriger Export, fehlende Lebensmittel, niedrige Agrarproduktion usw. — nur von der Ernährungsseite und damit nur mit alliierter Hilfe durchbrochen werden konnte.

Daß die Ernährung die wichtigste Produktionsbarriere darstellte, ist leicht begründbar: Die durch die jahrelange Mangelernährung bedingte „Autokannibalisierung“ vieler Menschen führte zwar nicht zur Massensterblichkeit, wenngleich Todesraten und Hungerkrankheiten steil anstiegen, sie bewirkte aber eine physiologisch wie psychologisch bedingte Halbierung der normalen Leistungsfähigkeit. Dieser Wirkungszusammenhang spiegelte sich am deutlichsten in der Entwicklung der Kohleproduktion, deren Kurve weitgehend der Rationsentwicklung folgte³¹⁾. Und obwohl die Bergleute eine weit überdurchschnittliche Versorgung erhielten, blieb die Produktivität im Kohlebergbau auf rund 50—60% der Vorkriegsleistung reduziert³²⁾, was sowohl physiologisch bedingt war als auch durch die hohe Zahl von Feierschichten (25—30%), die zur Beschaffung zusätzlicher Lebensmittel für die Familie benötigt wurden. Mit Hilfe besonderer „Anspornpläne“ ließ sich die Produktion im

³⁰⁾ Z. B. Konrad Adenauer, Notiz vom 11. 11. 1947 (Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus, Rhöndorf, Nachlaß Adenauer 08.61) oder Kurt Schumacher, Brief an Friedrich Stampfer, 18. 6. 1946 (AdsD, J 4).

³¹⁾ So dauerte es z. B. jeweils ein halbes Jahr, bis 1946 und 1947 die durch Rationskürzungen bedingten Produktionseinbrüche im Ruhrbergbau wieder aufgeholt worden waren (vgl. Report of the Military Governor, U.S. Zone, No. 5, p. 3 und No. 12, p. 32; sowie Werner Abelshäuser, Der Ruhrkohlenbergbau seit 1945, München 1984, S. 45).

³²⁾ Statistisches Jahrbuch Nordrhein-Westfalen 1949, Düsseldorf 1950, S. 163 und Werner Abelshäuser (Anm. 31), Tabelle 10, S. 45.

Bergbau zwar etwas stärker steigern als in anderen Wirtschaftszweigen, doch reichte das nicht aus, um den gesamtwirtschaftlichen Lähmungszusammenhang vor Ende 1948/Anfang 1949 aufzulösen.

Eine weitere wirtschaftliche Auswirkung des Hungers war der Zerfall des von den Nationalsozialisten entwickelten Systems der Warenbewirtschaftung (und Preislenkung), zu dessen Beibehaltung es angesichts der drastischen Verknappung aller Lebensmittel und Waren 1945 keine echte Alternative gegeben hatte, wollte man nicht ein allgemeines Wirtschaftschaos und eine Nichtversorgung gerade der sozial und wirtschaftlich Schwächsten riskieren. Dieses System garantierte zwar kurze Zeit eine relative Verteilungsgerechtigkeit auf minimalem Niveau, löste sich aber trotz aller Stützungsbemühungen seitens der Verwaltung mit Fortdauer der Krise sehr bald auf, da wesentliche Funktionsvoraussetzungen fehlten oder allmählich zerfielen (mangelnde Zentralautorität, wachsendes Nahrungsmitteldefizit, katastrophale landwirtschaftliche Produktionsbedingungen, Währungsverfall, Ausufern der grauen und schwarzen Märkte).

Die alles bestimmende „Moral der tausend Kalorien“ (Agartz) führte dazu, daß immer stärkere Zwangsmittel mit immer geringerem Erfolg eingesetzt werden mußten (u. a. Geldstrafen in Millionenhöhe, Haftstrafen, Betriebsschließungen). Die schließlich ganz auf die Landwirtschaft beschränkte Aufrechterhaltung des Zwangssystems sicherte zwar eine Ablieferung von ca. 80% eines allerdings niedrig angesetzten Solls und damit eine Minimalversorgung der Bevölkerung, führte aber auch dazu, daß sich die Landwirte unter Sonderrecht gestellt sahen, wodurch ihre Bereitschaft zur stärkeren Produktionsanstrengung wie zur ordnungsgemäßen Ablieferung immer mehr geschwächt wurde.

Das starre Festhalten am Bewirtschaftungssystem wurde — vor allem nach der Währungsreform — politisch immer widersinniger: Man konnte nicht „hinter jede Kuh und vor jeden Bauern einen Polizisten“, der noch dazu bestechlich war, stellen³³⁾. Fast einhellig bestand bei Alliierten und Deutschen die Überzeugung: „Die starre Zwangswirtschaft muß beendet werden ... Die politische Demokratie, verkuppelt mit einem wirtschaftlichen Polizeistaat, ist ein Widerspruch in sich selbst und wird dem Volk mehr und mehr zu

³³⁾ August Block, Stenogr. Berichte über die 3. Sitzung des Niedersächsischen Landtages, 23. 5. 1947, Sp. 79 f.

einem verzerrten und unglaublichen Götzenbild ...“³⁴). Vor dem Hintergrund *dieser* Erfahrungen muß der ökonomische Erfolg der „Sozialen Marktwirtschaft“, aber auch die Chancenlosigkeit aller sozialistischen Planungsmodelle, die von den bürgerlichen Parteien im Wahlkampf 1949 in diskreditierender Absicht mit der „Bewirtschaftung des Mangels“ gleichgesetzt wurden, interpretiert werden.

Besonders tiefgreifende, zugleich aber kaum quantifizierbare Folgen der Hungerkrise sind im Bereich der *individuellen wie kollektiven Sozialmoral* zu vermuten. Da die meisten Menschen hungerten und somit gezwungen waren, durch den Verkauf von Waren und Dienstleistungen zusätzliche Subsistenzmittel herbeizuschaffen, wurde das Sattwerden bis 1949 Maßstab des individuellen wirtschaftlichen und sozialen Handelns. Die Fähigkeit, dieses Ziel zu erreichen, bestimmte deshalb — vorübergehend — die soziale Klassifizierung: Der Hunger schien die überkommene gesellschaftliche Schichtung einzuebnen und verdeckte traditionelle Klassengrenzen bis zur Unkenntlichkeit. Jenseits der Gruppen der maßlos beneideten Selbstversorger und der verhaßten „Schieber“ teilte sich die Bevölkerung einerseits in Sachwertbesitzer und in jene Gruppen, deren qualifizierte Arbeitskraft von Bauern und Lebensmittelhändlern gesucht wurde, und andererseits in den mit Fortdauer der Krise wachsenden Personenkreis derer, die immer weniger fähig waren, sich selbst zu versorgen (Alte, Kranke, Erwerbslose und Flüchtlinge, in zunehmendem Maße auch Lohn- und Gehaltsempfänger).

Die Hungerkrise scheint vor allem aber auch — zumindest vorübergehend — eine Nivellierung der kollektiven Wertmaßstäbe hin zu einer „klassenlosen Klugesellschaft“ (Böll) bewirkt zu haben. Was immer man nämlich unternahm, um das Überleben zu organisieren — es war mit dem Zwang zur Illegalität verbunden, bei gleitendem und kaum merklichem Übergang in die Kriminalität. Plünderungen, Hamstern und Teilnahme am Schwarzmarkt waren zwar eindeutige Verstöße gegen geltendes Recht und schädigten die Allgemeinheit, doch wurden diese Delikte in der Öffentlichkeit keineswegs als „kriminell“ bewertet, da immer das vorrangige Motiv individueller Not erkennbar blieb. „Kohlen“- bzw. „Lebensmittelklau“ wurde zur Massenbewegung: Hunderte von Menschen überfielen am hellen Tage Güterzüge

³⁴) Hans Schlange-Schöningen, Direktor der Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Rundfunkansprache, 7. 5. 1948, in: ders., *Zu neuen Zielen*, Frankfurt 1948, S. 39.

und plünderten Lebensmittel und Kohlen, Tausende gruben in der Erntezeit nachts zentnerweise Kartoffeln und Zuckerrüben aus den Feldern aus oder schnitten Ähren ab; aber auch bis zu 10-15% der laufenden Industrieproduktion wurde von den Betriebsangehörigen entwendet, um sich die notwendigen Tauschgegenstände zu verschaffen.

Ein weiterer Grundzug hungerbedingten Sozialverhaltens kann in der demoralisierenden und desintegrierenden Wirkung des Mangels auf größere soziale Gruppen vermutet werden. Diese Entwicklung machte selbst vor der Arbeiterschaft nicht halt, schien doch sichtbar zu werden, daß der Streik nicht mehr als Waffe zur Durchsetzung politischer Forderungen oder als Instrument zur Verbesserung der materiellen Situation geeignet war, sondern offenbar nur noch zur ohnmächtigen Demonstration taugte. Denn die Sündenböcke, welche die Demonstrierenden zu kennen glaubten (Schieber, Bauern, Ernährungsverwaltung, Besatzungsmächte), blieben so unangreifbar oder mächtig, daß man sie nicht zu einer sichtbaren Verbesserung der materiellen Lage zwingen konnte. Die „Magenfrage“ war, so belegte die tägliche Erfahrung, nach Überzeugung der Mehrzahl der Arbeiter nicht durch solidarische Aktion gegenüber den politisch Verantwortlichen zu lösen. Der Mangel konnte nur jeden Tag aufs Neue von jedem einzelnen (oder in kleineren Gruppen) mit allen erlaubten und vielen unerlaubten Mitteln bekämpft werden.

Noch schwerer fallen Antworten auf die Frage, wie sich die Erfahrung des Mangels auf das politische Bewußtsein der Bevölkerung auswirkte. Der Eindruck, den der zeitgenössische Beobachter gewann, war der einer umfassenden Verweigerung von direktem, auf die Zukunft gerichteten politischem Engagement, durchsetzt von einer diffusen Bereitschaft zu spontanem Protest. Desinteresse an politischen Vorgängen, Perspektiv- und Hoffnungslosigkeit sowie ausgeprägtes Selbstmitleid kennzeichneten das „kollektive Bewußtsein“ der Nachkriegsgesellschaft, deren depressive Grundstimmung bis zur Währungsreform sehr stark durch die Erfahrung anhaltenden Hungers und materieller Not geprägt war.

Kennzeichnend war ferner die sich mit Dauer der Hungerkrise verstärkende Tendenz zur Irrationalität. Dieser Grundzug zeigte sich nicht zuletzt in zahllosen, höchst unsinnigen Gerüchten (z. B. „Allgäuer Butter in die USA!“) über die Ursachen der Ernährungskrise und in sich verschärfender Kritik an den Besatzungsmächten, denen eine bewußte Hungerpolitik („Deutschland soll drei

Jahre lang mit KZ-Rationen auskommen!“) vorgeworfen wurde. Erkennbar wurde diese Tendenz aber auch in verbreiteten negativen Urteilen über die politische und wirtschaftliche Ordnung, in der man durch alliiertes Diktat zu leben gezwungen war.

Alliierte und Deutsche aller politischen Richtungen waren sich daher einig in der Einschätzung, „daß man mit der Moral einer sterbenden Wirtschaft und der Moral hungernder Menschen ... keine Demokratie zur Entfaltung bringen“ könne³⁵), vor allem aber darin, daß durch die zunehmende Gleichsetzung von Hunger und Demokratie die im Aufbau befindlichen politischen Parteien und jene Institutionen, in denen sie mitwirkten, diskreditiert würden. Die niedrige Wahlbeteiligung bei den Landtagswahlen 1946/47 war dafür ein unübersehbares Indiz.

Es wurde also nicht nur die Demokratiebereitschaft großer Teile der Bevölkerung gering eingeschätzt, es wurde sogar befürchtet, daß sich die antidemokratischen Einstellungen breiter Schichten nach der vorübergehenden Erschütterung durch die Niederlage rasch wieder verfestigen und zu einem wichtigen politischen Faktor werden könnten. OMGUS-Umfragen schienen das zu bestätigen: Ende 1946 äußerten 39% der Bevölke-

³⁵) Rundfunkrede des bayerischen Landwirtschaftsministers Josef Baumgartner, 11. 7. 1947, S. 2 (Institut für Zeitgeschichte, München, Nachlaß Baumgartner ED 132, Bd. 118).

rung antisemitische Einstellungen und Ende 1947 hielten noch mehr als 50% den Nationalsozialismus für eine im Prinzip gute und nur schlecht durchgeführte Sache³⁶). Die überall anzutreffende Meinung, daß Hunger und Demokratie identisch seien, wurde für viele durch die ebenso kurzgeschlossene Umkehrformel bestätigt, daß man im „Dritten Reich“ nicht habe hungern müssen. Eine beträchtliche Zahl Deutscher scheint sich der Einsicht verweigert zu haben, daß es gerade die nationalsozialistische Politik gewesen war, die den Mangelzustand herbeigeführt hatte.

Die verbreitete Proteststimmung diente somit als stark gewichtetes Argument in der politischen Auseinandersetzung der Nachkriegszeit. Es muß aber gefragt werden, ob sie nicht zugleich ein nicht zu unterschätzendes Hindernis für die „Demokratisierung des kollektiven Bewußtseins“ dargestellt hat, da große Teile der westdeutschen Bevölkerung aufgrund ihrer Krisenerfahrung von Vorurteilen und antidemokratischen Einstellungsmustern wie von einer tief verwurzelten Irrationalität geprägt blieben. Es fehlte nicht zuletzt aufgrund der beschriebenen extremen Mangelsituation jener Wille zur Rationalität, mit dem die Gründe der durchlittenen Krise hätten aufgedeckt, aber auch Konsequenzen für die Gestaltung der künftigen politischen und gesellschaftlichen Ordnung hätten vorbereitet werden können.

³⁶) Anna J./Richard L. Merritt, *Public Opinion in Occupied Germany. The OMGUS Surveys 1945—1949*, Urbana 1970, S. 33 und S. 295.

Adenauers Moskaureise 1955

I. Die Moskaureise — Urteile und offene Fragen

Anfang September 1955 begab sich eine westdeutsche Verhandlungsdelegation unter der Führung von Bundeskanzler Adenauer auf den Weg nach Moskau, um über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Sowjetunion zu verhandeln. Die Initiative war vom Kreml ausgegangen. Bonn hatte zunächst zwar zögerlich, letztendlich aber positiv reagiert und die Einladung angenommen. Neben Außenminister von Brentano und den engsten Beratern des Kanzlers, Hallstein, Blankenhorn und Grewe, nahmen an den Verhandlungen mit der Kremelführung — an der Spitze Ministerpräsident Bulganin, Parteichef Chruschtschow und Außenminister Molotow — Kurt Georg Kiesinger, Karl Arnold und Carlo Schmid als Vertreter der Auswärtigen Ausschüsse von Bundestag und Bundesrat teil. Die Verhandlungen dauerten vom 9. bis 13. September 1955¹⁾.

Diese erste Reise eines deutschen Bundeskanzlers in die Hauptstadt des Sowjetimperiums genießt in der Erinnerung der Deutschen einen hohen und ausgesprochen positiven Stellenwert. Der Grund dafür ist nicht etwa in der Vereinbarung über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland zu sehen, sondern in der bei dieser Gelegenheit mündlich gegebenen Zusicherung der Sowjets, 9 626 in der Sowjetunion noch zurückgehaltene Kriegsgefangene so bald wie möglich in die Heimat zu entlassen. Seitdem haftet Adenauer der Mythos vom „Befreier der deutschen Kriegsgefangenen“ an — ein Mythos, den er selbst in seinen Erinnerungen sehr gepflegt hat. „Ich war in Moskau“, schrieb er, „um für die Heimkehr vieler tausend Menschen zu kämpfen. Von dem Ausgang der Verhandlungen hing ihr Schicksal ab. Das habe ich während der Moskauer Tage nicht einen Augenblick vergessen.“²⁾

¹⁾ Ausführlich werden die Moskauer Verhandlungen in den Erinnerungen deutscher Delegationsmitglieder behandelt. Vgl. z. B. Wilhelm G. Grewe, Rückblenden 1976—1951, Berlin 1979, S. 229—251; Carlo Schmid, Erinnerungen, Bern-München-Wien 1979, S. 564—585, und natürlich Konrad Adenauer, Erinnerungen 1953 bis 1955, Stuttgart 1966, S. 487—556.

²⁾ K. Adenauer (Anm. 1), S. 530.

Ging es tatsächlich in erster Linie um die „Befreiung“ der sich noch in sowjetischem Gewahrsam befindlichen Deutschen? Um der deutschen Soldaten willen, so kann man bei Schulze-Vorberg nachlesen, „wagte“ Adenauer die Moskaureise. „Ihre unverzügliche Heimkehr war die Bedingung, die Voraussetzung für jede weitere Abmachung mit der Sowjetunion.“³⁾ War der Kanzler tatsächlich der Agierende, der, der Bedingungen stellen und durch zähes Verhandeln die Freilassung der Gefangenen erzwingen konnte? Wäre es ohne die Lösung der Gefangenenfrage nicht zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Sowjetunion gekommen? Und umgekehrt: Wären die Gefangenen ohne die Vereinbarung über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen etwa nicht freigelassen worden?

Erst kürzlich hat Boris Meissner die Meinung vertreten, die Sowjets hätten, schon um einen innenpolitischen Prestigeverlust zu vermeiden, ein Scheitern der Verhandlungen gar nicht riskieren können⁴⁾. Zehn Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges hätte demnach der Westen der geteilten Verlierernation bereits ein solches Ausmaß an Stärke und Bedeutung wiedererlangt, daß er ohne weiteres in der Lage gewesen wäre, den mächtigen Sieger Sowjetunion innenpolitisch in Schwierigkeiten zu bringen. Einer solchen Argumentation zufolge war es ausschließlich das Verhandlungsgeschick Adenauers, was den Erfolg ermöglichte. Anders als die Sowjetführer, die nach Meissner vor allem in der Kriegsgefangenenfrage „brutale Härte“ an den Tag legten, zeigte Adenauer sich „würdevoll und ruhig und ging völlig pragmatisch an die einzelnen Probleme heran“. Ein wichtiger Grund für den Erfolg sei die klare Erkenntnis gewesen, daß man mit „totalitären Großmächten“ anders verhandeln müsse als mit

³⁾ Max Schulze-Vorberg, Die Moskaureise 1955, in: Dieter Blumenwitz u. a. (Hrsg.), Konrad Adenauer und seine Zeit. Politik und Persönlichkeit des ersten Bundeskanzlers. Beiträge von Weg- und Zeitgenossen, Stuttgart 1976, S. 651—664, hier S. 651.

⁴⁾ Boris Meissner, Die deutsch-sowjetischen Beziehungen seit dem Zweiten Weltkrieg, in: Osteuropa (1985), S. 631—652 hier S. 637.

„demokratischen Großmächten“. Während in dem einen Fall „Vorleistungen“ möglich seien, müßten in dem anderen Fall „Leistung und Gegenleistung Zug um Zug erfolgen und ausgewogen sein“. Ein weiterer Grund für den Erfolg sei schließlich die Tatsache gewesen, daß sich der Kanzler keinerlei „Erfolgszwang“ ausgesetzt habe. Dies sei u. a. in der Bereitschaft zum Ausdruck gekommen, „bei Gefährdung unverzichtbarer eigener Positionen von außenpolitischer Bedeutung, einen Abbruch der Verhandlungen ohne Rücksicht auf die innenpolitischen Folgen in Aussicht zu nehmen“⁵⁾.

War das alles wirklich so? War die Moskaureise tatsächlich, selbst deutschlandpolitisch, ein so

großer politischer Erfolg? Die Mehrzahl der Deutschen hat dies nie bezweifelt. In einer Meinungsumfrage nach Abschluß der Reise erklärten sich mehr als zwei Drittel der Befragten mit dem Ergebnis der Verhandlungen in Moskau einverstanden. Fast zwölf Jahre später, im Mai 1967, kurz nach dem Tode Adenauers, waren es nicht weniger als 75 %, die „die Heimführung der deutschen Kriegsgefangenen aus Rußland“ für die bedeutendste Tat des ersten Bundeskanzlers hielten⁶⁾. 30 Jahre danach gibt es Anlaß, die angeblich große Leistung Adenauers auf der Basis neuer Quellenbefunde zu überprüfen. Die kürzlich der Öffentlichkeit freigegebenen Akten der britischen Regierung aus dem Jahre 1955 werfen neues Licht auf jene Vorgänge.

II. Die Kriegsgefangenen: Streitobjekt im Kalten Krieg

Zunächst einige Zahlen: Insgesamt waren es etwa zehn Millionen deutsche Soldaten, die während des Zweiten Weltkriegs in Gefangenschaft geraten waren. Knapp ein Drittel, 3 155 000 Mann, fielen in die Hände der Roten Armee. Davon kehrten 1 959 000 Gefangene nach und nach in die Heimat zurück, die meisten bis zum Jahre 1950, die letzten 1956⁷⁾. Im September 1955 waren es noch 9 626 Personen, die in der Sowjetunion zurückgehalten wurden: „Kriegsgefangene“, wie die Deutschen sie nannten, „Kriegsverbrecher“, wie sie von den Sowjets bezeichnet wurden, da sie wegen „besonders schwerer Verbrechen gegen das sowjetische Volk, gegen den Frieden und die Menschlichkeit“ von sowjetischen Gerichten verurteilt worden waren⁸⁾.

Hinzu kam eine große Zahl von Deutschen, die beim Vormarsch der Roten Armee aus Ost-

deutschland und den verschiedensten Gegenden Ost- und Südosteuropas in die Sowjetunion verschleppt worden waren. „Hunderttausende“ waren es nach Ansicht der Bundesregierung. Präzisere Angaben waren kaum möglich. Entsprechend schwankten die Schätzungen bei den sogenannten „Zivilverschleppten“ zwischen 750 000 und 120 000⁹⁾. Tatsächlich nach Deutschland zurückgekehrt sind letztlich neben der bereits erwähnten Zahl von Kriegsgefangenen lediglich 20 000 Zivilpersonen¹⁰⁾.

Im Frühjahr 1947 hatten sich die Außenminister der vier Siegermächte auf einer Konferenz in Moskau geeinigt, bis zum 31. Dezember 1948 alle ehemaligen Angehörigen der deutschen Wehrmacht zu entlassen. Der Alliierte Kontrollrat in Berlin wurde beauftragt, einen Plan für die Rückführung zu erstellen. Dazu ist es nie gekommen. Der beginnende Kalte Krieg machte auch in dieser Frage eine gemeinsame Regelung unmöglich. Die Sowjetunion wehrte sich dagegen, einerseits an die Einhaltung des Stichtages für die Rückführung der Kriegsgefangenen gemahnt zu werden,

⁵⁾ Ebd., S. 638.

⁶⁾ Jahrbuch der Öffentlichen Meinung 1965—1967, Alvensbach und Bonn 1967, S. 187.

⁷⁾ Vgl. hierzu Kurt W. Böhme, Die deutschen Kriegsgefangenen in sowjetischer Hand. Eine Bilanz, München 1966, passim, bes. S. 151. Die Zahlenangaben beruhen auf einer vergleichenden Auswertung von sowjetischen Angaben und auf westlichen Ermittlungen basierenden eigenen Berechnungen des Autors. Bei Erich Maschke u. a., Die deutschen Kriegsgefangenen des Zweiten Weltkrieges — Eine Zusammenfassung, München 1947, S. 207, liegen die Zahlen noch um 1 Million höher. Danach gerieten insgesamt 11 Millionen Deutsche in Gefangenschaft: 7,7 Millionen auf westlicher und 3,3 Millionen auf östlicher Seite.

⁸⁾ So Ministerpräsident Bulganin während der Verhandlungen in Moskau, vgl. Europa Archiv, 10 (1955), S. 8267.

⁹⁾ Die erste Zahl findet sich in einer Vorlage der Bundesregierung für die Beratungen der Kriegsgefangenenkommission der Vereinten Nationen am 11. September 1953 in Genf. Vgl. Europa Archiv, 8 (1953), S. 6018. Zwei Jahre später ging Adenauer bei den Verhandlungen in Moskau von der zweiten Zahl aus. Diese wurde in den veröffentlichten Dokumenten jedoch nicht genannt. Vgl. den Bericht Blankenhorns in: PRO (= Public Record Office London), FO 371/118181/WG 10338/92 vom 11. September 1955.

¹⁰⁾ Vgl. Hans-Peter Schwarz, Die Ära Adenauer 1949 bis 1957, Wiesbaden 1981, S. 278.

andererseits hinzunehmen, daß eine große Zahl deutscher Kriegsgefangener in den westlichen Ländern, insbesondere in Großbritannien und Frankreich, die inzwischen den Status eines zivilen Arbeiters angenommen hatten, von der Rückführung nach Deutschland ausgenommen werden sollten¹¹⁾.

Die Verschärfung der Spannungen zwischen Ost und West konnte somit nicht ohne Auswirkungen auf die weitere Behandlung der Kriegsgefangenenfrage bleiben. Der ernsthafte Wille insbesondere auf deutscher Seite zu einer raschen Lösung dieses Problems soll keineswegs bestritten werden. Doch war der humanitäre Aspekt nur eine Seite, der intendierte propagandistische Effekt einer anhaltend in der Öffentlichkeit geführten Diskussion eine andere. Auf die Stimmigkeit der Zahlen kam es dabei nicht in erster Linie an. „Unser Ziel muß es vielmehr sein, daß bestimmte Fragen einfach gestellt werden“, hieß es schon im November 1947 in einem Memorandum des britischen Außenministeriums. „Weigern sich die Russen, darauf konkrete Antworten zu geben, um so besser.“¹²⁾

Entscheidend war, daß die Frage immer wieder gestellt wurde, in einzelnen oder gemeinsamen Demarchen der Westmächte, in nationalen und internationalen Initiativen und Appellen und seit Ende 1950 auch vor den Vereinten Nationen¹³⁾. Durch öffentlichen Druck sollte die Sowjetunion zum Einlenken gebracht werden. Diese verweigerte jedoch jede Kooperation, sparte nicht mit Gegenattacken und ließ am 4. Mai 1950 erklären, daß die Repatriierung der deutschen Kriegsgefangenen — bis auf 13 500 Kriegsverbrecher — nunmehr abgeschlossen sei. Ein Schrei der Entrüstung ging durch Deutschland. Die Westmächte protestierten. Doch änderte dies nichts an der Tatsache, daß der Heimkehrerstrom aus dem Osten mehr und mehr versiegte¹⁴⁾.

In dem Maße, in dem sich seit dem Jahre 1953 eine gewisse Entspannung im politischen Klima zwischen Ost und West abzuzeichnen begann, nahm auf der internationalen Bühne das Interesse an der Kriegsgefangenenfrage ab. Die Forderung Bonns, das deutsche Kriegsgefangenenproblem

¹¹⁾ Ausführlicher hierzu Böhme, Die deutschen Kriegsgefangenen (Anm. 7), S. 127 ff.

¹²⁾ PRO, FO 371/85116/C 3942.

¹³⁾ Vgl. Böhme, Die deutschen Kriegsgefangenen (Anm. 7), S. 134 ff.

¹⁴⁾ Sehr deutlich wird dies in der Grafik 11 des Anhangs bei Böhme, Die deutschen Kriegsgefangenen (Anm. 7).

auf der 8. Vollversammlung der Vereinten Nationen erneut zur Sprache zu bringen, nachdem die Arbeit der „Ad-hoc-Kommission“ der UN aufgrund der Weigerung der Sowjetunion zur Mitarbeit zu keinem greifbaren Ergebnis geführt hatte, stieß im Westen auf taube Ohren. Die USA waren jetzt in erster Linie an einer Lösung des koreanischen Kriegsgefangenenproblems interessiert. Großbritannien und Australien, die beiden anderen Initiatoren der UN-Resolution von 1950 zur Einsetzung einer Kriegsgefangenenkommission, waren ebenfalls an einer Fortsetzung der „Propagandaschlacht mit den Russen“ in dieser Frage nicht mehr interessiert¹⁵⁾.

Auch in der Bundesrepublik wurden nachdenkliche Stimmen laut, die insbesondere davor warnen, das Propagandaspield mit übertriebenen und damit falschen Zahlen fortzusetzen. Dr. Kurt Wagner, dem Chef des Suchdienstes des Deutschen Roten Kreuzes, zufolge standen im Oktober 1953 lediglich 16 000 deutsche Soldaten noch im brieflichen Kontakt mit ihrer Heimat — eine Zahl, die den sowjetischen Angaben über die zurückgehaltenen Kriegsverbrecher zumindest näher stand als denen der Bundesregierung, wonach sich 1953 noch 103 000 Kriegsgefangene¹⁶⁾ in der Sowjetunion befinden sollten. In der New York Times bezeichnete es Wagner geradezu als ein Verbrechen an den Angehörigen der Gefangenen und Vermißten, höhere Zahlen zu nennen, als der Wahrheit entsprächen. Dadurch würden nicht nur übertriebene Erwartungen geweckt, sondern auch die Freilassung der letzten Gefangenen eher gefährdet als gefördert¹⁷⁾.

Verlässliche und vor allem vollständige Namenslisten gab es nicht, aus denen Genaueres über das Schicksal Einzelner zu erfahren gewesen wäre. Daher blieb die Ungewißheit und mit ihr auch die Hoffnung groß, daß der jeweils eigene Angehörige doch noch aus der Sowjetunion zurückkehren würde. In einer Umfrage vom September 1955 gaben 27 % der Befragten an, einen oder mehrere

¹⁵⁾ PRO, FO 371/107018/UP 105/15. An anderer Stelle hieß es: So sehr man auch den deutschen, italienischen und japanischen Wünschen — alle drei Länder hatten ein gemeinsames Interesse in dieser Frage — entgegenkommen wolle, um so wichtiger sei es doch, daß eine mögliche Debatte auf der Vollversammlung der Vereinten Nationen „should be a restrained affair and not a dog-fight with the Soviet bloc, for this would only serve to harden Russian hearts“ (UP 105/11). Nicht über die deutschen Kriegsgefangenen, sondern über die Behandlung der koreanischen Kriegsgefangenen verabschiedete die Vollversammlung schließlich eine Resolution. Vgl. Europa Archiv, 9 (1954), S. 6282.

¹⁶⁾ Vgl. Europa Archiv, 8 (1953), S. 6018.

¹⁷⁾ PRO, FO 371/107020/UP 105/50.

Angehörige zu haben, die entweder in russischer Kriegsgefangenschaft oder in Rußland vermißt seien, von denen man jedoch annehme, daß sie noch leben würden. Weitere 15 % erklärten, mindestens einen persönlichen Bekannten gleichen Schicksals zu haben¹⁸⁾. Die Frage der deutschen

Kriegsgefangenen war somit zu Beginn des Jahres 1955 zwar kein internationales Problem mehr, aber weiterhin ein nationales. Wegen seiner starken emotionalen Dimension war es ein hochbrisantes und daher nicht zu unterschätzendes Thema der westdeutschen Innenpolitik.

III. Die sowjetische Offensive in der Gefangenenfrage

Jahrelang war die Sowjetunion in der Kriegsgefangenenfrage der Angegriffene gewesen, der sich der berechtigten oder auch unberechtigten Vorwürfe aus dem Westen zu erwehren hatte. Seit Beginn des Jahres 1955 wurde nunmehr deutlich, daß Moskau nicht länger gewillt war, in der Verteidigungsposition zu verharren, sondern selbst zur Offensive überzugehen. Deutschland sollte seine noch in Gefangenschaft gehaltenen Soldaten wiederbekommen, freilich nicht, ohne dafür einen beträchtlichen Preis zu zahlen. Die Frage war nur, mit wem das Geschäft zu machen war: mit der DDR oder der Bundesrepublik oder gar mit beiden — mit Grotewohl, der SPD oder gar mit Adenauer selbst?

Wenn die Gefangenenfrage als ein Aktivposten sowjetischer Deutschlandpolitik eingesetzt werden sollte, dann galt es, den Wert dieses Faustpfandes möglichst hoch zu halten. Dies geschah, indem die Sowjetunion jetzt den Eindruck erweckte, als stehe einer endgültigen Lösung dieses Problems nichts im Wege, sofern man auf deutscher Seite zu entsprechenden Verhandlungen bereit sei.

Der erste Vorstoß erfolgte im Januar 1955. In einem dreiseitigen Memorandum berichtete Adenauer der Alliierten Hohen Kommission in Mehlem, daß sich die Sowjetunion über Mittelsmänner, die im Ostgeschäft tätig seien, daran interessiert gezeigt habe, „mit Bundestagsabgeordneten der Sozialdemokratischen Partei über die baldige Rückführung von 50 000 deutschen Kriegsgefangenen ins Gespräch zu kommen . . . Die Sowjets seien bereit, sofort mit der Entlassung kleinerer Gruppen von Gefangenen zu beginnen, wenn die SPD-Abgeordneten damit einverstanden seien, einer Einladung nach Wien oder der Schweiz Folge zu leisten.“ Wenige Tage später war aus derselben Quelle, von einem gewissen Edward Baumgarten aus Bad Homburg, zu erfahren gewesen, Moskau

„wolle mit den deutschen Parlamentariern nicht nur über die Kriegsgefangenen, sondern auch über politische Fragen, insbesondere über die Wiedervereinigungsfrage ins Gespräch kommen. Auch sei ein vorbereitendes Treffen in Wien nicht mehr nötig; die Abgeordneten könnten direkt nach Moskau reisen, wo sie von dem Präsidenten des Obersten Sowjets, Woroschylow, und anderen führenden Politikern empfangen werden würden.“¹⁹⁾

Adenauer unterschätzte die Gefährlichkeit dieses Vorstoßes keineswegs. Deshalb bat er um Hilfe. Diese sollte darin bestehen, wie Kanzlerberater Blankenhorn auf eine Nachfrage der Hohen Kommissare betonte, „alles zu tun, um die FDP und SPD davon abzubringen, die Sache weiter zu verfolgen“²⁰⁾. So geschah es. Unter Flankenschutz der Alliierten gelang es, die SPD von der Unglaubwürdigkeit der Informanten zu überzeugen. Daraufhin machte Erich Mende Ende März 1955 die ganze Angelegenheit publik. Die SPD war nach seinen Worten aus dem eben genannten Grunde nicht bereit, die Sache weiterzuverfolgen²¹⁾ — womit der Schwarze Peter, wenn es sich doch um eine ernstzunehmende Gelegenheit gehandelt haben sollte, bei der Opposition und nicht bei der Regierung lag.

Nicht nur hinter den Kulissen, sondern auch in der Öffentlichkeit wurde die Sowjetunion aktiv. Ende Januar wurden seit langem wieder Gefangene freigelassen, 108 an der Zahl. Unter ihnen Feldmarschall Schörner, Hitler-Vertrauter, Oberbefehlshaber der Heeresgruppe Mitte und am 30. April 1945 vom Führer noch zum Oberbefehlshaber des Heeres ernannt. Berühmt-berüchtigt für seine Durchhaltebefehle in der Schlußphase des Krieges: „Jeder, der nach Westen flüchtet, wird erschossen!“, war er für die Massenexekution ei-

¹⁸⁾ Jahrbuch der Öffentlichen Meinung 1957, Allensbach 1957, S. 209.

¹⁹⁾ PRO, FO 371/118402/WG 1551/8. Das Memorandum datiert vom 3. Februar 1955.

²⁰⁾ Ebd., Begleitschreiben Barnes an das Foreign Office, 8. Februar 1955.

²¹⁾ PRO, FO 371/118402/WG 1551/17.

ner großen Zahl Deutscher verantwortlich. Aus seinem Munde war nun zu erfahren, daß der Leiter der innerhalb der sowjetischen Regierung für die Kriegsgefangenen zuständigen Abteilung, Oberst Kusnezow, ihn beauftragt habe, der deutschen Öffentlichkeit mitzuteilen, „daß alle deutschen Kriegsgefangenen in Kürze freigelassen würden“²²⁾.

Die Gefangenensfrage blieb damit auf der Tagesordnung. Die Erwartungen und Hoffnungen, bald zu einer endgültigen Lösung dieses Problems zu kommen und nur ja nicht den richtigen Zeitpunkt zu verpassen, nahmen ständig zu. Die Sowjets taten ihrerseits alles, um den innenpolitischen Druck auf die Bundesregierung und nicht zuletzt auf Adenauer zu erhöhen. Ende März erhielt der Präsident des Deutschen Roten Kreuzes, Dr. Weitz, Gelegenheit, eine seit langem beabsichtigte Reise nach Moskau mit dem sowjetischen Hochkommissar in Ost-Berlin zu diskutieren. Für die Sowjets war diese Frage jedoch keine humanitäre, sondern eine hochpolitische Frage.

Ihren eigentlichen Höhepunkt erreichte die sowjetische Kampagne im Sommer 1955. Auf dem

Rückflug von der Genfer Gipfelkonferenz der vier Großmächte machten Ministerpräsident Bulganin und Parteichef Chruschtschow in Ost-Berlin Station, um der dortigen Regierung ihre Aufmerksamkeit zu machen. In das abschließende Communiqué vom 28. Juli wurde ein Passus aufgenommen, wonach auf Initiative der DDR über die Kriegsgefangenenfrage gesprochen und beschlossen worden sei, „die Erörterung dieser Frage unter Berücksichtigung der Wünsche der Deutschen Demokratischen Republik fortzusetzen“²³⁾. Schon am 8. Juli hatte „Neues Deutschland“ berichtet, daß entsprechende Verhandlungen zwischen der DDR und der Sowjetunion begonnen hätten²⁴⁾.

Schließlich tauchten Anfang August in der deutschen Presse Meldungen auf, wonach österreichische Kriegsgefangene, die kürzlich aus sowjetischen Lagern entlassen worden waren, zu berichten wußten, daß eine große Zahl deutscher Kriegsgefangener in Sonderlager gebracht worden seien, von wo aus sie in Kürze in die Heimat entlassen werden sollten.

IV. Moskaus Einladung an Adenauer

Vor diesem Hintergrund und angesichts einer deutlich auf Entspannung in Europa zielenden Wende der sowjetischen Außenpolitik muß nun die Einladung der sowjetischen Regierung vom 7. Juni 1955 an Konrad Adenauer gesehen werden, „in nächster Zeit“ persönlich nach Moskau

zu kommen, „um die Frage der Herstellung der diplomatischen und Handelsbeziehungen zwischen der Sowjetunion und der Deutschen Bundesrepublik zu besprechen und die damit zusammenhängenden Fragen zu erörtern“²⁵⁾.

Der Zeitpunkt war geschickt gewählt. Die Pariser Verträge waren unterzeichnet, die Bundesrepublik in das westliche Bündnis integriert und seit dem 5. Mai 1955 ein nach innen und außen souveräner Staat. Die Einbindung der DDR in das östliche Lager erfolgte nur gut zwei Wochen später, als am 20. Mai der Warschauer Vertrag von der Volkskammer gebilligt und einen Tag später von Präsident Pieck ratifiziert wurde. Dennoch blieb die Hoffnung auf eine Wiedervereinigung Deutschlands weiterhin lebendig²⁶⁾. Der Abschluß des Staatsvertrages mit Österreich nährte die Erwartung, die Sowjetunion würde auch in der deutschen Frage einlenken, wenn die Deutschen es nur geschickt anstellten und ähnlich wie

²²⁾ PRO, FO 371/118402/WG 1551/5.

²³⁾ Europa Archiv, 10 (1955), S. 8143.

²⁴⁾ Dies war keineswegs das erste Mal, daß die Sowjetunion Verhandlungen mit der DDR in dieser Frage aufnahm, um die innenpolitische Entwicklung in der Bundesrepublik zu beeinflussen. Am 25. August 1953, also mitten im bundesdeutschen Wahlkampf, wurde zwischen den Ministerpräsidenten Malenkov und Grotewohl ein Protokoll unterzeichnet, in dem die Freilassung einer beträchtlichen Zahl von Gefangenen vereinbart wurde (PRO, FO 371/107020/UP 105/50). Laut Otto Nuschke, dem stellvertretenden Ministerpräsidenten der DDR, waren es insgesamt 18 000 Mann, die als Folge dieser Vereinbarung bis zum Sommer 1955 freigelassen wurden (PRO, FO 371/118404/WG 1553/4). An jenem 25. August erklärte Grotewohl nach Abschluß seiner Verhandlungen in Moskau während einer Sondersitzung der Volkskammer der DDR frank und frei, wiewohl ein wenig sibyllinisch, „auch die Bundesrepublik werde in den Genuß der großen Zugeständnisse der Sowjetunion kommen, wenn die westdeutsche Bevölkerung am 6. September gegen Adenauer stimme“ (Europa Archiv, 8 [1953], S. 5979 f.).

²⁵⁾ Europa Archiv, 10 (1955), S. 7970.

²⁶⁾ Vgl. z. B. das „Programm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands zu den Viermächteverhandlungen über die deutsche Wiedervereinigung“, in: Europa Archiv, 10 (1955), S. 7932—7936.

die Österreicher ihr eigenes Schicksal nicht mehr anderen Mächten überließe, sondern selbst mit Moskau verhandelten. Schließlich enthielt die sowjetische Einladung einen Passus, wonach die Sowjets einen direkten Zusammenhang zwischen einer Normalisierung des sowjetisch-deutschen Verhältnisses und Fortschritten in der Wiedervereinigungsfrage herzustellen schienen: Die Sowjetregierung gehe davon aus, so hieß es, „daß die Herstellung und Entwicklung normaler Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der Deutschen Bundesrepublik zur Lösung der ungelösten Fragen beitragen werden, die ganz Deutschland betreffen, und somit zur Lösung des gesamt-nationalen Hauptproblems des deutschen Volkes — die Wiederherstellung der Einheit des deutschen demokratischen Staates — beitragen sollen“²⁷⁾.

War die Sowjetunion zehn Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg an einer Wiedervereinigung Deutschlands interessiert? Strebte sie auch für Deutschland eine Art Österreich-Lösung an? War sie bereit, die DDR zu opfern? Weder in Kreisen der Bundesregierung noch der Westmächte fand sich jemand, der diese Fragen positiv beantwortet hätte. Der Gesamttenor der Note sprach vielmehr dafür, daß die Sowjetunion neben den „guten“ Beziehungen zur DDR auch an einer Normalisierung ihres Verhältnisses zur Bundesrepublik, mithin an der Stabilisierung des Status quo in Deutschland und nicht an dessen Veränderung interessiert war. Entspannung in Europa und nicht die Wiedervereinigung Deutschlands war das Ziel.

Gerade dieser Aspekt war es, der die Westmächte relativ gelassen einer möglichen Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion entgegenblicken ließ. Sir Frederick Hoyer Millar, der britische Botschafter in Bonn, war geradezu dankbar dafür, daß die Sowjetunion dem Westen wieder einmal eine schwierige Aufgabe abnahm. Nach London kablete er: „Ein positiver Aspekt der russischen Note besteht von unserer Warte aus im übrigen darin, wie sie stillschweigend von der Möglichkeit der Existenz zweier deutscher Staaten ausgeht, die auf unbestimmte Zeit nebeneinander zu existieren und miteinander auszukommen haben. Dies mag die beste Lösung sein, wenn auf den bevorstehenden Konferenzen in der Wiedervereinigungsfrage kein Fortschritt mit den Russen erzielt werden kann. Angesichts der strikten Zurückweisung eines solchen Gedankens durch die Deutschen ist es

²⁷⁾ Europa Archiv, 10 (1955), S. 7970.

nur gut, daß es die Russen waren und nicht wir, die die Initiative in dieser Sache ergreifen sollten.“²⁸⁾

Auch Adenauer war trotz anderslautender Rhetorik an einer Veränderung des Status quo und damit einer Gefährdung der soeben erfolgreich abgeschlossenen Westintegration der Bundesrepublik nicht interessiert. Da eine Wiedervereinigung Deutschlands auf der Basis einer vollständigen Durchsetzung westlicher Vorstellungen ohnehin nicht möglich war, „sprach vieles“ — wie der Kanzler Anfang Januar 1955 dem französischen Ministerpräsidenten Mendès-France bei einem Treffen in Baden-Baden sagte — „für eine Beibehaltung des Status quo in dieser Frage“²⁹⁾. So waren sich die Sowjets, die Westmächte und Adenauer im Grunde völlig einig: An der Beibehaltung des bestehenden Zustands durfte nicht gerüttelt werden. Der Unterschied bestand lediglich darin, daß die Sowjets dies nunmehr laut sagten, während Adenauer und die Westmächte, gerade um den Status quo erhalten zu können, diesen *verbal* immer wieder in Frage stellen mußten.

Seine auf Spannung mit dem Osten basierende Politik machte es folglich Adenauer nicht leicht, diese in eine Phase der Entspannung hinüberzuretten. Um die öffentliche Meinung jedoch nicht gegen sich aufzubringen, konnte Adenauer es sich nicht leisten, die Einladung Moskaus von vornherein auszuschlagen. Überhaupt enthielt die sowjetische Offerte durchaus etwas Schmeichelhaftes, indem sie auf den ersten Blick die Politik des Kanzlers eher zu bestätigen als in Frage zu stellen schien. Die soeben gewonnene Souveränität der Bundesrepublik wurde nach wenigen Wochen bereits von Moskau respektiert, die Westbindung nicht mehr attackiert, sondern akzeptiert. Die Ratifizierung der Pariser Verträge hatte demnach nicht, wie von der SPD immer wieder vorausgesagt, das Ende aller Verhandlungsmöglichkeiten mit der Sowjetunion bedeutet, sondern den Beginn von Verhandlungen erst ermöglicht³⁰⁾.

Auf den zweiten Blick jedoch warf das sowjetische Angebot zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Bundesrepublik eine Reihe höchst komplizierter Fragen auf, die den Rechtsstandpunkt der Bundesregierung in der Deutschlandfrage zu unterminieren drohte: Wie konnte man mit einem Land diplomatische Beziehungen

²⁸⁾ PRO, FO 371/118178/WG 10338/14, Brief ans Foreign Office vom 10. Juni 1955.

²⁹⁾ PRO, FO 371/118196/WG 1071/50.

³⁰⁾ Vgl. Adenauer, Erinnerungen 1953—1955 (Anm. 1), S. 448.

aufnehmen — was nach allgemeiner völkerrechtlicher Gepflogenheit die gegenseitige Anerkennung des jeweiligen territorialen Besitzstandes implizierte —, gegenüber dem nicht unbeträchtliche Gebietsforderungen erhoben wurden? Wie konnte man mit einem Land diplomatische Beziehungen aufnehmen, das — zumindest offizieller Lesart zufolge — für die Teilung Deutschlands ganz allein verantwortlich war? Wie konnte man mit einem Land diplomatische Beziehungen aufnehmen, das die „Ostzone“ bereits als einen eigenständigen deutschen Staat anerkannte, dem jedoch nach westdeutscher Auffassung jede Legitimität abzusprechen war?

Die Bundesregierung spielte zunächst auf Zeit. In ihrer Antwortnote vom 30. Juni 1955 erklärte sie sich prinzipiell bereit, über „die Herstellung diplomatischer, kommerzieller und kultureller Beziehungen“ mit der Sowjetunion zu reden. Zur Vorklärung der zu behandelnden Themen schlug sie „informelle Besprechungen“ zwischen den Botschaftern der Bundesrepublik und der Sowjetunion in Paris vor³¹⁾. Die Sowjetunion reagierte positiv, wenn auch erst nach einem Monat³²⁾. Die Bundesregierung stimmte ihrerseits der Aufnahme der gewünschten Verhandlungen in Moskau zu, forderte jedoch zugleich auch über die Frage der deutschen Einheit und die Freilassung der sich noch in sowjetischem Gewahrsam befindlichen Deutschen zu reden. Ohne einen direkten konditionalen Zusammenhang zwischen diesen Fragen und der Aufnahme diplomatischer Beziehungen herzustellen, betonte sie, „daß eine befriedigende Lösung der von der Sowjetregierung in

den Vordergrund gestellten Fragen eine freimütige Aussprache und eine Verständigung der beiden Regierungen über die ebengenannten damit verbundenen Probleme“ erfordert³³⁾.

Die Sowjets reagierten prompt und betonten ihrerseits, daß sie auf jeden Fall den Kanzler persönlich in Moskau erwarteten, um über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu verhandeln. Was die Frage der nationalen Einheit anbetraf, so sei der Bundesregierung der Standpunkt der sowjetischen Regierung bekannt. Doch stehe natürlich einem Meinungs austausch über diese und „die anderen internationalen Fragen, die für beide Seiten von Interesse sind“³⁴⁾, nichts im Wege.

Irgendwelche Vorbedingungen wurden also nicht gestellt. Weder forderte Moskau von der Bundesregierung, der Bindung an den Westen wieder abzuschwören oder umgekehrt den Status quo, mithin die DDR anzuerkennen, noch bestand Bonn darauf, daß ohne die Freilassung der deutschen Kriegsgefangenen oder ohne konkrete Schritte in Richtung einer Wiedervereinigung Deutschlands die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland nicht möglich sei. Beide Seiten waren also daran interessiert, wenn auch aus sehr unterschiedlichen Motiven, daß es zu einer Begegnung Adenauers mit der Krenmlführung kam. Eine Absage der Reise, darüber war man sich in Bonn im klaren, hätte innenpolitisch dem Kanzler größeren Schaden zugefügt, als ein gescheiterter Versuch, den Dialog mit den Sowjets zu wagen.

V. Der „Geist von Genf“: Entspannung auf der Basis des Status quo?

Schon Anfang Januar 1955 hatte der französische Ministerpräsident Mendès-France angeregt, die Einberufung einer Viermächtekonferenz vorzuschlagen, um einer vermuteten Deutschland-Initiative der Sowjetunion zuvorzukommen³⁵⁾. Washington, London und auch Bonn winkten jedoch ab. Zuerst müßten die Westverträge ratifiziert werden, ehe man sich auf das Risiko einer Konferenz mit der Sowjetunion einlassen könne.

³¹⁾ Europa Archiv, 10 (1955), S. 8020.

³²⁾ Europa Archiv, 10 (1955), S. 8141.

³³⁾ Europa Archiv, 10 (1955), S. 8142.

³⁴⁾ Ebd.

³⁵⁾ PRO, FO 371/118195/WG 1071/1.

Waren sie ratifiziert, konnte der Westen von einer vorteilhaften Position der Einheit und Stärke Verhandlungen mit Moskau gelassen entgegensehen. Freilich konnte es dabei nicht darum gehen, das Erreichte wieder zur Disposition zu stellen, etwa die Kündigung der Pariser Verträge anzubieten, um dadurch die Wiedervereinigung Deutschlands zu ermöglichen, wie es z. B. von der SPD gefordert wurde. Das Erreichte nicht in Frage zu stellen, ohne den Eindruck zu erwecken, an wirklichen Verhandlungen mit Moskau *nicht* interessiert zu sein, im Falle eines Scheiterns jedoch dieses ausschließlich der Sowjetunion anzulasten — das waren die Prämissen der westlichen Strategie

für eine Wiederaufnahme der Verhandlungen mit dem Kreml³⁶).

Am 10. Mai 1955 ergriffen die Westmächte die Initiative und luden die sowjetische Regierung zu einer „Viermächtekonferenz auf höchster Ebene“ ein. Diese sollte in zwei Phasen ablaufen: Bei einem Treffen der Regierungschefs ging es zunächst einmal darum, gemeinsam mit den Außenministern jene Fragen und Probleme zu formulieren, die in einer zweiten Phase und auf einer anderen Ebene weiter erörtert und gelöst werden sollten. Wichtig schien es dem Westen zu sein, „diese Arbeit schnell in Angriff zu nehmen und sie mit Geduld und Entschlossenheit fortzusetzen“³⁷). Die Öffentlichkeit erwartete den Dialog und vor allem, daß er nicht so schnell ergebnislos wieder abgebrochen wurde. Diesen Erwartungen suchte der Westen mit seiner öffentlichkeitswirksamen Initiative zur Einberufung einer Gipfelkonferenz bei gleichzeitiger Bereitschaft zu fortdauerndem Verhandeln gerecht zu werden. Nur so konnte die mögliche Enttäuschung über einen zu geringen Ertrag des Gipfeltreffens in Grenzen gehalten werden³⁸).

Die Sowjetunion reagierte positiv. Über Ort und Zeit des ersten Gipfeltreffens seit der Postdamer Konferenz vom Juli 1945 wurde schnell Einigkeit erzielt: Am 18. Juli konnte es in Genf beginnen. Fünf Tage später gingen Eisenhower, Bulganin, Eden und Faure wieder auseinander, nicht ohne beschlossen zu haben, die Verhandlungen auf der Ebene der Außenminister fortzusetzen. Diese sollten im Oktober erneut in Genf zusammenkommen, um den Meinungs austausch fortzusetzen und nach wirksamen Mitteln zur Lösung der besprochenen Probleme zu suchen, „wobei sie“, wie es in der Direktive der Regierungschefs für die Außenminister hieß, „die enge Verbindung zwischen der Wiedervereinigung Deutschlands und dem Problem der europäischen Sicherheit und die Tatsache berücksichtigen sollen, daß eine erfolgreiche Regelung eines jeden dieser Probleme dem

³⁶) PRO, CAB 129, 74 (55) 83, „Talks with the Soviet Union“, Memorandum des Foreign Office für das Kabinett vom 26. März 1955. Wörtlich heißt es: „Nevertheless, serious talks ought so to be engaged in that, if they break down, Soviet Russia may be shown to be at fault“ (S. 2).

³⁷) Europa Archiv, 10 (1955), S. 7967.

³⁸) Recht aufschlußreich über die taktischen Überlegungen des Westens ist der Bericht der Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Viermächteverhandlungen, die vom 27. April bis zum 5. Mai in London tagte. An den Beratungen nahmen mit Blankenhorn, von Welck, Bräutigam, Krapf, Meissner und Sahn auch Vertreter der Bundesrepublik teil (PRO, FO 371/118211/WG 1071/516).

Interesse der Festigung des Friedens dienen würde“³⁹).

Daß eine enge Verbindung zwischen der Wiedervereinigung Deutschlands und der europäischen Sicherheit bestand, war natürlich unbestritten. Die entscheidende Frage lautete vielmehr, ob zwischen beidem ein konditionaler Zusammenhang bestand. War die Anerkennung des Status quo, mithin der Teilung Deutschlands, die Voraussetzung für Sicherheit und Entspannung in Europa, wie die Sowjets immer wieder forderten? Oder war die Teilung Deutschlands Ursache aller Spannungen, mithin die Überwindung der Teilung durch eine Wiedervereinigung Deutschlands Voraussetzung jeder wirklichen Entspannung in Europa, wie die Bundesregierung nicht müde wurde zu betonen?⁴⁰)

Adenauer fürchtete, den Sowjets könne es gelingen, die Wiedervereinigungsfrage in den Hintergrund zu drängen. Auf seiner Konsultationsreise in die westlichen Hauptstädte vor der Genfer Gipfelkonferenz forderte er die verbündeten Regierungen auf, hart zu bleiben und den Sowjets keine Konzessionen zu machen. Die deutsche Frage müsse im Mittelpunkt der Beratungen stehen. Nur so könnten die Sowjets gezwungen werden zu erklären, ob sie nun „für oder gegen den Gedanken der Wiedervereinigung Deutschlands“⁴¹) seien. Waren sie dagegen — woran es keinen Zweifel gab — war der Beweis erbracht, daß sie gegen eine wirkliche Entspannung in Europa waren und alle anderslautenden Erklärungen nichts als leere Propaganda waren.

Zwar gelang es, die „Wiedervereinigung Deutschlands“ als Punkt 1 der Tagesordnung zu plazieren, mit dem allgemeinen Verlauf der Konferenz jedoch zeigte Adenauer sich keineswegs zufrieden: „Die Russen hatten durch ihr verbindliches Auftreten in Genf erreicht, daß sie wieder allgemein als verhandlungsfähig angesehen wurden und daß die Hoffnungen auf eine Verständigung mit ihnen bei den freien Völkern außerordentlich gestiegen waren. Sie hatten weiter erreicht, und das war meines Erachtens ihr größter Erfolg, daß die Wachsamkeit ihnen gegenüber nachließ. Wäh-

³⁹) Europa Archiv, 10 (1955), S. 8064.

⁴⁰) Am 16. Juli erklärte der Kanzler im Deutschen Bundestag, daß die Schaffung eines europäischen Sicherheitssystems auf der Basis der Teilung Deutschlands unannehmbar sei. Oppositionsführer Ollenhauer sah dies nicht anders. Der Unterschied war allerdings der, daß die SPD bereit war, für die Wiedererlangung der Einheit Deutschlands einen Preis zu zahlen, Adenauer jedoch nicht, vgl. Europa Archiv, 10 (1955), S. 8121.

⁴¹) PRO, FO 371/118219/WG 1071/737.

rend man in der westlichen Welt sich durch den trügerischen ‚Geist von Genf‘ in einer Euphorie befand und plötzlich viele gute Seiten an Sowjetrußland entdeckte, blieb Sowjetrußland sich nach wie vor gleich.“⁴²⁾

Das, was Adenauer den Sowjets unterstellte, traf zumindest auf ihn selber zu. Weder er noch seine Politik hatten sich in irgendeiner Weise geändert. Nicht wie angesichts des politischen Klimawechsels zwischen Ost und West die Teilung Deutschlands überwunden oder wenigstens erleichtert werden könne, war sein eigentliches Problem, sondern wie die Politik der Westintegration der Bundesrepublik den neuen Gegebenheiten angepaßt werden könne, ohne innenpolitisch Schaden zu nehmen.

Das Genfer Gipfeltreffen brachte den gewünschten Beweis: Die Sowjetunion war für die Beibehaltung des Status quo und damit gegen eine Wiedervereinigung Deutschlands. Nun konnte der Westen weiterhin erklären, ein entschiedener Verfechter der deutschen Einheit zu sein, ohne Gefahr zu laufen, dieses Versprechen eines Tages auch einlösen zu müssen. Wohin jedoch die weitere Entwicklung gehen würde, zeichnete sich bereits in dem Vorschlag der britischen Regierung ab, beiderseits der innerdeutschen Grenze militärisch verdünnte Zonen zu schaffen. Sicherheit und

Entspannung waren künftig nur auf der Basis der Beibehaltung und nicht der Veränderung des Status quo zu erreichen. Das galt auch für den Westen. „Die grundlegende Frage sei“, wie der britische Außenminister Macmillan seinem sowjetischen Kollegen Molotow gegenüber äußerte, „ob zwei Systeme nebeneinander existieren könnten, ohne daß einer versuche oder auch nur wünsche, seinen Willen dem anderen aufzuerlegen“⁴³⁾.

Für die Lösung der deutschen Frage hatte das nur eine Konsequenz, wenn die Genfer Konferenz wiederum keine Annäherung der Standpunkte brachte, was zu erwarten war, nämlich die Deutschen möglichst bald davon zu überzeugen, wie der britische Botschafter in Bonn schon vor Beginn der Konferenz in einem Telegramm ans Foreign Office formulierte, „daß es in der vorhersehbaren Zukunft wirklich keine Aussicht auf eine Wiedervereinigung gebe und damit keine andere Wahl, als die Politik des Kanzlers eines Bündnisses mit dem Westen voll zu unterstützen“. Er verband damit die Hoffnung: „Dies möge die Deutschen zu der Einsicht bringen, daß es zu ihrem eigenen Vorteil sei, aber auch zum Abbau internationaler Spannung beitragen und dadurch vielleicht auch irgendwann zur Erreichung der Wiedervereinigung führen würde, wenn es zwischen der Bundesregierung und der DDR zu irgendeiner Form von Beziehung oder Anerkennung kommen könnte.“⁴⁴⁾

VI. Adenauers Option: Westintegration statt Wiedervereinigung

Wie sah nun Konrad Adenauers wirkliche Haltung in der Deutschlandfrage aus? Es steht inzwischen außer Frage, daß zwischen seinen Worten und der tatsächlichen Politik, die er in der Wiedervereinigungsfrage betrieb, eine große Kluft bestand. Zum einen tat er alles, um den Status quo zu zementieren, zum andern unterließ er keine Gelegenheit, diesen immer wieder in Frage zu stellen und die Wunde der deutschen Teilung offenzuhalten. Zum einen mahnte er die Siegermächte des Zweiten Weltkriegs immer wieder an ihre Pflicht, die Einheit Deutschlands wiederherzustellen, zum andern tat er alles, um einen Kompromiß der Großmächte in der Deutschlandfrage zu verhindern. Zum einen wurde er nicht müde,

das Schicksal der geteilten Nation zu beklagen, zum andern wehrte er sich dagegen, ein „small settlement“ zum Abbau bestehender Restriktionen und Barrieren in Deutschland anzustreben⁴⁵⁾.

War Adenauer also jemand, der „zwar immer von der Wiedervereinigung spricht, aber niemals daran denkt“⁴⁶⁾, wie die französische Zeitung *Le Monde* am 13. Juni 1955 formulierte? In den briti-

⁴²⁾ Adenauer, *Erinnerungen 1953—1955* (Anm. 1), S. 477.

⁴³⁾ PRO, FO 371/118221/WG 1071/766.

⁴⁴⁾ PRO, FO 371/118209/WG 1071/457.

⁴⁵⁾ Am 21. Juli 1955 erinnerte der Ständige Unterstaatssekretär im Foreign Office, Sir Ivone Kirkpatrick, in einem Gespräch mit Herbert Blankenhorn an ein Angebot der Briten, in diesem Sinne auf der Genfer Konferenz initiativ zu werden. Jedoch: „The Chancellor's answer was „NO“. His reason was that the Russian promise in this field would not be executed. But the whole transaction would tend to create the impression that we were envisaging and indeed settling down to the permanent division of Germany“ (PRO, FO 371/118236/WG 1071/1049).

⁴⁶⁾ PRO, FO 371/118218/WG 1071/703.

schen Akten findet sich ein Dokument, das eine solche Einschätzung bestätigt.

Am 15. Dezember 1955 — der Kanzler war soeben von einer schweren Lungenentzündung genesen — ließ Adenauer den deutschen Botschafter in London, Hans Herwarth von Bittenfeld, im britischen Außenministerium vorsprechen, um Staatssekretär Kirkpatrick eine höchst vertrauliche Mitteilung zu machen. Selbst wenn im Zusammenhang mit dem Abschluß eines europäischen Sicherheitsvertrages mit der Sowjetunion eine Wiedervereinigung Deutschlands aufgrund freier Wahlen möglich und die völlige Handlungsfreiheit einer gesamtdeutschen Regierung nach innen und außen gesichert sei, mithin sämtliche Voraussetzungen erfüllt seien, die der Westen seit Jahren als Vorbedingung für eine Wiederherstellung der Einheit Deutschland gefordert hatte, sei er — Adenauer — dagegen.

„Der entscheidende Grund sei, daß Dr. Adenauer kein Vertrauen in das deutsche Volk habe. Er sei äußerst besorgt, daß sich eine künftige deutsche Regierung, wenn er von der politischen Bühne abgetreten sei, zu Lasten Deutschlands mit Rußland verständigen könnte. Folglich sei er der Meinung, daß die Integration Westdeutschlands in den Westen wichtiger als die Wiedervereinigung Deutschland sei. Wir sollten wissen“, heißt es in der Notiz Kirkpatrick's weiter, „daß er in der ihm noch verbleibenden Zeit alle Energien darauf verwenden werde, dieses zu erreichen. Er hoffe, daß wir alles in unserer Macht Stehende tun würden, um ihn bei dieser Aufgabe zu unterstützen.“ Verständlicherweise ließ Adenauer hinzufügen, daß es „natürlich katastrophale Folgen für seine politische Position haben würde, wenn seine Ansichten, die er mir (= Kirkpatrick, J. F.) in solcher Offenheit mitgeteilt habe, jemals in Deutschland bekannt würden“⁴⁷⁾.

⁴⁷⁾ PRO, FO 371/118254/WG 1071/1374. Unter der Überschrift „German Unity“ lautet der vollständige Text der mit dem Stempel „Top secret“ versehenen Aktennotiz des Permanent Undersecretary of State im Foreign office, Sir Ivone Kirkpatrick, in der englischen Originalfassung wie folgt: „THE GERMAN AMBASSADOR told me yesterday that he wished to make a particularly confidential communication to me on this subject. I would recollect that I had told him on my return from Geneva that I had come to the conclusion that we might eventually have to be more elastic than the Americans were prepared to be and that we might have to move to a position in which we declared that provided Germany was unified by means of free elections and provided the unified German Government had freedom in domestic and foreign affairs, we should sign any reasonable security treaty with the Russians.“

Adenauer hatte also kein Vertrauen in das deutsche Volk. Die Deutschen hielt er offensichtlich selbst am wenigsten für fähig, mit einer Wiedervereinigung ihres Landes fertig zu werden, ohne nicht in alte Fehler zu verfallen oder neue zu begehen. Die Teilung Deutschlands bot somit gleichsam die Möglichkeit, die Deutschen vor sich selbst zu schützen. Der Nationalismus der politischen Rechten stellte solange keine ernsthafte Bedrohung dar, als er sich in seinen Forderungen ausschließlich gegen Osten richtete und diese in der offiziellen Politik angemessen berücksichtigt sah. Der linke, neutralistische Nationalismus der Sozialdemokraten war denn auch die eigentliche Gefahr. Drohte doch der innere Feind sich eines Tages mit dem äußeren auf Kosten Deutschlands zu verbinden. Freilich, ein öffentliches Eingeständnis dessen, was Adenauer den westlichen Verbündeten unter dem Siegel höchster Verschwiegenheit anvertraute, hätte zweifellos das Ende seiner Kanzlerschaft bedeutet.

In einer Meinungsumfrage vom September 1956 hielten immerhin 50% der Befragten die Teilung Deutschlands für einen „ganz unerträgliche(n) Zustand“. 63% glaubten an eine „Wiedervereinigung mit der Ostzone“, wenn das auch „noch ein paar Jahre dauern“ dürfte. 65% hielten es schließlich für zweckmäßig, die Wiedervereinigung Deutschlands immer wieder zu fordern⁴⁸⁾. Diese Haltung der Bevölkerung, zu deren Entstehen der Kanzler selber kräftig beigetragen hatte, hatte Adenauer zu berücksichtigen, wenn er das Weststaatskonzept nicht gefährden wollte.

2. The Ambassador told me that he had discussed this possibility very confidentially with the Chancellor. Dr. Adenauer wished me to know that he would deprecate reaching this position. The bald reason was that Dr. Adenauer had no confidence in the German people. He was terrified that when he disappeared from the scene a future German Government might do a deal with Russia at the German expense. Consequently he felt that the integration of Western Germany with the West was more important than the unification of Germany. He wished us to know that he would bend all his energies towards achieving this in the time which was left to him, and he hoped that we would do all in our power to sustain him in this task.

3. In making this communication to me the Ambassador naturally emphasised that the Chancellor wished me to know his mind, but that it would of course be quite disastrous to his political position if the views which he had expressed to me with such frankness ever became known in Germany.“ Das Dokument ist von I. Kirkpatrick unterzeichnet und mit den Daten vom 16. Dezember 1955 versehen. Nach der Lektüre fügte der damalige Außenminister Harold Macmillan am 19. 12. handschriftlich hinzu: „I think he (= Adenauer, J. F.) is right.“

⁴⁸⁾ Jahrbuch der Öffentlichen Meinung 1957, S. 316f.

VII. Die deutsche Direktive für die Moskauer Verhandlungen

In Bonn sah man den Verhandlungen in Moskau mit sehr gemischten Gefühlen entgegen. Der Erwartungsdruck der Öffentlichkeit, in der Kriegsgefangenen- und der Wiedervereinigungsfrage einen wesentlichen Schritt nach vorne zu kommen, war indessen so stark, daß der Kanzler kaum eine andere Wahl hatte, als die Reise nach Moskau anzutreten. Darin lag das Neue der politischen Situation des Jahres 1955: Während der Westen im Grunde seit 1947 dem Osten, zumal in der Deutschlandfrage, immer einen Schritt voraus gewesen war, war nun die Initiative an die Sowjetunion übergegangen. Mit der Westintegration war für Bonn das entscheidende deutschlandpolitische Ziel erreicht, das es künftig nur noch zu verteidigen galt. Die Sowjetunion ging nunmehr von ihr aus, um neue Ziele abzustecken.

Entsprechend unterschiedlich war die Ausgangsposition. Während der Kreml mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Bundesrepublik ein konkretes Verhandlungsziel besaß, ging es dem Kanzler lediglich um eine „erste Kontaktaufnahme“, die irgendwelche konkreten Entscheidungen nicht erwarten ließ⁴⁹⁾. Obwohl sich Adenauer bereits seit 1952 mehrfach für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Sowjetunion ausgesprochen hatte, wenn die Bundesrepublik die Souveränität erlangt habe⁵⁰⁾, hieß es in der Antwortnote der Bundesregierung vom 12. August 1955 lediglich, daß bei den Beratungen in Moskau auch Mittel und Wege erörtert werden sollten, um die Herstellung diplomatischer Beziehungen vorzubereiten⁵¹⁾.

Selbst bei der Erörterung der Kriegsgefangenenfrage, geschweige denn der deutschen Frage, erwartete man keine sensationellen Fortschritte, zumal die Sowjets den Standpunkt vertraten, daß es keine deutschen Kriegsgefangenen in der Sowjetunion mehr gebe und hinsichtlich der deutschen Frage der Bundesregierung die Haltung der Sowjetunion ohnehin bekannt sein dürfte. Als Voraussetzung für den Austausch von Botschaftern hielt die Bundesregierung jedoch eine gewisse Normalisierung des deutsch-sowjetischen Verhältnisses für unerläßlich, was wiederum ohne Fortschritte in den genannten Fragen nicht möglich war. „Der Kanzler sei gegen die Aufnahme

diplomatischer Beziehungen mit der Sowjetunion“, meinte Hallstein gegenüber dem britischen Botschafter in Bonn, „wenn die wirklich bedeutsamen offenen politischen Fragen nicht zufriedenstellend geklärt würden. Fortschritte müßten in dem gesamten Fragenkomplex erzielt werden und es wäre falsch, bereits im vorhinein eine Normalisierung der Beziehungen mit der Sowjetunion zu akzeptieren.“⁵²⁾

Lange wollte man nicht verhandeln, allenfalls drei oder vier Tage. Danach sollten die Beratungen in gemischten Kommissionen fortgesetzt werden. Entsprechend lautete die deutsche Direktive: „Ziel der Verhandlungen ist die Bildung von vier gemischten deutsch-russischen Kommissionen: einer politischen, in welcher die Wiedervereinigung und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen sowie die damit zusammenhängenden Probleme erörtert werden, einer wirtschaftlichen mit dem Ziel des Abschlusses eines Handelsvertrages, einer kulturellen mit dem Ziel des Abschlusses eines Kulturvertrages, einer Kommission für das Kriegsgefangenen- und Verschlepptenproblem. Im Fall, daß die Sowjets auf die Bildung einer solchen vierten Kommission nicht eingehen, Einbeziehung des Gefangenen- und Verschlepptenproblems in die politische Kommission. Für den Fall, daß die Sowjets auf die geplanten Kommissionen nicht eingehen oder aber auch für den Fall, daß sie weder die Wiedervereinigungsfrage noch das Gefangenenproblem erörtern wollen, ist beabsichtigt, den Faden mit der sowjetischen Regierung nicht völlig abreißen zu lassen, sondern den Sowjets den Austausch von diplomatischen Agenten vorzuschlagen.“⁵³⁾

Die Erwartungen waren nicht hoch. Die Moskautreise war allenfalls als Ausdruck eines allseits erwarteten Willens gedacht, bei der sich anbahnenden Entspannung des politischen Klimas zwischen Ost und West nicht abseits zu stehen. Im übrigen glaubte Hallstein jedoch, „daß die Deutschen eine Menge Gelegenheiten hätten, bei den Verhandlungen mit den Russen zu mauern, und sie aus solchen Gelegenheiten das Beste machen würden“⁵⁴⁾.

⁴⁹⁾ Grewe, Rückblenden (Anm. 1), S. 248.

⁵⁰⁾ Schwarz, Die Ära Adenauer 1949—1957 (Anm. 10), S. 268.

⁵¹⁾ Europa Archiv, 10 (1955), S. 8141.

⁵²⁾ PRO, FO 371/118180/WG 10338/61.

⁵³⁾ Grewe, Rückblenden (Anm. 1), S. 248.

⁵⁴⁾ PRO, FO 371/118180/WG 10338/61.

VIII. Die Verhandlungen in Moskau

Am 8. September 1955 traf die deutsche Delegation in Moskau ein. Auf dem Flughafen wurde sie mit dem Zeremoniell eines großen Staatsbesuches empfangen. Auch während der folgenden Tage ließen es die Gastgeber nicht an freundlichen, ja freundschaftlichen Gesten mangeln.

Für den Abend des zweiten Verhandlungstages war eine Galaaufführung im Bolschoi-Theater vorgesehen. „Als Bulganin, Chruschtschow und ich unsere Loge betraten“, schreibt Adenauer in seinen Erinnerungen, „erhob sich das gesamte Publikum und klatschte Beifall. Die Scheinwerfer richteten sich auf unsere Gruppe, und unter ständigem Beifall schüttelten wir uns die Hände“⁵⁵). Für den 12. September, dem Vorabend des letzten Verhandlungstages, hatte die sowjetische Führung zu einem Staatsempfang in den Kreml geladen, an dem „das gesamte diplomatische Corps und die Spitzen von Partei, Regierung und Roter Armee“ teilnahmen. Die Regie, so Grewe, zielte von Anfang an darauf ab, „uns so zu empfangen, als stünde die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen schon fest; der Aufwand und die Herzlichkeit hätten es als Unhöflichkeit und schnöden Undank erscheinen lassen, wären wir ohne dieses Ergebnis abgereist“⁵⁶).

In der Sache selbst kam man sich jedoch keinen Schritt näher. An Festigkeit ließen die Sowjets sich nicht übertreffen. Sie wollten die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Bundesrepublik und sie wollten sie jetzt. Mit der Ratifizierung der Pariser Verträge war für Moskau die Frage einer Wiedervereinigung Deutschlands vorerst erledigt. An der Realität zweier deutscher Staaten war nicht mehr zu rütteln; mit beiden wollte der Kreml diplomatische Beziehungen aufnehmen und sein Verhältnis normalisieren. Trotz der Verantwortung der vier Siegermächte für ganz Deutschland und des Interesses der Sowjetunion an der Wiederherstellung Deutschlands „als ein einheitlicher, friedliebender und demokratischer Staat“ sei die Sowjetunion jedoch stets davon ausgegangen, wie Bulganin betonte, „daß die Lösung des deutschen Problems einschließlich der Aufgabe der Wiedervereinigung Deutschlands vor allem eine Sache der Deutschen selbst, unter den gegebenen Verhältnissen also Sache der gemeinsamen Bemühungen der Deutschen Bundesrepu-

blik und der Deutschen Demokratischen Republik“⁵⁷) sei.

Auch in der Gefangenenfrage blieb der Kreml hart. In der Sowjetunion, meinte der sowjetische Ministerpräsident, gebe es keine deutschen Kriegsgefangenen mehr, sondern lediglich noch 9 626 Kriegsverbrecher: Angehörige „der ehemaligen Hitlerarmee“, „die nach den Gesetzen und Regeln der Menschlichkeit als Verbrecher hinter Schloß und Riegel gehören. Das sind Menschen, die die Menschenwürde verloren haben. Es sind Gewalttäter, Brandstifter, Mörder von Frauen, Kindern und Greisen. Sie wurden von den sowjetischen Gerichten nach ihren Handlungen verurteilt und können nicht als Kriegsgefangene betrachtet werden.“⁵⁸)

Schließlich stieß auch der deutsche Vorschlag, diese wie alle übrigen offenbar nicht zu lösenden Fragen in gemischten Kommissionen weiterzubearbeiten, auf taube Ohren. Selbst die Bereitschaft Brentanos zum deutsch-deutschen Sündenfall, nämlich sich gemeinsam mit der DDR und der Sowjetunion an einen Tisch zu setzen, um über die Freilassung der Gefangenen zu reden⁵⁹), brachte die Verhandlungen nicht über den toten Punkt.

Die Möglichkeit, in der entspannten Atmosphäre des Gästehauses der sowjetischen Regierung auf dem Lande im engsten Kreise — neben Adenauer und von Brentano nahmen von sowjetischer Seite nur Bulganin, Chruschtschow und der stellvertretende Außenminister Semjonow daran teil — für Fortschritte in der deutschen Frage oder auch der Kriegsgefangenenfrage zu „kämpfen“, blieb von Adenauer ungenutzt. Der Kanzler wünschte nicht, wie er die Botschafter der drei Westmächte in Moskau wissen ließ, „das Problem der Gefangenen und der Wiedervereinigung erneut zur Sprache zu bringen, da er der Ansicht war, daß die jeweiligen Positionen zu weit auseinanderlägen, als daß sie miteinander in Einklang gebracht

⁵⁷) Europa Archiv, 10 (1955), S. 8267 f.

⁵⁸) Ebda., S. 8267

⁵⁹) Die Bereitschaft, mit der DDR gemeinsam zu verhandeln, zeigt, wie weit man zu gehen bereit war, um der DDR in der Kriegsgefangenenfrage nicht allein das Feld zu überlassen und sie möglichst in dieser Frage in den Augen der Deutschen noch zu desavouieren. Von Welck: „The DDR representatives on a joint delegation would certainly be embarrassed if they found themselves obliged to argue against their colleagues from the Federal Republic in favour of the Soviet thesis“ (PRO, FO 371/118181/WG 10338/98).

⁵⁵) Adenauer, Erinnerungen 1953—1955 (Anm. 1), S. 529.

⁵⁶) Grewe, Rückblenden (Anm. 1), S. 234.

werden könnten“⁶⁰). Der Gedanke lag also nahe, die Verhandlungen abubrechen und vorzeitig in die Bundesrepublik zurückzukehren⁶¹).

Die Wende kam nicht im zähen Ringen am Verhandlungstisch, sondern im Gespräch unter vier Augen zwischen Bulganin und Adenauer während des Empfangs im Kreml am Abend des 12. September. Die Sowjetunion bot an, die deutschen Kriegsgefangenen umgehend freizugeben, wenn hier und jetzt die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion vereinbart würde. „Die Tatsache, daß Chruschtschow gleichzeitig ähnliche Andeutungen im Gespräch mit Karl Arnold machte, bestätigt“, wie Grewe zu Recht betont, „daß es sich nicht um spontane Ergebnisse des Gesprächsverlaufes, sondern um eine genau kalkulierte Regie handelte.“⁶²)

Bulganin und Chruschtschow bekamen, was sie wollten. Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen wurde vereinbart. Von den Kriegsgefangenen war jedoch im gemeinsamen Kommuniqué nicht mit einem Wort die Rede. Der Passus über die Frage der Einheit Deutschlands entsprach wörtlich jener Formulierung, die die sowjetische Regierung schon in ihrer Note vom 7. Juni 1955, der Einladung an Adenauer, nach Moskau zu kommen, gebraucht hatte: Nunmehr gingen also beide Seiten davon aus, „daß die Herstellung und Entwicklung normaler Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion zur Lösung der ungeklärten Fragen, die das ganze Deutschland betreffen, beitragen und damit auch zur Lösung des nationalen Hauptproblems des gesamten deutschen Volkes — der Wiederherstellung der Einheit eines demokratischen Staates — verhelfen wird“⁶³).

In einem separaten Schreiben an Ministerpräsident Bulganin wies indes der Kanzler darauf hin, daß die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Sowjetunion weder — wie gemeinhin üblich

⁶⁰) PRO, FO 371/118181/WG 10338/93.

⁶¹) Adenauer, Erinnerungen 1953—1955 (Anm. 1), S. 542.

⁶²) Grewe, Rückblenden (Anm. 1), S. 244. Eine solche Deutung schließt natürlich aus, daß die Tatsache, daß Adenauer die Lufthansa-Maschine vorzeitig zurückbeorderte, irgendeinen Eindruck auf die Sowjets, wenn sie überhaupt davon gewußt haben, gemacht hat. Adenauer benutzte natürlich gerne dieses Argument, um zu unterstreichen, wie zäh und wie geschickt er in Moskau verhandelt habe, um den erfolgreichen Ausgang der Verhandlungen, zumindest in der Kriegsgefangenenfrage in erster Linie für sich selbst in Anspruch zu nehmen. Vgl. Adenauer, Erinnerungen 1953—1955 (Anm. 1), S. 544.

⁶³) Europa Archiv, 10 (1955), S. 8219. Vgl. auch den Text der Note vom 7. Juni 1955, ebda., S. 7970.

— eine Anerkennung des beiderseitigen territorialen Besitzstandes darstelle, noch den Verzicht der Bundesregierung auf den Alleinvertretungsanspruch für das ganze deutsche Volk bedeute⁶⁴). Tags darauf ließ die sowjetische Regierung in einer Mitteilung der Nachrichtenagentur TASS erklären, was sie von derlei Vorbehalten der Bundesregierung hielt: „Die Sowjetregierung betrachtet die Deutsche Bundesrepublik als einen Teil Deutschlands. Ein anderer Teil Deutschlands ist die Deutsche Demokratische Republik. Im Zusammenhang mit der Herstellung diplomatischer Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der Deutschen Bundesrepublik hält es die Regierung der UdSSR für erforderlich, zu erklären, daß die Frage der Grenzen Deutschlands durch das Potsdamer Abkommen gelöst worden ist und daß die Deutsche Bundesrepublik ihre Jurisdiktion auf dem Gebiet ausübt, das unter ihrer Hoheit steht.“⁶⁵)

Nicht eine Bekräftigung des Wiedervereinigungswunsches der Deutschen, sondern eine klipp und klare Formulierung der sowjetischen Zweistaatentheorie wurde damit dem Kanzler auf den Weg zurück nach Bonn gegeben. Die Verhandlungsdelegation der Bundesrepublik hatte Moskau kaum verlassen, als der Kreml die Regierung der DDR einlud, ebenfalls nach Moskau zu kommen, um „weitere Schritte zur Entwicklung und Festigung der freundschaftlichen Beziehungen zwischen der DDR und der UdSSR“⁶⁶) zu erörtern. Bereits am 20. September 1955 wurde von Bulganin und Grotewohl ein Vertrag unterzeichnet, der die künftigen Beziehungen zwischen beiden Staaten regelte. Gleichzeitig wurde das sowjetische Besatzungsregime für beendet erklärt und der DDR die Kontrolle ihrer Grenzen und der Verbindungswege nach West-Berlin übertragen. Die Kriegsgefangenenfrage wurde im Schlußkommuniqué immerhin erwähnt, wo es hieß, daß die sowjetische Regierung „dieser Frage wohlwollend gegenübersteht und dem Präsidium des Obersten Sowjets der UdSSR ihre Vorschläge unterbreiten wird“⁶⁷).

Der Preis, den der Kanzler für die Moskauer Vereinbarungen zu zahlen bereit war, war — gemessen an der bisherigen deutschlandpolitischen Doktrin — beträchtlich: Die Möglichkeit einer Lösung der deutschen Frage im Sinne einer Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten, geschweige denn auf der Basis der Grenzen von

⁶⁴) Europa Archiv, 10 (1955), S. 8278.

⁶⁵) Ebda. S. 8279.

⁶⁶) Europa Archiv, 10 (1955), S. 8313.

⁶⁷) Ebda., S. 8316.

1937 (also einschließlich jener Gebiete östlich von Oder und Neiße), war endgültig dahin. Realistische Hoffnungen auf eine Beseitigung des SED-Regimes, auf welche Weise auch immer, konnte man sich kaum noch machen; statt dessen würden zwei deutsche Botschafter künftig in Moskau residieren. Einer Anerkennung der DDR durch dritte Staaten war damit Tür und Tor geöffnet, die man allenfalls durch die Androhung von Sanktionen, wie die Formulierung der Hallstein-Doktrin bewies, noch in Grenzen halten zu können glaubte. Die These, wonach die Überwindung der Teilung Deutschlands Voraussetzung jeder Entspannung in Europa sei, hatte an Plausibilität verloren. Warum sollten die europäischen Staaten das Risiko einer Wiedervereinigung Deutschlands eingehen, wenn offensichtlich nur auf der Basis des Status quo die allseits gewünschte Entspannung im Verhältnis zwischen Ost und West möglich war?

Entsprechend deprimiert verließ die deutsche Delegation am 14. September 1955 Moskau. „Es war schon ein trauriges Bild auf dem Flughafen“, berichtete der britische Botschafter in Moskau, Sir William Hayter, nach London. „Die deutschen Beamten, alle wie sie dastanden, schienen an unterschiedlichen Graden von Trübsinn zu leiden.“⁶⁸⁾ Auch in westlichen Regierungskreisen reagierte man verwundert bis betroffen über den unerwarteten Verhandlungsverlauf. Der amerikanische Botschafter in Moskau, Charles Bohlen, war geradezu außer sich und geißelte die „Appeasement-Politik“ des Kanzlers⁶⁹⁾. Sein britischer Kollege sah dies kaum anders. Tags zuvor habe der Kanzler sie noch zu belehren versucht, daß im Umgang mit den Russen nur Festigkeit zum Ziele führe. Offensichtlich gelte das genaue Gegenteil, wenn deutsche Interessen es erforderten⁷⁰⁾. In London erklärte Außenminister Macmillan vor dem Kabinett, das Moskauer Abkommen habe „in den Vereinigten Staaten und in Frankreich große Besorgnis ausgelöst. Es gebe kaum einen Zweifel, daß es einen bemerkenswerten Erfolg für die sowjetische Diplomatie darstelle und die Aussichten für die bevorstehende Konferenz der Außenminister nicht verbessert habe.“⁷¹⁾ Auch die Schlagzeilen der Auslandspresse verkündeten: „Großer Erfolg für die sowjetische Di-

plomatie“, „Demütigende Niederlage für Adenauer“, „Politik der Stärke gescheitert!“⁷²⁾

Die Reaktion der deutschen Presse war dagegen überwiegend positiv. Sie feierte gleich einen doppelten Sieg des Kanzlers: weitere internationale Anerkennung durch die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Sowjetunion und vor allem die Freilassung der deutschen Kriegsgefangenen aus sowjetischer Hand. Die Möglichkeit, daß Adenauer das Angebot Bulganins aus übergeordneten politischen Überlegungen heraus auch hätte ablehnen können, wurde ernsthaft gar nicht erst erörtert. Die Heimkehr der Gefangenen schien den gebotenen Preis in jedem Fall zu rechtfertigen. Was bedeuteten schon dem Durchschnittsbürger mögliche deutschlandpolitische Komplikationen im Vergleich zu der bewegenden Freude über die endgültige Lösung des Kriegsgefangenenproblems?

Die deutsche Delegation war nicht mit großen Erwartungen nach Moskau aufgebrochen, jedoch in dem Gefühl, den Gang der Dinge selber entscheidend mitbeeinflussen zu können. Der tatsächliche Verlauf sollte sie dann allerdings eines Besseren belehren. Die Sowjets waren nicht bereit, auf irgendeine Forderung der deutschen Seite auch nur im Ansatz einzugehen. Enttäuschung machte sich breit, der Adenauer sich auf seine Weise Luft zu machen verstand. Die Unfähigkeit, von den eigenen Zielen auch nur etwas zu erreichen, wurde kurzerhand als Festigkeit und Stärke deklariert. „Es sei nutzlos“, so faßte der Kanzler seinen Eindruck nach den ersten beiden Verhandlungstagen gegenüber den Botschaftern der drei Westmächte in Moskau zusammen, „zu versuchen, auf freundschaftlicher Basis mit diesen Leuten umzugehen. Sie seien zu primitiv, um ein solches Verhalten zu erwidern. Festigkeit sei die einzige Sprache, die sie verstünden.“⁷³⁾

Das plötzliche Angebot der Sowjets, ausgerechnet in der Frage, die den Deutschen am meisten am Herzen lag, Entgegenkommen zu zeigen, kam für den Kanzler unerwartet, jedoch wie ein Geschenk des Himmels. Politisch-taktische Überlegungen ließen ihn sehr schnell vergessen, was er Stunden zuvor noch über den richtigen Umgang mit den Sowjets gesagt hatte. Auch über grundsätzliche Bedenken seiner Berater — von Brentano über Hallstein bis zu Grewe — setzte er sich hinweg. Die Kriegsgefangenenfrage, die Adenauer seit Jahresbeginn politisch immer wieder unter Druck

⁶⁸⁾ PRO, FO 371/118181/WG 10338/109.

⁶⁹⁾ Dies schlägt sich auch noch in seinen Memoiren nieder. Vgl. Charles Bohlen, *Witness to History 1929—1969*, New York 1973, bes. S. 387.

⁷⁰⁾ PRO, FO 371/118183/WG 10338/160.

⁷¹⁾ PRO, PREM 11/906.

⁷²⁾ PRO, FO 371/118181/WG 10338/127.

⁷³⁾ PRO, FO 371/118181/WG 10338/93.

gesetzt hatte, weil sie an ihm vorbei und damit gegen ihn gelöst zu werden drohte, konnte nunmehr mit ihm gelöst werden. Nicht die DDR, wie immer wieder befürchtet worden war⁷⁴⁾, sondern die Bundesrepublik und vor allem deren Kanzler persönlich konnte nunmehr die Lösung dieser emotional so stark besetzten Frage für sich allein verbuchen.

Nicht zuletzt im Hinblick auf die nächsten Bundestagswahlen hatte Adenauer keine andere Wahl, als den von den Sowjets angebotenen Deal anzunehmen, wie er gegenüber den Vertretern der drei Westmächte in Bonn freimütig bekannte⁷⁵⁾. Wenn es 1957 wieder darum gehe, die Sozialdemokraten schon wegen ihrer Außenpolitik „draußen zu halten“, werde der Erfolg in der Gefangenfrage ihm dabei gute Dienste leisten⁷⁶⁾.

„Die Befreiung der deutschen Kriegsgefangenen“, wie es jetzt gern hieß, obwohl es — gemessen an der Gesamtzahl der in Gefangenschaft geratenen deutschen Soldaten — weniger als 0,1 % waren, die in der Sowjetunion noch zurückgehalten wurden, war ein innenpolitisches Ereignis ersten Ranges. Die „Heimkehrer“ beherrschten in den folgenden Wochen und Monaten die Schlagzeilen. Die Frage, um die es eigentlich in Moskau gegangen war, nämlich die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Sowjetunion und deren Auswirkungen auf die künftige Deutschlandpolitik, geriet dabei mehr und mehr in den Hintergrund. Je größer der Erfolg hinsichtlich der Freilassung der Gefangenen erschien, um so leichter konnte der Mißerfolg hinsichtlich der Durchsetzung der eigenen deutschlandpolitischen Doktrin kaschiert und verdrängt werden.

Der Kanzler selbst zeigte entsprechend wenig Interesse daran, über den eigentlichen politischen Inhalt seiner Reise zu debattieren. Sein Bericht vor dem Kabinett und gegenüber den Fraktionsvorsitzenden bestand überwiegend aus Anekdoten und Impressionen, die er in der kurzen Zeit seines Aufenthaltes in Moskau gewonnen hatte. Auch die Vertreter der verbündeten Mächte blieben nicht verschont, sich diese anzuhören: „niedergedrückte Stimmung der Leute“, „gähnende Leere in den Läden“, „Bedingungen wie in Deutschland nach dem Krieg“. Der Schluß, den die britische Botschaft aus all dem in ihrem Bericht an das Foreign Office zog, lautete: „Die Reise hat sie offensichtlich in ihrem Glauben bestärkt, daß die Russen Barbaren sind — klug, mächtig, unsympathisch, eine bedrohliche, gewißlich aber minderwertige Art der Kreatur.“⁷⁷⁾

Aufmerksamen Beobachtern des Zeitgeschehens blieb indessen nicht verborgen, worin die eigentliche politische Bedeutung der Moskaureise Konrad Adenauers bestand. Die Freude über die Rückkehr der Kriegsgefangenen sei nicht ungegründet, schrieb Marion Gräfin Dönhoff in der „ZEIT“. Denn die Gegenleistung, die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Sowjetunion, bedeute „wenigstens im Augenblick die Hinnahme der Zweiteilung Deutschlands ... Der Vertrag: diplomatische Beziehungen gegen Rückgabe der Kriegsgefangenen, bedeutet also, wenn man sich der Methode bedient, lebende Menschen (nicht tote Seelen) zu bilanzieren, daß die Freiheit der Zehntausend die Knechtschaft der siebzehn Millionen besiegelt.“⁷⁸⁾

IX. Die historische Bedeutung der Moskaureise Adenauers

1955 war ein erfolgreiches Jahr für die sowjetische Außenpolitik. Viele Probleme, die sie jahrelang vor sich hergeschoben hatte, konnten nun mit einem Male gelöst werden. Österreich wurde in die

Neutralität entlassen, das Verhältnis zu Tito bereinigt. Die Ratifizierung der Pariser Verträge war

⁷⁴⁾ Gerade deshalb schätzte man in Bonn die eigenen Erfolgsaussichten, bei den Verhandlungen in Moskau einen wesentlichen Schritt in der Gefangenfrage voranzukommen, auch so gering ein — intern zumindest. In den im Sommer zwischen der DDR und der Sowjetunion wieder aufgenommenen Verhandlungen über diese Frage sah man ein böses Omen, wie Grewe am 5. August die britische Botschaft wissen ließ. „The implication that the Russians were reserving this important asset for the D.D.R. did not suggest that they wished the Adenauer visit to achieve anything except on the most limited scale“ (PRO, FO 371/118179/WG 10338/38).

⁷⁵⁾ PRO, FO 371/118181/WG 10338/119. In dem Bericht über das Gespräch, das Adenauer am 15. September mit den Botschaftern Conant, François-Poncet und Hoyer Millar führte, heißt es wörtlich: „... he felt that he had had no alternative but to accept the bargain when it was offered, in view of the strong emotional interest here in the fate of the German prisoners and the consequent political importance for himself of securing their release. (In this context he stressed more than once the importance of this release for the 1957 Bundestag elections).“

⁷⁶⁾ PRO, FO 371/118183/WG 10338/153.

⁷⁷⁾ PRO, FO 371/118183/WG 10338/152 und 154.

⁷⁸⁾ Zitiert nach: Paul Noack, Die Außenpolitik der Bundesrepublik, Stuttgart 1981², S. 56.

nicht Anlaß, sich in den Schmollwinkel zurückzuziehen, sondern das Gesetz des Handelns an sich zu ziehen. Während der Westen mit seiner Forderung nach einer Wiedervereinigung Deutschlands gleichsam die „Frage von gestern“ weiterhin auf Platz 1 der Tagesordnung halten wollte, formulierte der Kreml bereits die Fragen von morgen: Entspannung, Abrüstung und Sicherheit auf der Basis des Status quo.

Wichtigste Voraussetzung für eine Entspannung in Europa war, daß die Verhältnisse — so wie sie nun einmal waren — vom Osten wie vom Westen anerkannt wurden. Diesem Ziel diente auch die Einladung an Konrad Adenauer, nach Moskau zu kommen, um die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu vereinbaren und damit die sowjetische Zweistaatentheorie zu bestätigen. Sollte der Kanzler die Einladung ablehnen, hatte er sich selbst als entspannungsfeindlich diskreditiert; sollte er kommen, aber nicht zur sofortigen Aufnahme diplomatischer Beziehungen bereit sein, bot sich die Gefangenfrage als geeigneter Köder an, um den Kanzler dennoch für die Ziele Moskaus einzuspinnen.

Die sowjetische Initiative war anders als für den Kreml selbst für die Bundesregierung mit allerlei Risiken verbunden. Adenauer nahm die Einladung an, weil sie dem obersten Ziel seiner Politik, der weiteren internationalen Anerkennung und Stabilisierung des westdeutschen Staates, sehr gelegen kam. Er nahm sie an, weil die Erwartungen der deutschen Öffentlichkeit, in dem sich abzeichnenden Entspannungsprozeß nicht abseits zu stehen und jede nur denkbare Gelegenheit zur Lösung der deutschen Frage und insbesondere des Kriegsgefangenenproblems zu nutzen, ihm keine andere Wahl ließen.

Des Kanzlers eigene Intention war hingegen, durch seine Reise nach Moskau die seiner Meinung nach völlig überspannten Erwartungen in all den genannten Fragen auf ein erträgliches Maß zurückzustutzen. Deshalb lautete die Direktive, nicht auf einen raschen Verhandlungserfolg zu setzen, notfalls zu mauern und auf die Einrichtung sowjetisch-deutscher Kommissionen zu drängen. Es sollte und mußte weiter verhandelt werden, um die Öffentlichkeit nicht zu enttäuschen, aber auch, um den öffentlich erzeugten Erwartungsdruck nach und nach wieder abzubauen und innenpolitisch zu entschärfen.

Die Verhandlungsstrategie der Sowjets war dementsprechend offensiv, die der Deutschen defensiv. Trotz des Wiedervereinigungsgebots des Grundgesetzes und des Auftrages an jede Bundes-

regierung, alles zu tun, um dieses Ziel zu verwirklichen, ist in Adenauers Erinnerungen zu lesen: „In der Frage der Wiedervereinigung hielten wir bewußt Maß.“⁷⁹⁾ Der Grund dafür war, wie wir heute wissen, daß er ähnlich wie die Sowjets viel zu sehr an einer Beibehaltung der Teilung Deutschlands interessiert war, als daß er diese Frage zu einem wirklichen Verhandlungsgegenstand mit den Sowjets gemacht hätte. Der Hinweis auf die Gesamtverantwortung der Siegermächte zur Wiederherstellung eines geeinten Deutschlands diente dabei stets als willkommene Entschuldigung. Darüber hinaus erlaubte er ihm, öffentlich die Pflicht der vier Siegermächte immer wieder anzumahnen und vor allem die Sowjetunion als den eigentlichen Übeltäter hinzustellen, hinter den Kulissen jedoch, die Westmächte aufzufordern, nichts zu tun, was den Status quo in Deutschland ändern würde⁸⁰⁾.

Auch in der Kriegsgefangenenfrage war die Bundesregierung kaum in einer günstigeren Position. Klar war, daß die Sowjetunion auch diese Frage in absehbarer Zeit endgültig lösen wollte. Alles deutete darauf hin, daß die Gegner Adenauers — die SPD vielleicht, vor allem aber die DDR — die politischen Nutznießer sein würden. Deshalb lautete die Direktive, alles zu tun, um eine Lösung dieser emotional so aufgeladenen Frage an Adenauer vorbei zu verhindern. Der Vorschlag, auch in dieser Frage eine deutsch-sowjetische Kommission einzurichten, die Bereitschaft, mit der Sowjetunion und der DDR gemeinsam über diese Frage zu verhandeln sowie die bewußte Betonung des ausschließlich humanitären Charakters dieser Frage dienten stets dem gleichen Zweck: Die Bundesregierung mußte bei möglichen Verhandlungen über die Freilassung der Kriegsgefangenen wenigstens einen Fuß in der Tür behalten. Alle Indizien sprechen indes dafür, daß auch ohne Adenauers Moskareise die letzten deutschen Kriegsgefangenen in die Heimat zurückgekehrt wären. Vermutlich wäre dies dann nur ein paar Monate später, im Vorfeld der nächsten Bundestagswahlen geschehen, dann allerdings als ein Geschenk an die DDR oder vielleicht sogar an die SPD.

⁷⁹⁾ Adenauer, Erinnerungen 1953—1955 (Anm. 1), S. 554.

⁸⁰⁾ Auch für die frühere Zeit der Kanzlerschaft Adenauers gibt es dafür inzwischen eine Reihe von Belegen. Vgl. z. B. Rolf Steininger, Eine vertane Chance. Die Stalin-Note vom 10. März 1952 und die Wiedervereinigung. Eine Studie auf der Grundlage unveröffentlichter britischer und amerikanischer Akten, Berlin—Bonn 1985; Josef Foschepoth, Churchill, Adenauer und die Neutralisierung Deutschlands, in: Deutschland Archiv, 17 (1984), S. 1286—1301.

Die Moskaureise Adenauers diene somit ausschließlich innenpolitischen Zwecken. Daß es gelang, durch die Annahme des sowjetischen Angebots die politische Position des Kanzlers nach innen in einer Weise zu stärken, wie es niemand vorausgeahnt hätte, war denn auch das eigentlich überraschende Ergebnis dieser Reise. Dies wußte man im Westen, mindestens beim zweiten Hinsehen, sehr bald zu schätzen.

Die indirekten Folgen waren, wie man es in London sah, somit allesamt nur positiv zu bewerten. Mögliche Zweifel in die Verlässlichkeit des Kanzlers und der Deutschen würden künftig sicher durch das Bemühen ausgeräumt, ein besonders verlässlicher Partner des Westens zu sein. Auch dürfte Adenauer nunmehr seine Worte etwas sorgfältiger wählen, wenn er den Westmächten

vorwerfen wolle, nicht hart genug im Umgang mit den Sowjets zu verfahren. Generell dürften den Deutschen manche Illusionen, nicht zuletzt im Hinblick auf die Wiedergewinnung ihrer staatlichen Einheit, genommen worden sein. Vor allem aber hatte die Bereitschaft Adenauers, diplomatische Beziehungen mit der Sowjetunion aufzunehmen und damit implizit den Status quo in Deutschland und Europa anzuerkennen, ihre Wirkung auf die Alliierten nicht verfehlt: „Wenn sich selbst der deutsche Kanzler entschließt, dies zu tun“, schrieb der britische Botschafter in Paris, Sir Gladwyn Jebb, am 15. September 1955 an Kirkpatrick, „dann ist es gewißlich nicht an uns, päpstlicher als der Papst zu sein.“⁸¹⁾

⁸¹⁾ PRO, FO 371/118182/WG 10338/138.

Frank R. Pfetsch: Die Verfassungspolitik der westlichen Besatzungsmächte in den Ländern nach 1945. Oktroyierte Systemübertragung oder eigenständiger demokrati-Neubeginn?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 22/86, S. 3—17

Die alliierte Verfassungspolitik für das Nachkriegsdeutschland wurde zunächst bestimmt von den übergeordneten deutschland- bzw. besatzungspolitischen Zielen, vor allem den territorialen und staatlichen Aufbauplänen. Das Bild des eigenen Verfassungslebens spielte demgegenüber eine untergeordnete Rolle. Wurden Versuche der eigenen Systemübertragung gemacht, so hatten diese nur dann eine Chance, aufgenommen zu werden, wenn auch die deutschen Verfassungsgeber ähnliche Forderungen gestellt hatten.

Die deutsche Verfassungstradition mit Korrekturen, die nach dem Scheitern der Weimarer Republik und nach den Erfahrungen mit der NS-Herrschaft erforderlich wurden, prägte auch die Länderverfassungen nach 1945. Die alliierte Rolle bei der Verfassungsgebung wird einmal bestimmt als Verstärkung demokratischer Rechte und zum andern als Katalysator für den verfassungsgebenden Prozeß, zu dem die Militärregierungen die Initiative ergriffen, die Organisation planten und die Überwachung übernahmen. Zu einem Oktroy ist es seitens der Besatzungsmacht nie gekommen. Versuche dazu wurden früher oder später vereitelt.

Günter J. Trittel: Die westlichen Besatzungsmächte und der Kampf gegen den Mangel 1945—1949

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 22/86, S. 18—29

In den unmittelbaren Nachkriegsjahren waren Hunger und materieller Mangel zentrale Probleme des Alltags; ihre Bekämpfung wurde demzufolge zum wichtigsten Maßstab individuellen, institutionellen wie kollektiven Denkens und Handelns. Dieser Zusammenhang zwingt zur Frage nach dem Einfluß des Mangels und des Krisenmanagements auf die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Westzonen. Insbesondere die sich bis 1947/48 verschärfende Hungerkrise zwang Briten und Amerikaner sehr bald dazu, ursprünglichen besatzungspolitischen Vorgaben und damit schließlich auch ihre deutschlandpolitischen Ziele zu modifizieren, um Westdeutschland nicht in ein ökonomisches und politisches Chaos versinken zu lassen. Mitte 1947 hatte sich die Einsicht durchgesetzt, daß die Westzonen unter den gegebenen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht in der Lage sein würden, aus eigener Kraft die Krise zu überwinden und den wirtschaftlichen und politischen Aufbau einzuleiten.

Der Marshallplan war die Antwort, die dieses Problem in seinen europäischen ökonomischen und globalen ideologischen Zusammenhang einbettete. Die Überwindung des Hungers 1949/50 war ausschließlich der alliierten Importhilfe (rund 50% aller verzehrten Nahrungsmittel) zu verdanken; zusammen mit der Währungsreform gelang es, die materiellen und psychologischen Voraussetzungen für die nunmehr ideologisch motivierte politische und ökonomische Stabilisierung Westdeutschlands zu schaffen. Neben den Einflüssen auf die alliierte Politik waren die politischen Auswirkungen der Krise und ihrer Bekämpfung darin zu sehen, daß sich der Handlungsspielraum deutscher Politik vorübergehend stark verengte. Wesentliche wirtschaftliche Folgen des Hungers sind in der Stagnation der industriellen Produktivität zu sehen, die — in Verbindung u. a. mit dem Währungsverfall und der Auflösung des Bewirtschaftungssystems — zu einer umfassenden „Lähmungskrise“ führte, die nur durch materielle Hilfe von außen überwunden werden konnte. Schwerer quantifizierbar sind die Krisenfolgen im Bereich der individuellen und kollektiven Sozialmoral (Werteverschiebung, verbreitete Apathie und Verweigerung) wie für das politische Bewußtsein der westzonalen Bevölkerung (Kritik an der besatzungspolitischen Praxis und damit evtl. auch eine Verringerung der Demokratiebereitschaft weiter Teile der Bevölkerung).

Josef Foschepoth, Adenauers Moskaureise 1955

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 22/86, S. 30—46

Die Reise, die Konrad Adenauer im September 1955 nach Moskau unternahm, hat sich den Deutschen als ein großer politischer Erfolg des ersten Bundeskanzlers eingeprägt. Der Grund: die Heimführung der deutschen Kriegsgefangenen aus Rußland. Noch 1967 erklärten in einer Umfrage nicht weniger als 75% der Befragten dies als die bedeutendste Tat des Kanzlers. Erst kürzlich freigegebene Akten der britischen Regierung aus dem Jahre 1955 werfen indes neues Licht auf diesen wohl zählebigsten und wirkungsvollsten Mythos, der sich um die Person Adenauers rankt.

Adenauer unternahm die Reise, weil der Erwartungsdruck der Öffentlichkeit, durch Aufnahme direkter Kontakte mit dem Kreml einer Lösung der deutschen Kriegsgefangenenfrage und der Frage der Wiedervereinigung Deutschlands zumindest einen Schritt näher zu kommen, ihm keine andere Wahl ließ. Er tat dies jedoch nicht in der Absicht, den vielfältigen Erwartungen zu entsprechen, sondern sie auf ein erträgliches Maß zu reduzieren. Verhandeln — ja, aber nicht, um zu einem raschen Ergebnis zu kommen, sondern um der Öffentlichkeit zu beweisen, daß es den Deutschen nicht an gutem Willen fehle, bei einer ernsthaften Politik der Entspannung mitzuwirken. Am besten waren daher gemischte, sowjetisch-deutsche Kommissionen zu bilden, in denen unbegrenzt weiterverhandelt werden konnte und sollte: über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen, das Kriegsgefangenenproblem, die Wiedervereinigungsfrage u. a. m.

Daß alles anders kam als geplant, ist auf das geschickte taktische Vorgehen der Sowjets zurückzuführen. Nach vier Tagen war die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland vereinbart, der Status quo in Deutschland und damit die Teilung dieses Landes auf Dauer — wenn auch nicht de jure, so doch de facto — anerkannt und besiegelt. Möglich wurde dies durch das überraschende Angebot der Sowjetunion, sofort mit der Freilassung der letzten 9626 Kriegsgefangenen zu beginnen. Die Sowjets bekamen, was sie wollten: Entspannung war künftig nur noch auf der Basis der Anerkennung des Status quo in Deutschland und Europa möglich. Adenauer sah das nicht anders, wie ein TOP-SECRET-Dokument des britischen Foreign Office zum ersten Mal sehr eindrucksvoll bestätigt. Zur Beibehaltung der Teilung Deutschlands gab es auch für ihn auf absehbare Zeit keine ernsthafte Alternative. Öffentlich sagen durfte er dies freilich nicht. 1955 waren es die Heimkehrer, die dem Kanzler noch einmal über den durch die Moskauer Vereinbarungen so eklatant zutage getretenen Widerspruch zwischen Ideologie und Praxis seiner Deutschlandpolitik hinweghalfen — mit Erfolg, wie die Wahlen des Jahres 1957 zeigen sollten.