

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Harald Guldin

Außenwirtschaftspolitische und außenpolitische
Einflußfaktoren im Prozeß der Staatswerdung
der Bundesrepublik Deutschland (1947—1952)

Franz J. Bauer

Zwischen „Wunder“ und Strukturzwang

Zur Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen
in der Bundesrepublik Deutschland

Ernst Nolte

Das geteilte Berlin und die Deutschen
nach dem Zweiten Weltkrieg

B 32/87
8. August 1987

Harald Guldin, geb. 1956; Studium der Biologie, Gesellschaftswissenschaften und der Pädagogik Frankfurt; Mitarbeiter am Forschungsprojekt „Außenpolitik und Außenwirtschaftsbeziehungen in der Gründungs- und Wiederaufbaudekade der Bundesrepublik Deutschland (1947–1957)“ im Zentrum für Nordamerika-Forschung (ZENAF) der Universität Frankfurt.

Franz J. Bauer, Dr. phil., geb. 1952; Studium der Geschichte und Germanistik in München; derzeit wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Neuere und Neueste Geschichte der Universität Regensburg.

Veröffentlichungen u. a.: Flüchtlinge und Flüchtlingspolitik in Bayern 1945–1950, Stuttgart 1982; Die Regierung Eisner 1918/19. Ministerratsprotokolle und Dokumente, Düsseldorf 1987.

Ernst Nolte, geb. 1923, wurde 1964 aufgrund seines ersten Buches „Der Faschismus in seiner Epoche“ (1963) von der Universität zu Köln habilitiert und erhielt im gleichen Jahr den Ruf auf einen Lehrstuhl für Neuere Geschichte in Marburg. Seit 1973 lehrt er am Friedrich-Meinecke-Institut der Freien Universität Berlin. 1974 wurde „Deutschland und der Kalte Krieg“ veröffentlicht (zweite Auflage Stuttgart 1985). 1983 „Marxismus und Industrielle Revolution“. Im Herbst 1987 wird sein neues Buch „Der europäische Bürgerkrieg 1917–1945. Nationalsozialismus und Bolschewismus“ erscheinen.



ISSN 0479-611 X

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

Redaktion: Paul Lang, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludw.
Watzal, 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, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreimonatlicher 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, 1984, 1985 und 1986 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

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

Außenwirtschaftspolitische und außenpolitische Einflußfaktoren im Prozeß der Staatswerdung der Bundesrepublik Deutschland (1947—1952)

I. Der zweigeteilte Prozeß der Staatswerdung

Im September 1949 wurde nach der Wahl des Bundeskanzlers (15. September) und der Bildung der Bundesregierung (20. September) die Gründung der Bundesrepublik Deutschland formal abgeschlossen. Der westdeutsche Staat war damit aber keineswegs souverän. Am 21. September 1949 wurde Bundeskanzler Adenauer von den Hohen Kommissaren, den obersten Vertretern der drei westlichen Besatzungsmächte in der Bundesrepublik, das Besatzungsstatut übergeben — eine Art „zweite“ provisorische Verfassung für den neugegründeten Staat! In diesem Dokument wurde der Bundesrepublik zwar die „volle gesetzgebende, vollziehende und richterliche Gewalt gemäß dem Grundgesetz“¹⁾ zuerkannt, die Oberste Gewalt hatten — so wurde in diesem Statut ausdrücklich festgehalten — aber weiterhin die drei Westmächte inne. Frankreich, Großbritannien und die USA beauftragten mit der Ausübung dieser Obersten Gewalt in der Bundesrepublik ein gemeinsames Vertretungsorgan, die Alliierte Hohe Kommission (AHK). Dieses Organ der drei westlichen Besatzungsmächte war damit Teil des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland und rangierte innerhalb der Hierarchie des politischen Systems des westdeutschen Staates an oberster Stelle: Die AHK besaß gegenüber den bundesdeutschen Verfassungsorganen eine rechtsverbindliche Entscheidungs- und Weisungskompetenz.

Im Besatzungsstatut hatten sich die drei Westmächte auch bestimmte Gebiete staatlichen Handelns ausdrücklich vorbehalten, einschließlich dem Recht eigener Gesetzgebung und Verwaltung. Zu diesen Bereichen gehörten neben den sich aus der Besatzung ergebenden Aufgaben, wie sie bereits im Potsdamer Abkommen verankert worden waren, vor allem: Erstens das Recht zur Kontrolle über „die Beachtung des Grundgesetzes und der Länder-

verfassungen“²⁾ sowie zur Überprüfung aller von den westdeutschen Organen beschlossenen Gesetze einschließlich der Möglichkeit, diese unter bestimmten Voraussetzungen aufzuheben³⁾; zweitens Vorbehalte auf dem Gebiet der Wirtschaft, wie etwa die Kontrolle über den Außenhandel und den Devisenverkehr sowie die Verwendung ausländischer Hilfsleistungen an Deutschland mit der Zielsetzung, diese „auf ein Mindestmaß“ zu reduzieren⁴⁾; drittens das alliierte Vorbehaltsrecht für den Bereich der Auswärtigen Angelegenheiten des westdeutschen Staates⁵⁾; viertens das Recht der drei Westalliierten zur erneuten Übernahme der vollen Regierungsgewalt (Notstandsrecht) im Falle der Gefährdung der Sicherheit der Besatzungsmächte, der Gefährdung der Aufrechterhaltung der demokratischen Regierungsform in Deutschland sowie im Falle der Durchführung entsprechender internationaler Verpflichtungen der Alliierten⁶⁾.

Hiermit wird deutlich, daß der Prozeß der Staatswerdung der Bundesrepublik Deutschland aus zwei Teilen bestand: Nach dem ersten Prozeß der Konstituierung des westdeutschen Staates, der mit der Bildung der Bundesregierung und der Übergabe des Besatzungsstatuts an den Bundeskanzler zum Abschluß gebracht wurde, folgte die zweite konstitutive Phase, die zur Emanzipation der Bundesrepublik von den besatzungsrechtlichen Bestimmungen und letztendlich zur Souveränität führen sollte. Dieser zweite Prozeß fand im Mai 1952 mit der Unterzeichnung des Vertrages über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den drei Westmächten (26. Mai) sowie des Vertrages über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) (27. Mai) einen vorläufigen Abschluß. Die Voraussetzung für die Aufhebung des Besatzungsstatuts und die Neuregelung der deutsch-alliierten Beziehungen auf vertragli-

¹⁾ Besatzungsstatut (Text in: Die Befugnisse der Besatzungsmächte in der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente und Berichte des Europa-Archivs, Band 8, Oberursel 1950), Ziffer 1.

²⁾ Besatzungsstatut, Ziffer 2 f und 5.

³⁾ Besatzungsstatut, Ziffer 5.

⁴⁾ Besatzungsstatut, Ziffer 2 g und 2 h.

⁵⁾ Besatzungsstatut, Ziffer 2 f.

⁶⁾ Besatzungsstatut, Ziffer 3.

cher Grundlage war dabei die westdeutsche Wiederbewaffnung im Rahmen der EVG.

Die Rolle der Bundesrepublik — dies soll in diesem Aufsatz dargestellt werden — hatte sich aber bereits vom September 1949 bis Mai 1952 dahingehend verändert, daß sie sich vor allem in außenwirtschaftspolitischen und außenpolitischen Bereichen vom Gestaltungsobjekt zum mitgestaltenden Subjekt emanzipierte. Diese sich verändernde Rolle der Bundesrepublik läßt sich nachweisen an ihrer Beteiligung an Organisationen der westeuropäischen Kooperation (z. B. OEEC [Organization for European Economic Cooperation], Europarat) bzw. Integration (EGKS [Europäische Gemeinschaft für Kohle- und Stahlventionen]). Auch die Bereitschaft der Bundesregierung zur Zusammenarbeit mit den von den Alliierten errichteten Sonderkontrollsystemen (AHK, Militärisches

Sicherheitsamt, Internationale Ruhrbehörde) immer mit der Zielsetzung einer Weiterentwicklung dieser Kontrollsysteme im Sinne der westeuropäischen Integrationspolitik — ermöglichte den am häufigsten Abbau besatzungsrechtlicher Auflagen und Beschränkungen sowie, damit verbunden, eine Zurückgewinnung außenpolitischer und außenwirtschaftspolitischer Handlungsmöglichkeiten.

Entscheidend für diese Entwicklung war dabei, daß die drei Westmächte, die bereits im ersten Abschnitt der Staatswerdung auf die Ausarbeitung der konstitutionellen Ordnung des neuzugründeten Staates entscheidenden Einfluß genommen hatten, in dieser zweiten konstitutiven Phase ein genuines Interesse besaßen, die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik zu stabilisieren und ihr Verhältnis zu diesem deutschen Teilstaat zu normalisieren.

II. September 1949: Keine Stunde Null

Der Abschluß der ersten Phase der Staatswerdung der Bundesrepublik im September 1949 markierte keineswegs eine „Stunde Null“. Vielmehr wurden bereits während des „bizonalen Interregnums“ grundlegende Entscheidungen sowohl für die innergesellschaftliche Ordnung der späteren Bundesrepublik als auch für die Gestaltung des Verhältnisses des zu gründenden Weststaates zu seiner internationalen Umwelt getroffen und damit dessen außenpolitische Grundposition im Sinne einer Westorientierung und -bindung entscheidend vorbestimmt⁷⁾.

1. Die Bizone: Ausbildung einer neuen Staatlichkeit

Eine dieser Grundsatzentscheidungen war Ende 1946 der Beschluß zur Errichtung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (VWG) zum 1. Januar 1947 gewesen, bestehend aus der amerikanischen und britischen Besatzungszone. Durch die Schaffung der anglo-amerikanischen Bizone wurde zum einen — wie die weitere Entwicklung zeigte — die Teilung Deutschlands „in entscheidender Weise präjudiziert“⁸⁾. Zum anderen aber wurde durch die

Bereitschaft der amerikanischen und britischen Besatzungsmacht, innerhalb ihrer Doppelzonenübergreifende deutsche Verwaltungsstellen sowie politische Vertretungskörperschaften unter ihrer Oberhoheit zu errichten — wobei die zweite Reorganisation der bizonalen Organisationsstruktur⁹⁾ mit dem Ziel der Verbesserung der Effizienz der deutschen Wirtschaftsverwaltung zu ein schrittweisen Ausweitung der Kompetenzen und Mitgestaltungsmöglichkeiten der deutschen bizonalen Institutionen beim administrativen und politisch-ökonomischen Neuaufbau des VWG führte —, die Ausbildung einer deutschen Staatlichkeit im Rahmen der Bizone ermöglicht wurde, somit die anglo-amerikanische Doppelzone zu „Keimzelle und Präfiguration der Bundesrepublik“. In ihr bildete sich ein vollständiger „politischer Formenkanon“ aus, der durch das Grundgesetz dann „verfassungsmäßig verbindlich wurde“¹⁰⁾.

Darüber hinaus gab es neben dieser politischen auch eine personelle Kontinuität von der bizonalen Verwaltung zur Bundesregierung und eine organisatorisch-rechtliche Kontinuität vom Vereinigten Wirtschaftsgebiet zur Bundesrepublik Deutschland.

⁷⁾ Zu diesem Ergebnis kommen auch: Hans-Jürgen Grabbe, Unionsparteien, Sozialdemokratie und Vereinigte Staaten 1949–1966, Düsseldorf 1983; Hans-Hermann Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, Köln-Opladen 1970; Manfred Knapp (Hrsg.), Von der Bizonen-gründung zur ökonomisch-politischen Westintegration, Frankfurt 1984.

⁸⁾ Manfred Knapp, Die Anfänge westdeutscher Außenwirtschafts- und Außenpolitik im bizonalen Vereinigten Wirtschaftsgebiet (1947–1949), in: M. Knapp (Anm. 7), S. 13–94, hier S. 18.

⁹⁾ H.-J. Grabbe (Anm. 7), S. 87–104 und 116–121; M. Knapp (Anm. 8), S. 18–30.

¹⁰⁾ Theodor Eschenburg, Jahre der Besatzung 1945–1949 (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1), Stuttgart-Wiesbaden 1983, S. 419–420. Der bizonale Wirtschaftsrat war dabei der Gesetzgeber, der Länderrat das Vertretungsorgan der (Bundes-)Länder und der Verwaltungsrat als exekutives Element ein Vorläufer der Bundesregierung.

land¹¹). Die Stetigkeit im ersten Falle basierte darauf, daß die Mehrheitsverhältnisse im Ersten Deutschen Bundestag in etwa denen im bizonalen Wirtschaftsrat entsprachen: In beiden gesetzgebenden Organen gab es eine „Regierungscoalition“ der CDU/CSU mit der FDP und der DP. Zum anderen gab es eine Kontinuität der „Regierungs“- und Verwaltungsarbeit, denn die bizonalen Verwaltungsorgane bildeten den Grundstock der Bundesministerien¹²).

Bedeutsamer noch als diese personelle Stetigkeit war die organisatorisch-rechtliche Kontinuität: Für die spätere Bundesrepublik war neben der erwähnten Ausbildung vorkonstitutioneller Institutionen und deren Überleitung als Organisationselemente des neugegründeten Weststaates insbesondere die Fortdauer des bizonal gesetzten Rechtes als Bundesrecht von immenser Bedeutung. Die Übernahme des vorkonstitutionellen Rechts des Wirtschaftsrates war in mehreren Artikeln des Grundgesetzes geregelt¹³). Durch die Bestimmungen über die Fortgeltung des bizonal gesetzten Rechtes wurde zum einen die Staatlichkeit des neuen westdeutschen Staates an die vorangehende Organisation gebunden, zum anderen mußte der bundesdeutsche Gesetzgeber „von grundlegenden Präjudizierungen der künftigen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Ordnung außerhalb des Verfassungsrechts“ ausgehen¹⁴).

2. Die Europäisierung des deutschen Problems

Die Entwicklungsmöglichkeiten des Vereinigten Wirtschaftsgebietes wurden aber auch durch äußere Determinanten, von den sich aus internationalen Konstellationen ergebenden Rahmenbedingungen bestimmt. Einer der wichtigsten Faktoren war dabei, daß die vier Besatzungsmächte aufgrund ihrer starken Interessendivergenzen und damit ihrer antagonistischen deutschlandpolitischen Zielsetzungen nicht in der Lage waren, im Alliierten Kontrollrat oder auf der höchsten alliierten Entscheidungsebene, der Konferenz der vier Außenminister, gemeinsame Entscheidungen zu treffen. Wichtige Wendepunkte in der Deutschlandpolitik waren hier die ergebnislosen Konferenzen der Außenminister der vier Mächte in Moskau (10. März bis 24. April 1947) und später in London

(25. November bis 15. Dezember 1947): Im besetzten Deutschland entwickelten sich zwei unterschiedliche, auf die Interessen der jeweiligen Weltmacht ausgerichtete Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme.

Der ergebnislose Verlauf der Moskauer Außenminister-Konferenz war letztendlich der Impuls für die konstruktive Neuformulierung der amerikanischen Deutschlandpolitik und deren definitive Einordnung in die sich entwickelnde neue Phase der amerikanischen Europapolitik, welche aus der Verknüpfung zweier außenpolitischer Konzeptionen resultierte:

Erstens forcierten die USA die Durchsetzung der von ihnen schon seit Anfang des Zweiten Weltkrieges für die Nachkriegszeit geplanten liberal-kapitalistischen Weltwirtschaftsordnung. Die Voraussetzung zur Herstellung eines funktionierenden Weltmarktes war aber der ökonomische Wiederaufbau in Europa, wobei zur Realisierung dieser Zielsetzung die Einbeziehung wesentlicher Industriekapazitäten des ehemaligen Feindstaates Deutschland als unverzichtbar eingestuft wurde.

Zweitens setzte sich spätestens zu diesem Zeitpunkt in der amerikanischen Administration die Erkenntnis durch, daß aufgrund der als militant-aggressiv und expansionistisch eingeschätzten sowjetischen Außenpolitik ein *modus vivendi* mit der kommunistischen Weltmacht nicht möglich sein würde; vielmehr mußte die weitere Ausdehnung des im Zuge der Kriegs- und Nachkriegsereignisse bereits beträchtlich erweiterten sowjetischen Macht- und Einflußbereichs durch eine politisch-ökonomische Stabilisierung der demokratischen Staaten und durch eine auch militärisch instrumentierte euroatlantische Eindämmungsstrategie verhindert werden. Im Rahmen dieser modifizierten Strategie erreichten innerhalb der amerikanischen Administration schließlich diejenigen Kräfte ihr Ziel, die die Einbeziehung des (west)deutschen Potentials in ein westliches, politisch-ökonomisches Sicherheitssystem in einem größtmöglichen Maße gefordert hatten. Das Instrument zur Durchsetzung dieser außenpolitischen Konzeption der USA und damit das Verbindungsglied zwischen amerikanischer Europa- und Deutschlandpolitik war das „European Recovery Program“ (ERP) – bekannter unter der Bezeichnung Marshallplan¹⁵).

¹¹) Th. Eschenburg (Anm. 10), S. 418–419; H.-H. Hartwich (Anm. 7), S. 116–117; Udo Wengst, Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948–1953, Düsseldorf 1984, S. 31–32; Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, I: 1949, S. 37–39.

¹²) Kabinettsprotokolle 1949, S. 37–42; U. Wengst (Anm. 11), S. 124–134 und 148–194.

¹³) Grundgesetz, Art. 123 Abs. 1, Art. 124, Art. 125, Art. 127, Art. 130.

¹⁴) H.-H. Hartwich (Anm. 7), S. 117.

¹⁵) Siehe Foreign Relations of the United States (FRUS) 1947, III, S. 197–199, 204–219, 223–230 und 234–239; zuletzt auch: Hans-Jürgen Schröder, Marshallplan. Amerikanische Deutschlandpolitik und europäische Integration 1947–1950, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/87, S. 3–17.

In bezug auf Deutschland hatte dieses operative amerikanische Konzept eine dreifache politische Wirkung.

a) *Erste Konsequenz: Die Weststaatsgründung*

Es war erstens der Katalysator für die Entscheidung zur definitiven Weststaatsgründung¹⁶⁾. Ab Herbst 1947 und erst recht nach dem Scheitern der Konferenz der vier Außenminister in London zeichnete sich eine Einigung der drei westlichen Besatzungsmächte über eine gemeinsame Deutschlandpolitik ab. Zu beachten ist hierbei, daß seit der zweiten Jahreshälfte 1946 in der innerfranzösischen Auseinandersetzung die deutschlandpolitischen Konzeptionen der Gaullisten und Kommunisten, die eine dauerhafte Schwächung Deutschlands zum Ziel hatten, stetig an Boden verloren, und im Verlauf des Jahres 1947 die Exponenten jener Politik an Einfluß gewannen, die den Wiederaufbau Frankreichs im Rahmen einer gesamteuropäischen Kooperation anstrebten, in die auch Westdeutschland einbezogen werden sollte¹⁷⁾. Frankreich schloß sich deshalb mehrheitlich dem bisherigen Kurs der USA und Großbritanniens gegenüber der Sowjetunion an, der als Konsequenz zur Teilung Deutschlands und zur Weststaatsgründung sowie zur Einbeziehung des westdeutschen Potentials in eine politisch-ökonomische Sicherheitsgemeinschaft des Westens führen mußte. Für Frankreich bot sich damit die Möglichkeit, in Verhandlungen mit den beiden anderen Westmächten seine deutschlandpolitischen Forderungen mit einer größeren Aussicht auf – zumindest teilweisen – Erfolg vorzubringen und damit die Rolle der zur Obstruktion neigenden Besatzungsmacht aufzugeben. Für die Amerikaner und Briten eröffnete sich aufgrund dieser Entwicklung die Perspektive, durch einvernehmliche Regelungen mit den Franzosen die französische Zone wirtschaftlich wie politisch an die Bizone heranzuführen und schließlich mit dieser zu fusionieren, damit die politisch-ökonomische Stabilisierung Westdeutschlands zu forcieren und durch die Gründung eines separaten Weststaates unter alliierter Kontrolle eine noch effizientere institutionelle Struktur zu schaffen, was

¹⁶⁾ Eine weitere wichtige katalytische Wirkung auf die definitive Weststaatsgründung hatte die Berlin-Blockade, die den antikommunistischen Konsens in Westdeutschland, Westeuropa sowie den USA stärkte; bei der Abwehr dieser sowjetischen Erpressungen fühlten sich Westberliner, Westdeutsche und Westalliierte erstmals nach 1945 als Verbündete.

¹⁷⁾ Wilfried Loth, Die Franzosen und die deutsche Frage 1945–1949, in: Claus Scharf/Hans-Jürgen Schröder (Hrsg.), Die Deutschlandpolitik Frankreichs und die Französische Zone 1945–1949, Wiesbaden 1983, S. 27–48.

wiederum für den wirtschaftlichen Wiederaufbau nur von Vorteil sein konnte.

Diese konzeptionelle Neuorientierung in der französischen Deutschlandpolitik mußte konsequenterweise auch zu einer Revision der Instrumente im Rahmen der sicherheitspolitischen Zielsetzungen Frankreichs führen: Statt Sicherheit vor Deutschland durch die Nutzung des deutschen Potentials zum eigenen Vorteil¹⁸⁾ und durch dessen gleichzeitige Begrenzung zu erreichen, sollte nunmehr durch die ökonomischen Verflechtungen eine Aggression Deutschlands gegen seine Nachbarstaaten in Zukunft verhindert werden¹⁹⁾. Das ERP und die mit diesem Programm verbundenen politischen Intentionen und Auswirkungen begünstigten diesen sich in zahlreichen Einzelschritten vollziehenden deutschlandpolitischen Wandlungsprozeß innerhalb des französischen politischen Systems. Die Wirtschaftshilfe der USA ermöglichte es den Franzosen zudem, auf die „Politik der versteckten Reparationen und des wirtschaftlichen Faustpfandes“²⁰⁾ in ihrer Zone zu verzichten und auf den ökonomischen Kurs der anglo-amerikanischen Deutschlandpolitik einzuschwenken.

Eine wichtige Voraussetzung für die französische Zustimmung zur Weststaatsgründung war letztlich auch die Regelung der Ruhrfrage, denn durch die direkte Mitkontrolle der Ruhrindustrie und der Ruhrressourcen konnte das politische und ökonomische Sicherheitsinteresse Frankreichs befriedigt werden. Die eigene Besatzungszone wurde für Frankreich als politisches wie ökonomisches Faustpfand nunmehr obsolet.

b) *Zweite Konsequenz: Die Grundlegung der Westintegration des westlichen Teil Deutschlands*

Die zweite politische Wirkungsdimension des Marshallplans war die Grundlegung der außenpolitischen und außenwirtschaftspolitischen Orientierung des neuzugründenden deutschen Weststaats. Das Besondere am ERP war dessen operative Konzeption: ein neuartiges amerikanisch-europäisches Wiederaufbauprogramm unter Hinzuziehung und Eingliederung des verfügbaren westdeutschen Wirtschaftspotentials mit einem neuartigen Konstruktionsprinzip – dem der aufeinander abgestimmten multilateralen Kooperationsmaßnahmen. Die Umsetzung dieser Konzeption führte am

¹⁸⁾ Werner Abelshäuser, Wirtschaft und Besatzungspolitik in der Französischen Zone 1945–1949, in: C. Scharf/H. J. Schröder (Anm. 17), S. 111–139.

¹⁹⁾ Rainer Hudemann, Französische Besatzungspolitik 1945–1952, in: C. Scharf/H.-J. Schröder (Anm. 17), S. 205–248, hierzu S. 233–234.

²⁰⁾ W. Abelshäuser (Anm. 18), S. 135.

16. August 1948 zur Unterzeichnung der Gründungskunde für die OEEC (Organization for European Economic Cooperation)²¹). In dieser Organisation wurden die anglo-amerikanische Doppelzone und die französische Besatzungszone als nahezu gleichberechtigte Teilnehmer aufgenommen. Vertreten wurden die drei Westzonen zunächst durch die Militärgouverneure; allerdings wurde der westdeutschen Wirtschaftsverwaltung bald nach dem Anlaufen des ERP die Mitarbeit in den Ausschüssen der OEEC zugestanden²²). Mehr als ein Jahr vor der offiziellen Gründung der Bundesrepublik belegten die drei Westzonen gemeinsam einen Mitgliedsplatz für Westdeutschland in der OEEC. Die USA hatten den Westzonen sogar die Funktion zugewiesen, bei der Liberalisierung des innereuropäischen Handels — der zentralen Aufgabe der OEEC — die Rolle des Vorreiters zu übernehmen.

Die bürgerliche Mehrheit im bizonalen Wirtschaftsrat war durchaus bereit, „die Politik bewußter Liberalisierung“ im Außenhandel zu unterstützen und zu einer liberalen Zollpolitik zurückzukehren²³), widersetzte sich aber zunächst der Vorreiterrolle. Man wollte diese Funktion nur unter der Prämisse übernehmen, daß es keine langfristigen, einseitigen Vorleistungen Westdeutschlands geben dürfe, sondern die handelspolitischen Diskriminierungen beendet und der Westteil Deutschlands als gleichberechtigter Partner an den Handelsvertragsverhandlungen beteiligt werden würde²⁴) — eine Forderung, die die bizonalen deutschen Organe zu diesem Zeitpunkt nicht durchsetzen konnten. Vielmehr mußten diese aufgrund von Anweisungen der Militärregierungen²⁵) eine Liste von Waren und Gütern, für die Zollfreiheit oder Zollermäßigungen gewährt werden sollten, erlassen²⁶).

Mit der Einbeziehung in das ERP engstens verknüpft war die Rückkehr und die Reintegration Westdeutschlands in die Weltwirtschaft. Die Bemü-

hungen der USA um den Wiederaufbau der westdeutschen Wirtschaft sowie deren Integration in die ökonomische Zusammenarbeit der westeuropäischen Staaten fanden auf globaler Ebene ihre Entsprechung bei den Zollverhandlungen im Rahmen des GATT (Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen [General Agreement on Tariffs and Trade]). So gelang es den Militärregierungen der Bizone und der französischen Zone auf amerikanisches Betreiben hin am 14. September 1948, mit 13 GATT-Mitgliedstaaten ein Abkommen über die Gewährung der unbedingten Meistbegünstigung an die drei westlichen Besatzungszonen abzuschließen. Diese Regelung konnte durch das sogenannte „Statement von Annecy“ vom 13. August 1949 auf alle GATT-Vertragsparteien ausgedehnt werden²⁷). Bereits vor der Gründung der Bundesrepublik waren also die strukturellen Entscheidungen für die außenwirtschaftliche Integration Westdeutschlands in die westeuropäische Zusammenarbeit und das Weltwirtschaftssystem getroffen worden. Damit verbunden war als Konsequenz aber auch eine grundsätzliche Entscheidung für die außenpolitische Orientierung und Einbindung des zukünftigen westdeutschen Staates in das westliche Bündnissystem unter Führung der USA²⁸).

c) Dritte Konsequenz: Die Schaffung einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung in Westdeutschland

Die dritte Wirkungsdimension des Marshallplans bestand in seiner Funktion als Einfluß- und Steuerungsinstrument, um in dem zu gründenden Weststaat die Etablierung einer den amerikanischen Vorstellungen nicht widersprechenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung durchzusetzen; denn eine den Prinzipien des liberal-kapitalistischen Weltwirtschaftssystems verpflichtete Außenwirtschaftspolitik mußte ihre Entsprechung in einer dazu konformen binnenwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnung finden: in einer marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnung.

Begünstigt wurden die Entscheidungen zur Einführung der Marktwirtschaft in der Bizone vor allem durch zwei Entwicklungsprozesse: erstens die sich entwickelnde Vorherrschaft der Amerikaner gegenüber den sozialisierungsfreundlichen und plan-

²¹) Das Abkommen ist abgedruckt in: Europa-Archiv, 3 (1948), S. 1345—1348.

²²) Aktenvermerk Dr. Pünders vom 13. 4. 1948, in: Bundesarchiv (BA) — Z14/4.

²³) Ludwig Erhard, Deutschlands Rückkehr zum Weltmarkt, Düsseldorf 1954², S. 208—219.

²⁴) Schreiben Pünders an das Bipartite Control Office (BICO) vom 30. 11. 1948, in: BA-Z13/230, 2; Schreiben der VFW an den Vorsitzenden des Verwaltungsrates vom 19. 2. 1949 sowie von Pünder an BICO vom 25. 2. 1949, beide in: BA-Z13/121.

²⁵) Hierzu: Wirtschaftsrat (WR) — Drucksachen Nr. 643 und 1190; BA-Z13/128, 12 (Heft 1); BA-Z13/121 und BA-Z13/11.2.

²⁶) Gesetzes- und Verordnungsblatt des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (GVBl.) 1947—1949, Bd. 1949, S. 292.

²⁷) Bernhard Welschke, Außenpolitische Einflußfaktoren auf die Entwicklung der westdeutschen Außenwirtschaftsbeziehungen in der Frühphase der Bundesrepublik Deutschland (1949—1952), in: M. Knapp (Anm. 7), S. 187—286, hierzu S. 216—220.

²⁸) B. Welschke (Anm. 27), S. 209—210.

wirtschaftlich orientierten Briten²⁹⁾, zweitens die sich zeitlich parallel dazu durchsetzende „bürgerliche Mehrheit“ im bizonalen Wirtschaftsrat — eine politische Konstellation, die die Berufung Ludwig Erhards, dem vehementesten Verfechter einer freien Marktwirtschaft, in die wichtige Position des Direktors der Verwaltung für Wirtschaft (VfW) ermöglichte. Zwischen diesen beiden Handlungsträgern gab es im Jahre 1948, der entscheidenden Phase zur Einführung der Marktwirtschaft, kaum noch prinzipielle Gegensätze!

Eine der wichtigsten Entscheidungen war in diesem Zusammenhang die von den drei Besatzungsmächten in den Westzonen durchgeführte Währungsreform vom 20./21. Juni 1948³⁰⁾ und die von Erhard — ohne vorherige Information an die Militärregierungen — durch das Leitsätze-gesetz vom 18. Juni 1948³¹⁾ verfügte Reform der durch das Bewirtschaftungsnotrecht geprägten Wirtschaftsordnung; am 20. Juni 1948 verkündete der Direktor der VfW, daß gleichzeitig mit dem Inkrafttreten der Währungsreform die Bewirtschaftung und Preisbindung für Waren und Güter weitestgehend aufgehoben werden würden³²⁾. Das Ziel beider Maßnahmen war die Einführung der freien Marktwirtschaft mit stabiler Währung, begleitet von dem Verbot einer defizitären staatlichen Fiskalpolitik durch die Besatzungsmächte³³⁾, einem dezentralisierten Notenbanksystem³⁴⁾, der Einführung des wirtschaftspolitischen Prinzips von Investitionsanreizen durch Steuervergünstigungen für die Eigentümer an den Produktionsmitteln sowie der Nachrangigkeit sozialpolitischer Korrekturen im prinzipiell freien Wirtschaftsprozess³⁵⁾.

Die Alliierten und die Verfechter der Marktwirtschaft auf deutscher Seite entsprachen mit ihren

Entscheidungen faktisch den konstituierenden Prinzipien einer neoliberalen Wirtschaftsordnung dem Primat der Währungspolitik, dem Privateigentum als Voraussetzung der Wettbewerbsordnung dem Primat der Wachstumspolitik vor Verteilungspolitik, dem Vorrang privat kontrollierter Selbstfinanzierung gegenüber öffentlich kontrollierter Fremdfinanzierung.

Ganz im Sinne dieser Wirtschaftsordnung vertraten die Amerikaner gegenüber den Briten, den Franzosen und den politischen Akteuren auf deutscher Seite mit Erfolg den Standpunkt, daß hinsichtlich der politischen und ökonomischen Struktur Deutschlands keine Präjudizien der Alliierten geschaffen werden dürften³⁶⁾, sondern die Entscheidung einer aus freien Wahlen hervorgegangenen zentralen deutschen Regierung überlassen bleiben sollte³⁷⁾. Trotz dieses Grundsatzes verfolgte die USA mit ihren Entscheidungen ganz bestimmte Strukturziele: die Errichtung einer föderalen staatlichen Ordnung in Deutschland, die neben demokratischen Wahlen sowie dem Schutz der Menschenrechte auch die Sicherung der bürgerlichen Rechte einschließlich dem Recht des Privateigentums an Produktionsmitteln garantieren sollte. Eine solche Staatsstruktur schloß ein planwirtschaftliches Wirtschaftssystem, welches auf zentrale Planungsinstanzen angewiesen wäre, weitestgehend aus. In der Realisierung dieses Grundsatzes widersetzte sich die US-Militärregierung erfolgreich der Sozialisierung der Grundstoffindustrien in den Ländern der Bizone³⁸⁾ und konnte zudem von den Briten die Zustimmung zur Dekartellisierung und Entflechtung der westdeutschen Eisen- und Stahlindustrie sowie des Kohlenbergbaus erreichen³⁹⁾.

Die Amerikaner erreichten während des „bizonalen Interregnums“ mit ihrer „Politik der Präjudizierungen durch Verbot aller Präjudizierungen“⁴⁰⁾ die vor- und außerkonstitutionelle Präformation einer

²⁹⁾ Das am 17. 12. 1947 von den USA und Großbritannien unterzeichnete revidierte Bizonen-Abkommen sah die Übernahme fast der gesamten finanziellen Lasten Großbritanniens in der Bizone durch die Vereinigten Staaten vor; dafür mußten die Briten der Einführung des entsprechend den finanziellen Leistungen gewichteten Stimmrechts in den gemeinsamen außenwirtschaftlichen Gremien in der Bizone zustimmen.

³⁰⁾ Germany 1947—1949, hrsg. vom U.S. Government Printing Office, Washington 1950, S. 492—500.

³¹⁾ WR-Drucksache Nr. 338; GVBl. 1948, S. 59—61.

³²⁾ Wirtschaftsrat — Wörtliche Berichte, 18. Vollversammlung (17./18. 6. 1948), S. 623—638 und S. 652—667.

³³⁾ „Military Government Law No. 63“ (sog. Umstellungsgesetz) vom 26. 6. 1948, § 28, in: Germany 1947—1949, S. 500—501; und AHK-Gesetz Nr. 15 vom 15. 12. 1949, in: Amtsblatt der AHK, Nr. 7, S. 70.

³⁴⁾ Die Bank deutscher Länder (BdL) wurde am 1. 3. 1948 als Bank der Landeszentralbanken gegründet.

³⁵⁾ H.-H. Hartwich (Anm. 7), S. 105 und 108—109; Georg Müller, Die Grundlegung der westdeutschen Wirtschaftsordnung im Frankfurter Wirtschaftsrat 1947—1949, Frankfurt 1982, S. 359 und 365.

³⁶⁾ JCS 1779 vom 11. 7. 1947, in: Germany 1947—1949, S. 34—44.

³⁷⁾ FRUS 1947, II, S. 962—966.

³⁸⁾ Hierzu: Rolf Steininger, Reform und Realität. Ruhrfrage und Sozialisierung in der anglo-amerikanischen Deutschlandpolitik 1947/48, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte (VfZ), 27 (1979), S. 167—240; Horst Lademacher, Die britische Sozialisierungspolitik im Rhein-Ruhr-Raum 1945 bis 1948, in: Claus Scharf/Hans-Jürgen Schröder (Hrsg.), Die Deutschlandpolitik Großbritanniens und die britische Zone 1945—1949, Wiesbaden 1979, S. 51—92; Dörte Winkler, Die amerikanische Sozialisierungspolitik in Deutschland 1945—1948, in: Heinrich-August Winkler (Hrsg.), Politische Weichenstellungen im Nachkriegsdeutschland 1945—1953, Göttingen 1979, S. 88—110.

³⁹⁾ Ergebnis der anglo-amerikanischen Verhandlungen war das Gesetz Nr. 75, in: Germany 1947—1949, S. 348—353.

⁴⁰⁾ H.-H. Hartwich (Anm. 7), S. 66.

Wirtschafts- und Gesellschaftssystems im Westteil Deutschlands, das den von ihnen verfochtenen Strukturzielen entsprach; die föderale Staatsordnung und die den Prinzipien einer neoliberalen Wirtschaftsordnung entsprechende ökonomische Struktur. Diese vor- und außerkonstitutionellen Präjudizierungen wurden durch rechtliche Regelungen für den Bundesgesetzgeber und die künftige Bundesregierung in hohem Maße verbindlich: Erstens blieben die ökonomischen Vorrechte der Alliierten auch nach der Bildung der frei gewählten deutschen Regierung zunächst bestehen (außerkonstitutionelles Recht), was faktisch bedeutete,

daß auch die Bundesregierung in der Wirtschaftspolitik — insbesondere in der Außenwirtschaftspolitik — weiterhin in den von den Besatzungsmächten zuvor festgelegten Bahnen operieren mußte und konnte; der zweite Beleg für die Bindung der westdeutschen Verfassungsorgane im Bezug auf die Wirtschafts- und Sozialordnung war die Übernahme des (vorkonstitutionellen) Rechts des bizonalen Wirtschaftsrates als Bundesrecht. Die Möglichkeit der Durchsetzung einer den Vorstellungen der Sozialdemokraten entsprechenden, sozialistisch ausgerichteten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung hatte sich damit erheblich verschlechtert.

III. Schritte zur Absicherung der außenwirtschaftspolitischen Einbeziehung Westdeutschlands

In den Tagen und Wochen nach der Bildung der Bundesregierung wurden für die Außenwirtschaftspolitik Westdeutschlands wichtige Entscheidungen getroffen. Zunächst wurde durch einen Beschluß der Alliierten Hohen Kommission der Außenwert der Deutschen Mark neu festgesetzt; die DM wurde gegenüber dem US-Dollar um 20,67 % abgewertet⁴¹). Diese Entscheidung wurde dem Inhalt nach von der Bundesregierung gebilligt; heftig kritisiert wurde vom Bundeskanzler dagegen die einseitige Vorgehensweise der AHK, da der Beschluß ohne direkte Mitwirkungsmöglichkeiten der Bundesregierung zustande gekommen war⁴²).

Wenige Tage später, am 4. Oktober 1949, faßte das Bundeskabinett den Beschluß, dem Abkommen für Europäische Zusammenarbeit und der OEEC beizutreten⁴³). Da die Außenminister der drei Westmächte bereits auf ihrer Konferenz im April 1949 in Washington vereinbart hatten, daß der zu gründende deutsche Weststaat als Vollmitglied mit eigenständiger Vertretung in diese internationale Organisation aufgenommen werden sollte⁴⁴), ermächtigte die AHK am 7. Oktober 1949 den Bundeskanzler, einen deutschen Delegierten zur OEEC zu entsenden⁴⁵). Am 25. Oktober 1949 wurde dann der völkerrechtlich verbindliche Beitritt der Bundesrepublik zur OEEC vollzogen. Obwohl dieser Schritt keineswegs als spektakulär bezeichnet werden kann — vielmehr war es wegen

des hohen Stellenwertes der westdeutschen Wirtschaft für das Gelingen des Europäischen Wiederaufbauprogramms politisch folgerichtig, die ökonomische Einbindung der Bundesrepublik in die westeuropäische wirtschaftliche Zusammenarbeit auch institutionell abzusichern —, konnte die Bundesrepublik (Westdeutschland wurde bisher durch alliierte Delegierte in der OEEC vertreten) erstmals ihre Interessen eigenständig und als formal⁴⁶) gleichberechtigtes Mitglied in einer internationalen Organisation vertreten — ein Ergebnis von großer außenpolitischer Bedeutung.

Als Konsequenz des OEEC-Beitritts schloß die Bundesrepublik Deutschland auch ihren ersten völkerrechtlichen Vertrag mit einem anderen Staat: den Vertrag über wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik und den USA, der am 15. Dezember 1949 unterzeichnet wurde⁴⁷). Das Abkommen war die deutsch-alliierte Vereinbarung über die Gewährung von Finanzmitteln aus dem ERP an Westdeutschland und ersetzte entsprechende Vereinbarungen aus der bizonalen Zeit. Mit diesem Vertrag erreichte die Bundesrepublik einen zu den anderen Teilnehmerländern am Marshallplan in etwa analogen Status. Der deutsch-amerikanische Vertrag wies gegenüber den anderen bilateralen Abkommen der USA mit den Teilnehmerstaaten am ERP zwei Besonderheiten auf: Erstens waren die aus dem Marshallplan der Bundesrepublik zufließenden Finanzmittel nicht, wie sonst üblich, Zuwendungen („grants“) oder Anleihen

⁴¹) „Decision No. 1“ der AHK, in: Amtsblatt der AHK, Nr. 2, S. 27.

⁴²) FRUS 1949, II., S. 472—477.

⁴³) Kabinettsprotokolle 1949, 9. Sitzung (4. 10. 1949), S. 97—98.

⁴⁴) FRUS 1949, III, S. 175—176 und 178—179; Germany 1947—1949 (Anm. 30), S. 88—89.

⁴⁵) Note in: Auswärtiges Amt (AA), Politisches Archiv (PA) II/318-00.

⁴⁶) Dieser Status der Gleichberechtigung war zunächst nur ein formaler, denn der Bereich der Außenwirtschaft war in den entscheidenden Teilen weiterhin ein alliiertes Vorbehaltsgebiet.

⁴⁷) Vertragstext in: US-Archiv-Dienst, Nr. 2, Dez. 1949—Jan. 1950, S. 65—68.

(„loans“), sondern Forderungen („claims“) der Vereinigten Staaten gegenüber Deutschland, die prinzipiell zurückgezahlt werden mußten, wobei die Amerikaner den Deutschen jedoch zusicherten, daß die Rückerstattung erst erfolgen solle, wenn dies nach gesunden ökonomischen Grundsätzen wirtschaftlich verantwortbar sei; Zeitpunkt und Umfang würden sowohl von der deutschen Zahlungsfähigkeit als auch von der gesamtwirtschaftlichen Situation abhängig sein⁴⁸⁾. Zweitens konnte die Bundesregierung über das Guthaben des ERP-Sonderkontos nur nach Rücksprache mit der amerikanischen Regierung bzw. der Marshallplan-Vertretung in Deutschland und nach deren Einverständnis verfügen — eine Vertragsklausel, die den Vereinigten Staaten zusätzlich zu den Rechten aufgrund des Besatzungsstatuts einen erheblichen Einfluß auf die westdeutsche Wirtschaftspolitik sicherte.

Weitere wichtige außenwirtschaftliche Entscheidungen waren zum einen die Einladung der GATT-

Mitgliedstaaten an die Bundesrepublik, an den 28. September 1950 im englischen Torquay beginnenden internationalen Zollverhandlungen teilzunehmen⁴⁹⁾ — die Annahme dieser Einladung durch die Bundesregierung war ein außenwirtschaftspolitischer Imperativ, denn zwischen den 40 GATT-Staaten wurden Ende 1949 ca. 80 % des gesamten Welthandels abgewickelt —, zum anderen übernahm die Bundesrepublik die ihr von den USA zugewiesene Funktion des Schrittmachers bei der Handelsliberalisierung innerhalb des OEEC-Raumes⁵⁰⁾.

Diese ersten außenwirtschaftspolitischen Handlungsschritte waren zwar durch die Entscheidung einer Besatzungsmacht (amerikanisches ERP) bzw. durch alliierte Beschlußfassung weitestgehend determiniert, sie bildeten aber ganz wesentlich Schritte auf dem Weg zur Normalisierung der internationalen Rechts- und Wirtschaftsbeziehungen des neugegründeten westdeutschen Staates.

IV. Das Petersberger Abkommen: Die Regelung sicherheitspolitischer und wirtschaftspolitischer Fragen

Der erste große außenpolitische Erfolg für den Bundeskanzler und seine Regierung war das Petersberger Abkommen vom 22. November 1949. Bedeutsam waren dabei nicht nur die Ergebnisse, sondern auch die Form dieser Vereinbarungen. Adenauer durfte die Niederschrift der Abmachungen als Vertreter eines besetzten Landes gemeinsam mit den Repräsentanten der Besatzungsmächte in Westdeutschland unterzeichnen — ein Vorgang, der bis zur Unterzeichnung des Deutschlandvertrages am 26. Mai 1952 einmalig blieb.

Betrachtet man die Substanz der Vereinbarungen vom 22. November, so muß man zunächst feststellen, daß diese als ein sehr eindrucksvolles Beispiel für das spezifische Zusammenwirken von ökonomischen und (sicherheits)politischen Faktoren im Rahmen des bundesdeutschen Emanzipationsprozesses und des Bemühens um die Integration Westdeutschlands in die westeuropäische Gemeinschaft zu werten sind.

Die entscheidende Voraussetzung für dieses Abkommen war die Revision der gemeinsamen Deutschlandpolitik der drei Westmächte. Zwischen

den Regierungen der drei westlichen Besatzungsmächte setzte im Zusammenhang mit dem European Recovery Program (ERP) eine Diskussion über die Vereinbarkeit der bisherigen Politik der Reparationen und der ökonomischen Restriktionen gegenüber der westdeutschen Industrie mit der Zielsetzung des Wiederaufbaus der europäischen Volkswirtschaften ein. Das Ergebnis war, daß die Produktionsverbote und -beschränkungen in zunehmendem Maße unter wirtschaftspolitischen Erwägungen bewertet wurden und die sicherheitspolitischen Bewertungskriterien ihre Position als dominantes Kriterium damit verloren, obwohl diese vor dem Hintergrund des immer noch sehr stark ausgeprägten französischen und auch britischen Sicherheitsbedürfnisses im interalliierten Entscheidungsfindungsprozeß eine weiterhin bedeutende Rolle einnahmen.

Die Bereitschaft der Besatzungsmächte zu einer Revision der westdeutschen Industrie auferlegten ökonomischen Restriktionen war vorhanden, aber auch abhängig von der weiteren Existenz eines alliierten bzw. auch internationalen Kontrollsystems gegenüber Westdeutschland, sowie von der Bereitschaft der künftigen zentralen westdeutschen Regierung, einen Beitrag zur Lösung des spezifischen deutschen Sicherheitsproblems zu leisten. Für die Besatzungsmächte bestand das Dilemma, daß die erfolgreiche ökonomische Rekonstruktion

⁴⁸⁾ Note McCloy an Adenauer, in: AA. PA II/304-06, 1.

⁴⁹⁾ Noten zu dieser Einladung in: AA. PA II/355-06, 1.

⁵⁰⁾ „Memorandum der Bundesrepublik Deutschland zum Beschluß des Rates der O.E.E.C. vom 2. 11. 1949 C(49)181“ vom 13. 12. 1949, in: BA-Z8/1352.

der Volkswirtschaft in den drei Westzonen für die Realisierung der Ziele des europäischen Wiederaufbauprogrammes zwar eine unabdingbare Voraussetzung war, andererseits diese Entwicklung aber natürlich zu einem wirtschaftlichen und politischen Wiedererstarken Westdeutschlands führen mußte, was das Bedürfnis nach Sicherheit vor dem einstigen Kriegsgegner eher verstärken als verringern mußte. Anders ausgedrückt: Die westdeutsche Regierung konnte in dieser Angelegenheit nur dann Zugeständnisse der Besatzungsmächte erwarten, wenn sie das alliierte und internationale Sicherheits- und Kontrollsystem in Westdeutschland akzeptierte und bereit war, mit den einzelnen Elementen dieses Systems zu kooperieren⁵¹⁾.

Auf deutscher Seite bestand bereits Anfang 1949 durchaus die Bereitschaft, im Falle einer Revision der alliierten Demontagepolitik sowie der Produktionsverbote und -beschränkungen mit dem Kontroll- und Sicherheitssystem der Besatzungsmächte zusammenzuarbeiten. Interessant ist allerdings, daß die deutschen Akteure diese Bereitschaft zur Kooperation nicht nur nutzen wollten, um etwa die Wiederzulassung bisher verbotener Industrien zu erreichen, sondern auch, um die eigenen Handlungskompetenzen zu erweitern. So schlugen die deutschen Akteure in der Bizone vor, selbständige deutsche Kontrollstellen zu errichten⁵²⁾. Auf derartige Pläne gingen die Besatzungsmächte aber weder Anfang 1949 noch im Petersberger Abkommen ein; sie verlangten vielmehr von deutscher Seite die an keinerlei Bedingungen geknüpfte Bereitschaft Westdeutschlands zum Beitritt in das Organ des westeuropäischen Kontrollsystems – die Internationale Ruhrbehörde – und die Übernahme aller sich daraus ergebenden Verpflichtungen sowie die Kooperation der Bundesregierung mit dem Militärischen Sicherheitsamt, einer der AHK unterstellten alliierten Behörde.

Diese Übereinstimmung zwischen den alliierten und den deutschen Handlungsträgern bereits im Vorfeld des Petersberger Abkommens zeigt sehr deutlich, daß die Struktur und die Elemente dieser Vereinbarung schon vor den eigentlichen Verhandlungen festgelegt worden waren. Beide Seiten strebten eine Lösung der strittigen Fragen im Rahmen des Zusammenhanges zwischen der Regelung ökonomischer Restriktionen und den Sicherheitsgarantien an.

Zu unterscheiden sind dabei, zusammenfassend, drei Phasen der Entscheidungsfindung: erstens die

deutsch-alliierten Gespräche⁵³⁾ im Vorfeld der Tagung der Außenminister der drei Westmächte am 9./10. November 1949 in Paris, zweitens diese Außenministerkonferenz⁵⁴⁾ und drittens die Beratungen des Bundeskanzlers mit den Hohen Kommissaren am 15., 17. und 22. November auf dem Petersberg⁵⁵⁾, die schließlich zu der Vereinbarung führten.

In der ersten Phase wurde die Bundesregierung, vor allem in der Person des Kanzlers, erstmals als Partner in den interalliierten Entscheidungsfindungsprozeß einbezogen: Adenauer wurde aufgefordert, sich an der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen zu beteiligen⁵⁶⁾. Die drei Westmächte waren nämlich bestrebt, im Verlauf ihres eigenen Entscheidungsfindungsprozesses zu Beschlüssen zu gelangen, die für die westdeutsche Regierung akzeptabel waren⁵⁷⁾. Die Alliierten gaben deshalb dem Bundeskanzler die Möglichkeit, seine Forderungen und Lösungsvorschläge zu diesem Themenkomplex darzulegen und die für ihn annehmbaren Elemente eines möglicherweise notwendigen Kompromisses im voraus bekanntzugeben.

Adenauer vermied in seinen Noten an die Hohen Kommissare⁵⁸⁾ jede konkrete Aussage hinsichtlich der von alliierter Seite erwarteten sicherheitspolitischen Zugeständnisse. Er war offensichtlich bestrebt, sich nicht schon zu Beginn der Beratungen durch eigene, offizielle Vorschläge in bestimmten Sachfragen in eine zur Haltung der AHK gegensätzliche Position zu bringen. Eine derartige Situation der Konfrontation wäre für den Bundeskanzler mit Nachteilen verbunden gewesen (möglicher Autoritätsverlust des Kanzlers, negative Auswirkungen

⁵³⁾ Zu diesen Gesprächen siehe: „Verbatim Record . . .“ der Treffen Adenauers mit den drei Hohen Kommissaren vom 14. 10., 20. 10. und 27. 10. 1949, in: Foreign Office (FO) PRO 1005/1628, Bl. 248-197; FRUS 1949, III, S. 290–294; Horst Lademacher/Walter Mühlhausen, Sicherheit – Kontrolle – Souveränität. Das Petersberger Abkommen vom 22. November 1949, Melsungen 1985, S. 92–125.

⁵⁴⁾ Zur Vorbereitung der Konferenz siehe: FRUS 1949, III, S. 608–609 und 613–631; zu den Beratungen der drei Außenminister siehe ebenda, S. 305–308 und 632–638; ferner: H. Lademacher/W. Mühlhausen (Anm. 53), S. 373–392.

⁵⁵⁾ Siehe: FO PRO 1005/1122 und PRO 1005/1628, Bl. 196–102; FRUS 1949, III, S. 314–318, 348–350 und 638–641; H. Lademacher/W. Mühlhausen (Anm. 53), S. 126–174; Konrad Adenauer, Erinnerungen 1945–1953, Stuttgart 1983⁵, S. 266–284.

⁵⁶⁾ Unterredung Adenauers mit den Hohen Kommissaren am 28. 10. 1949, siehe hierzu Anm. 53.

⁵⁷⁾ Hans-Peter Schwarz, Die Ära Adenauer 1949–1957, (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2), Stuttgart-Wiesbaden 1981, S. 67–68.

⁵⁸⁾ Brief Adenauers an die AHK vom 1. 11. 1949 und Aide-mémoire vom 3. 11. 1949, in: AA, PA II/210-05, 1+2; H. Lademacher/W. Mühlhausen (Anm. 53), S. 337–338 und 369–372.

⁵¹⁾ FRUS 1947, II, S. 977–1067; FRUS 1948, II, S. 708–733 und 803–848; FRUS 1949, III, S. 550–591.

⁵²⁾ Note Pünders an BICO vom 12. 1. 1949, in: BA-Z13/2.3.

auf die Stabilität seiner Regierung), hätte das Verhältnis zur AHK belastet und eine Vereinbarung wohl eher erschwert. Trotz dieser realpolitisch bestimmten Handlungsweise verzichtete Adenauer keineswegs völlig auf die Artikulation seiner Zielvorstellungen, nur machte er diese über andere Kanäle, etwa in informellen Besprechungen⁵⁹⁾, vor allem aber durch Zeitungsinterviews⁶⁰⁾, publik. Die Ausführungen Adenauers waren dabei von der Einschätzung bestimmt, daß die Aussöhnung zwischen Frankreich und Deutschland das Schlüsselproblem für weitere Fortschritte hinsichtlich der westeuropäischen Integration und der Emanzipation der Bundesrepublik sein würde. Um das bereits skizzierte spezifische deutsche Sicherheitsproblem zu lösen, schlug der Bundeskanzler vor, die durch Maßnahmen der USA in ihrer Entwicklung stark begünstigte ökonomische Verflechtung der westeuropäischen Volkswirtschaften durch besondere Elemente auf deutsch-französischer Ebene⁶¹⁾ zu ergänzen und damit den Integrationsprozeß zu forcieren — eine Idee, die durch den Schuman-Plan dann konzeptionell umgesetzt wurde.

Betrachtet man nun die Handlungszusammenhänge von der Außenministerkonferenz am 9./10. November bis zur Unterzeichnung des Petersberger Abkommens vom 22. November 1949, so sind diese durch Konsultationen und damit durch eine zwischen demokratischen Staaten übliche Methode der Konsensbildung gekennzeichnet. Der Bundeskanzler konnte nach innen wie nach außen demonstrieren, daß es eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Hohen Kommissaren und ihm gab und daß die Bundesrepublik inzwischen Partner in der Gemeinschaft der demokratischen Staaten des Westens geworden war. Die bereits erwähnte Form der Vereinbarung brachte diesen Status eines Partners dann auch deutlich zum Ausdruck.

Dieser Befund darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß *die deutsch-alliierten Beratungen nach der Pariser Außenministerkonferenz keine Verhandlungen waren*. Die Außenminister der drei Besatzungsmächte hatten in ihren Direktiven an die AHK⁶²⁾ den Inhalt und auch die Vorgehensweise strikt festgelegt; beides war nicht mehr verhand-

lungsfähig. Adenauer hatte, darauf wiesen die Hohen Kommissare ausdrücklich hin, nur ein Handlungsalternative: entweder die bedingungslose Annahme der Vorschläge der Besatzungsmächte als Paket oder deren Ablehnung⁶³⁾; alliierte Konzessionen in bezug auf die Vertragszustanz wurden also von Anfang an ausgeschlossen⁶⁴⁾.

Bewertet man den Inhalt des Petersberger Abkommens, so war dieses ein Indiz für die revidierte Deutschlandpolitik der drei Westmächte. Statt die eigenen Sicherheitsinteressen durch Verbote und Restriktionen zu befriedigen, war man nunmehr bereit, dazu überzugehen, diese durch Kontrollen an denen die Westdeutschen partizipieren bzw. an denen hierfür errichteten Organisationen kooperieren sollten, sowie durch die forcierte Integration der Bundesrepublik in den Westen zu realisieren. Das Petersberger Abkommen entsprach der Konzeption Adenauers, nämlich durch Einbeziehung der Bundesrepublik in den Westen Handlungsfreiheiten zu gewinnen. Die Abmachungen waren deshalb im Ergebnis für Adenauer durchaus ein Erfolg im Sinne dieses Zusammenhanges von Integration und Emanzipation. In den Vereinbarungen waren Modifikationen zum Besatzungsstatut verankert. Der Bundesrepublik wurden erstmals außenpolitische Vertretungsrechte eingeräumt; ihr wurde mit bestimmten Einschränkungen das Gesetzgebungsrecht für die Dekartellisierung übertragen; schließlich sollte, wie im Ruhrstatut vorgesehen, die Verantwortung der Besatzungsmächte für die stimmberichtigte Vertretung Westdeutschlands in der Ruhrbehörde abgelöst und diese Kompetenz an die Bundesregierung überwiesen werden. Das Abkommen brachte außerdem Lockerungen der Restriktionen für den westdeutschen Schiffsbau und die Streichung einiger Werke von der Demontageliste. Die Bestimmungen über die im Washingtoner PL-Abkommen⁶⁵⁾ von den Besatzungsmächten vereinbarten Produktionsverbote und -beschränkungen blieben allerdings unverändert gültig. Die Streichung mehrerer Produktionsstätten von der Repa-

⁵⁹⁾ FRUS 1949, III, S. 618—621.

⁶⁰⁾ Interview mit „DIE ZEIT“ vom 3. 11. 1949, in: AA, PA II/210-05, 1+2, und H. Lademacher/W. Mühlhausen (Anm. 53), S. 339—344; Interview mit „Baltimore Sun“, in: AA, PA II/210-05, 1+2; K. Adenauer (Anm. 55), S. 257—258.

⁶¹⁾ Adenauer schlug französische Kapitalbeteiligungen an westdeutschen Wirtschaftsunternehmen vor.

⁶²⁾ FRUS 1949, III, S. 306—308 und 636—638.

⁶³⁾ Mitteilung Robertsons an Adenauer in der Unterredung am 15. 11. 1949 (siehe Anm. 55).

⁶⁴⁾ Dem Kanzler gelang es nur in einem Fall, bei den Vereinbarungen über die Revision der Beschränkungen für den westdeutschen Schiffsbau, von den Hohen Kommissaren Zugeständnisse zu erhalten, die über den in den Direktiven der Außenminister festgelegten Verhandlungsrahmen hinausgingen; allerdings wurden diese Konzessionen von der AHK nur unter dem Vorbehalt einer endgültigen Entscheidung zugestanden.

⁶⁵⁾ Siehe zu dem Abkommen „Agreement on Prohibited and Limited Industries . . .“ vom 13. 4. 1949: German 1947—1949 (Anm. 30), S. 366—371; Die Befugnisse der Besatzungsmächte (Anm. 1), S. 63—69.

rationsliste mußte deshalb weniger wirtschaftliche als vielmehr psychologische Wirkungen haben.

Das Festhalten der Besatzungsmächte am PLI-Abkommen war für die Bundesregierung akzeptabel, da die westdeutsche Wirtschaft die in diesem Abkommen festgesetzten Limits noch nicht erreicht hatte und dem Bundeskanzler während der Konsultationen auf dem Petersberg eine Revision der Produktionsbeschränkungen und -verbote zu einem späteren Zeitpunkt in Aussicht gestellt worden war.

Der besondere Wert des Petersberger Abkommens lag ohnehin in den langfristigen Perspektiven, in die die Einzelbestimmungen eingebettet worden waren. Ein waren sich die Vertreter der drei

Besatzungsmächte und die Bundesregierung über die mit diesem Abkommen verfolgte Zielsetzung: „die Bundesrepublik als friedliebendes Mitglied in die europäische Gemeinschaft einzugliedern“⁶⁶⁾.

Das Petersberger Abkommen war schließlich auch das von alliierter Seite geforderte authentische Bekenntnis der Bundesrepublik zum Westen. Das Abkommen und die Umsetzung der darin verankerten Vereinbarungen, nämlich der Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur Internationalen Ruhrbehörde⁶⁷⁾ und zum Europarat⁶⁸⁾, bildeten dabei eine Einheit. Erst nach der Umsetzung aller Teile dieser komplexen Kette von Abmachungen durch entsprechende Handlungsschritte waren die drei Westmächte zu Beratungen über eine Revision besatzungsrechtlicher Bestimmungen bereit.

V. Der Schuman-Plan: Umsetzung integrationspolitischer und nationalstaatlicher Zielsetzungen

Die Revision des Besatzungsstatuts war dann Thema der Londoner Außenministerkonferenz der drei Westmächte vom 11. bis 13. Mai 1950⁶⁹⁾. Acheson (USA), Bevin (Großbritannien) und Schuman (Frankreich) waren sich darüber einig, die Integration des westdeutschen Staates in die Gemeinschaft der demokratischen westlichen Industriestaaten auf europäischer wie globaler Ebene zu forcieren und so die Einbindung der Bundesrepublik in den Westen abzusichern, denn der Westteil Deutschlands sollte unwiderruflich mit dem Westen verbunden werden. Die drei Außenminister vereinbarten, daß die Oberste Gewalt weiterhin in den Händen der Alliierten Hohen Kommission verbleiben sollte, den deutschen Handlungsträgern aber innerhalb dieses abgesteckten Rahmens zusätzliche Kompetenzen und Verantwortung zu übertragen.

Diese Londoner Konferenz brachte in der Frage der Revision der besatzungsrechtlichen Bestimmungen also nur Grundsatzvereinbarungen, aber noch keine endgültigen Entscheidungen; es wurden entsprechende Entscheidungsfindungsprozesse lediglich initiiert. Die durchaus positive Bewertung dieser Außenministertagung in der Öffentlichkeit

der westlichen Staaten sowie in der Einschätzung der beteiligten Regierungen, aber auch der Bundesregierung, beruhte vor allem auf der Initiative Frankreichs: dem Schuman-Plan⁷⁰⁾. Der Plan des französischen Außenministers sah die Errichtung einer gemeinsamen Hohen Behörde, deren Entscheidungen für Frankreich, die Bundesrepublik sowie alle anderen sich dieser Organisation anschließenden Staaten verbindlich sein sollten, und die Schaffung eines gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl vor. Die Gründe für dieses Konzept und der Zeitpunkt der Bekanntgabe des Planes sind sowohl im sicherheitspolitischen als auch im ökonomischen Bereich zu suchen.

In Paris war man im Frühjahr 1950 vor dem Hintergrund der Neubewertung der militärstrategischen Konzeption durch die militärischen Planungsstäbe innerhalb des nordatlantischen Bündnisses⁷¹⁾ zu der Erkenntnis gelangt, daß ein direkter ökonomischer, aber auch militärischer Verteidigungsbeitrag Westdeutschlands auf Dauer nicht verhindert werden könne. Hinzu kam, daß die Bundesrepublik erstens die Auflösung der Internationalen Ruhrbehörde, zumindest aber deren Überführung in eine Organisation mit europäischem Charakter forderte

⁶⁶⁾ Präambel des Petersberger Abkommens (Text des Abkommens in: FRUS 1949, III, S. 343–346; Die Befugnisse der Besatzungsmächte [Anm. 1], S. 69–70; H. Lademacher/W. Mühlhausen [Anm. 53], S. 87–90).

⁶⁷⁾ Die Bundesrepublik wurde am 16. 12. 1949 Mitglied der Ruhrbehörde.

⁶⁸⁾ Die Bundesrepublik wurde am 13. 7. 1950 assoziiertes Mitglied des Europarates.

⁶⁹⁾ Zu den deutschlandpolitischen Beratungen: FRUS 1950, III, S. 913–935, 1001–1051, 1061–1067, 1075–1078 und 1085–1092.

⁷⁰⁾ Zu den Diskussionen über den Schuman-Plan während der Londoner Außenministerkonferenz: FRUS 1950, III, S. 1031–1033, 1044–1051 und 1061–1067. — Konzipiert hatte den Plan Jean Monnet.

⁷¹⁾ Hierzu: Christian Greiner, Die alliierten militärstrategischen Planungen zur Verteidigung Westeuropas 1947–1950, in: Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945–1956, hrsg. vom Militärgeschichtlichen Forschungsamt, Band 1, München–Wien 1982, S. 119–323.

und zweitens eine Aufhebung der der westdeutschen Wirtschaft auferlegten Produktionsverbote und -beschränkungen verlangte. Beides konnte, darüber war sich die französische Regierung ebenfalls im klaren, den Deutschen im Zuge der schrittweisen Revision des Besatzungsrechts auf Dauer nicht verwehrt werden. Zumal die westdeutsche Stahlindustrie bereits zu diesem Zeitpunkt von den USA als nicht nur für den westdeutschen und westeuropäischen wirtschaftlichen Wiederaufbau, sondern zunehmend auch für die Rüstungsproduktion in Westeuropa als unverzichtbar angesehen wurde⁷²⁾. Aus diesen Entwicklungstendenzen ergab sich aus französischer Sicht die Notwendigkeit, durch die Schaffung eines gemeinsamen Marktes sowie die „Transparenz wirtschaftlicher Aktionen im Bereich von Kohle und Stahl“⁷³⁾ auf längere Sicht ein gewisses Maß an Kontrolle über die westdeutsche Kohle- und Stahlproduktion und damit über das wirtschaftliche Potential für die Herstellung von Waffen und Rüstungsgütern sicherzustellen, um auf diese Weise das Sicherheitsbedürfnis Frankreichs gegenüber Deutschland zu befriedigen.

Neben den sicherheitspolitischen Gründen waren die ökonomischen Interessen Frankreichs die wichtigsten Momente für diesen Plan. Das Ziel der staatlichen französischen Wirtschaftspolitik nach 1945 war die Erweiterung und strukturelle Verbesserung der Grundstoffindustrie. In den ersten Nachkriegsjahren war es auch gelungen, die Rohstahlproduktion zu modernisieren und die Jahresproduktion weit über die Vorkriegsquoten auszuweiten; die Planungen⁷⁴⁾ sahen den Aufbau einer Jahreskapazität für die Rohstahlproduktion von 15 Mio. t bis zum Jahre 1952/53 vor⁷⁵⁾. Diese Zielsetzung war aber nur zu realisieren, wenn erstens für die französische Stahlindustrie auch weiterhin der Zugang zur qualitativ hochwertigen und gleichzeitig relativ preisgünstigen Ruhrkohle gesichert war, und zweitens — da etwa ein Drittel der Produktion exportiert werden sollte — neue Absatzmärkte für den französischen Stahl erschlossen werden konnten. In Paris ging man deshalb von der Prämisse aus, daß ein beträchtlicher Teil der erweiterten französischen Stahlproduktion auf dem west-

deutschen Markt abgesetzt werden könnte. An der Beibehaltung der alliierten Produktions- und Kapazitätsbeschränkungen für die bundesdeutsche Stahlindustrie sowie an den Kontrollen hatte Frankreich also offenkundig nicht nur ein sicherheitspolitisches, sondern auch ein ökonomisches Interesse.

Diese französischen Planungen befanden sich aber schon in der zweiten Jahreshälfte 1949 mit den tatsächlichen Entwicklungstendenzen nicht mehr in Übereinstimmung. Zu diesem Zeitpunkt begann sich eine Baisse auf den westeuropäischen Stahlmärkten einzustellen, und Prognosen rechneten bis zum Jahre 1953 mit einem jährlichen Stahlüberschuß in Europa von ca. 8 Mio. t⁷⁶⁾. Frankreich mußte deshalb die ursprünglich angestrebte Rohstahlproduktionskapazität um 2,5 Mio. t auf 12,5 Mio. t/Jahr nach unten korrigieren. Zur gleichen Zeit stieg aber auch der Index der industriellen Produktion in der Bundesrepublik sprunghaft an. Die Stahlproduktion näherte sich ebenfalls der festgesetzten jährlichen Produktionsobergrenze von 11,1 Mio. Tonnen. Damit zeichnete sich ab, daß einerseits Frankreichs Wirtschaft im Vergleich zu 1938 seine Konkurrenzsituation gegenüber Deutschland zunächst zwar relativ verbessert und früher als der östliche Nachbar den Vorkriegsstand der industriellen Produktion und Produktivität erreicht hatte⁷⁷⁾, andererseits hatte das ökonomische deutsch-französische Kräfteverhältnis durch den Zweiten Weltkrieg sowie die alliierte Besatzungspolitik keine grundlegenden Änderungen erfahren. Die Bundesrepublik holte den Rückstand gegenüber Frankreich mit einer Schnelligkeit auf, die die Wiederherstellung der alten Relationen in naher Zukunft erwarten ließ; dies dokumentierte nach Einschätzung der französischen Handlungsträger, daß die Übermacht des deutschen Wirtschaftspotentials gegenüber den kontinentaleuropäischen Staaten langfristig keinesfalls gefährdet war⁷⁸⁾. Da Frankreich den amerikanischen und deutschen Forderungen nach Beseitigung der ökonomischen Restriktionen für die westdeutsche Industrie nur einen zeitlich begrenzten Widerstand entgegensetzen konnte, galt es, das Wirtschaftspotential der Bundesrepublik speziell im Montanbereich der Nutzung durch die westeuropäischen Volkswirtschaften zu erhalten und einer, wenn auch moderaten, d. h. einer nicht mehr nur die Deut-

72) FRUS 1949, III, S. 597–599; FRUS 1950, IV, S. 633–635.

73) Carsten Lüders, Die Bedeutung des Ruhrstatuts und seiner Aufhebung für die außenpolitische und außenwirtschaftliche Emanzipation Westdeutschlands (1948–1952), in: M. Knapp (Anm. 7), S. 95–185, Zitat S. 147.

74) Grundlage dieser Planungen war der Monnet-Plan; siehe hierzu Jean Monnet, Erinnerungen eines Europäers, München–Wien 1978, S. 297–336.

75) Zum Vergleich: Die höchste Vorkriegsproduktion Frankreichs betrug im Jahre 1929 9,7 Mio. Tonnen.

76) Carl Horst Hahn, Der Schuman-Plan, München 1955, S. 15.

77) Albert Statz, Zur Geschichte der westeuropäischen Integration bis zur Gründung der EWG, in: Frank Deppe (Hrsg.), Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Zur politischen Ökonomie der westeuropäischen Integration, Reinbek 1975, S. 110–174, hierzu S. 127.

78) Roy Willis, France, Germany and the New Europe, Stanford 1965, S. 89–94.

schen betreffenden, sondern einer europäischen Kontrolle zu unterstellen.

Wie wurde der Plan des französischen Außenministers vom eigentlichen Adressaten, der Bundesregierung, aufgenommen? Während die binnen- und außenwirtschaftlichen Konsequenzen eines Zusammenschlusses im deutsch-französischen Montanbereich für die Bundesrepublik in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion jener Tage hart umstritten waren⁷⁹⁾, wurde der Plan unter politischen Gesichtspunkten durchweg positiv bewertet. Dieser Plan gab der deutsch-französischen Aussöhnung, aber auch der europäischen Integration eine neue Perspektive⁸⁰⁾, verlieh der mehrfach von den Alliierten postulierten deutschlandpolitischen Zielsetzung der Besatzungspolitik zusätzliche Glaubwürdigkeit, brachte die Aussicht auf einen konkreten Erfolg der von der Bundesregierung verfolgten Verständigungspolitik mit dem Westen und erleichterte damit den Befürwortern der Westintegration in der innenpolitischen Auseinandersetzung die Argumentation über den künftigen außenpolitischen Kurs des westdeutschen Staates. Für die westdeutsche Stahl- und Kohleindustrie, deren Produktion wesentlichen ökonomischen Kontrollen und Beschränkungen seitens der Besatzungsmächte unterworfen war, stellte der französische Vorschlag die Möglichkeit eines Abbaus und letztlich der Beseitigung der vielfältigen Auflagen im Bereich der Grundstoffindustrien in Aussicht. Damit mußte dann auch das Ende der als besatzungsrechtliche Hypothek empfundenen Internationalen Ruhrbehörde, der im PLI-Abkommen festgelegten Restriktionen für die Stahlproduktion sowie eine Einschränkung der Kontrollfunktionen des Militärischen Sicherheitsamtes der Alliierten in greifbare Nähe rücken, was gleichbedeutend mit der Erweiterung von Handlungskompetenzen für die bundesdeutschen Akteure sein würde.

Hinsichtlich der außenpolitischen Vertretungsrechte brachte der Schuman-Plan der Bundesregierung einen sofortigen Zuwachs an Handlungskompetenz. Die AHK verzichtete nach einer Unterredung zwischen Monnet und McCloy auf eine nach dem Besatzungsstatut mögliche eigene Präsenz bei den Verhandlungen, verlangte aber von der Bundesregierung die Übermittlung des Vertragswerkes zwecks Zustimmung der AHK vor dessen Unterzeichnung⁸¹⁾. Durch diesen Verzicht der Hohen Kommissare wurde die formelle Gleichberechtigung der Bundesrepublik mit den anderen Teilneh-

merländern an den Verhandlungen über den Schuman-Plan sichergestellt. Damit erhielten die der Bundesregierung gewährten außenpolitischen Vertretungsrechte eine neue Qualität und erstmals die Insignien eines souveränen Staates.

So positiv der Status der Gleichberechtigung im Verhandlungsprozeß auch zu bewerten war — das entscheidende Ziel für die Bundesregierung mußte jedoch sein, die Gleichberechtigung auch in der Substanz der Verhandlungsergebnisse zu erreichen. Denn das ursprüngliche Konzept der französischen Regierung sah keineswegs vor, daß mit der Verwirklichung des Schuman-Planes automatisch die bestehenden Sonderkontrollen für die westdeutsche Kohle- und Stahlindustrie aufgehoben werden sollten. Die Regierung in Paris ging im Mai und Juni 1950 vielmehr davon aus, daß das Ruhrstatut und die Bestimmungen des PLI-Abkommens auch nach der Errichtung der Hohen Behörde weiterhin Gültigkeit haben würden⁸²⁾.

Die zunächst gegenüber den französischen Forderungen eher defensive Verhandlungsführung der Bundesregierung⁸³⁾ änderte sich dann nach den New Yorker Außenministerkonferenzen der drei Westmächte⁸⁴⁾ und der NATO⁸⁵⁾. Der auf diesen Konferenzen beschlossene ökonomische sowie der sich abzeichnende militärische Verteidigungsbeitrag Westdeutschlands verbesserte die Verhandlungsposition der Deutschen bei den Beratungen über den Schuman-Plan doch erheblich; denn nun bestand prinzipiell die Möglichkeit, die Aufhebung der Produktionsverbote und -beschränkungen für die westdeutsche Industrie auch mit dem Hinweis auf die Anforderungen an die bundesdeutsche Wirtschaft im Zusammenhang mit den westlichen Aufrüstungsprogrammen zu verlangen. Deshalb konnte die Bundesregierung in den Verhandlungen schließlich ihre Forderungen durchsetzen.

Am 18. April 1951 unterzeichneten die sechs Mitgliedstaaten⁸⁶⁾ den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl⁸⁷⁾; in einer Note vom gleichen Tage versicherte der französische Außenminister dem Bun-

⁷⁹⁾ Erklärung Schumans vom 9. 5. 1950, in: FRUS 1950, III, S. 692—694; AA, PA II/221-40.1; EUROPA. Dokumente zur Frage der europäischen Einigung, Bd. 2, Bonn 1962, S. 681—682.

⁸⁰⁾ Dokumente zu den Verhandlungen in: BA-B136/2472—2477.

⁸¹⁾ FRUS 1950, III, S. 1191—1197, 1202—1228, 1234—1242, 1391—1395 und S. 338—344 sowie 353—354.

⁸²⁾ FRUS 1950, III, S. 308—314 und 348—350.

⁸³⁾ Mitgliedstaaten waren: die Benelux-Staaten, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Italien.

⁸⁴⁾ Vertragswerk in: Europa-Archiv (EA), (1951) 10, S. 3887—4118; Dt. Bundestag, 1. Wahlperiode, Drucksache Nr. 2401, Anlage 2.

⁷⁹⁾ C. H. Hahn (Anm. 76), S. 76—113; A. Statz (Anm. 77), S. 129—135.

⁸⁰⁾ K. Adenauer (Anm. 55), S. 311—316.

⁸¹⁾ FRUS 1950, III, S. 705—709; J. Monnet (Anm. 74), S. 392—393.

deskanzler⁸⁸⁾, daß die Ruhrbehörde und das Ruhrstatut „im Einvernehmen mit den Unterzeichnerstaaten spätestens mit der Errichtung des gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl außer Kraft treten“ und die alliierten Kontrollrechte im Montanbereich sowie „die Beschränkungen für die Produktion und die Produktionskapazität Deutschlands für Stahl bei dem Inkrafttreten des Vertrages aufgehoben“ würden⁸⁹⁾.

Schuman war dann auch sehr bemüht, diese Zusagen gegenüber dem Bundeskanzler in konkreten Vereinbarungen zu realisieren. Am 19. Oktober 1951 verständigten sich die Signatarregierungen des Ruhrstatuts — dies waren die drei Besatzungsmächte und die Beneluxstaaten —, das Statut mit dem Inkrafttreten des gemeinsamen Marktes für Kohle aufzuheben⁹⁰⁾; am gleichen Tage gab die AHK aufgrund einer Weisung der Außenminister der drei Besatzungsmächte bekannt, daß mit dem Inkrafttreten des EGKS-Vertrages die Produktionsbeschränkungen und -verbote sowie die alliierten Kontrollen über die westdeutsche Montanindustrie, die vom Militärischen Sicherheitsamt durchgeführt wurden, aufgehoben würden⁹¹⁾. Die Aufhebung der ökonomischen Restriktionen für die westdeutsche Montanindustrie sowie die Auflösung der Internationalen Ruhrbehörde waren also direkt mit dem Inkrafttreten des EGKS-Vertrages bzw. mit der Errichtung des Gemeinsamen Marktes für Kohle verknüpft⁹²⁾.

Mit dem Projekt der Montanunion wurden also nicht nur integrationspolitische Zielsetzungen verfolgt und durchgesetzt, sondern auch klar formulierte nationalstaatliche Interessen: Frankreich verfolgte mit diesem ersten Schritt der europäischen Integration neben nationalen ökonomischen Interessen vor allem sicherheitspolitische Ziele gegenüber dem Nachbarn im Osten: Die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der EGKS war aus französischer Sicht die notwendige Voraussetzung nicht nur für die Aufhebung der wirtschaftlichen Beschrän-

kungen, sondern auch für den westdeutschen Verteidigungsbeitrag, für die Wiederbewaffnung der Bundesrepublik und die — wenn auch deutlich eingeschränkte — Produktion von Waffen sowie Rüstungsgütern in Westdeutschland und damit aber auch für die Ablösung des Besatzungsstatuts durch vertragliche Vereinbarungen.

Die Bundesregierung wollte durch die Integration in die westeuropäische Gemeinschaft die Emanzipation von den Gründungsbedingungen, d. h. den Abbau aller nur die Deutschen betreffenden Kontrollen und Beschränkungen und damit die Gleichberechtigung gegenüber den anderen EGKS-Mitgliedsstaaten erreichen. Die Realisierung sowohl europapolitischer als auch nationaler Zielsetzungen funktionierte im Montanbereich; der EGKS-Vertrag befriedigte das französische Sicherheitsverlangen und brachte der Bundesrepublik die Gleichberechtigung gegenüber den anderen Staaten dieser Gemeinschaft und einen resultativen Souveränitätsgewinn. Denn zum Zeitpunkt der Bekanntgabe des Schuman-Planes befanden sich die Eisen- und Stahlindustrien sowie der Kohlenbergbau in den westeuropäischen Ländern in der nationalen Verfügungsgewalt dieser Staaten. Die Bundesrepublik bildete jedoch eine Ausnahme; ihre Montanindustrie war weitgehend alliierten, aber auch internationalen Kontrollen und Beschränkungen unterworfen. Ein allgemeines bundesdeutsches Hoheitsrecht in diesem Wirtschaftssektor gab es nicht; die westdeutschen Akteure konnten ihre Handlungskompetenzen nur im Rahmen der besatzungsrechtlichen Bestimmungen ausüben. Mit dem Abschluß des EGKS-Vertrages und der Errichtung des Gemeinsamen Marktes für Kohle erreichte der westdeutsche Staat den Status der Gleichberechtigung. Das Niveau der nationalen Verfügbarkeit über die eigene Montanindustrie war zwischen allen Mitgliedstaaten nunmehr gleich. Während diese Nivellierung in diesem Bereich für Frankreich, Italien und die Beneluxstaaten die Übertragung von Souveränitätsrechten auf eine supranationale, europäische Organisation bedeutete und somit eine Einschränkung der nationalstaatlichen Unabhängigkeit darstellte, resultierte für die Bundesrepublik aus dieser Entwicklung im Vergleich zum Zustand vor der Vertragsunterzeichnung ein Souveränitätsgewinn — nur wurde die auf diese Weise erworbene Verfügungsgewalt der bundesdeutschen Akteure über die eigene Montanindustrie nicht in nationales Hoheitsrecht umgesetzt, sondern im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl gewährt.

⁸⁸⁾ Adenauer war seit dem 15. 3. 1951 auch Außenminister.

⁸⁹⁾ Note in: AA. PA II/221-40.6; BA-B109/348—350 und B136/2475.

⁹⁰⁾ Abkommen der Signatarregierungen des Ruhrstatuts vom 19. 10. 1951. in: AA. PA II/243-03.3; BA-B136/2447; EA 2/1952, S. 4661—4662.

⁹¹⁾ AA. PA II/243-03.3; BA-B136/2477.

⁹²⁾ Der EGKS-Vertrag trat nach der Ratifizierung durch die Parlamente am 25. 7. 1952 in Kraft; die Errichtung des Gemeinsamen Marktes für Kohle war am 10. 3. 1953 endgültig abgeschlossen.

VI. Die kleine Revision des Besatzungsstatuts

Eine Ausweitung der Handlungskompetenzen für die bundesdeutschen Akteure innerhalb des westdeutschen politischen Systems brachte auch die Revision des Besatzungsstatuts vom 6. März 1951. Die drei Besatzungsmächte verlangten von der Bundesregierung als Voraussetzung für diese Revision des Besatzungsrechts die Abgabe einer sogenannten Rohstoff- und einer Schuldenerklärung. In der ersten Deklaration verpflichtete sich die westdeutsche Regierung zur Mitarbeit bei der Verteilung von Rohstoffen, Gütern und Dienstleistungen mit strategischer Bedeutung für das euro-atlantische Verteidigungs- und Aufrüstungsprogramm⁹³). Die „Rohstoffklärung“ war im Ergebnis für die Bundesrepublik ein bedeutender integrationspolitischer Schritt, der dem westdeutschen Staat die partielle — aber sehr wichtige — sicherheitspolitische Einbindung in die Planungen der euro-atlantischen Verteidigungsgemeinschaft brachte. Diese Erklärung bedeutete, daß die Bundesrepublik damit zum Partner der westlichen Staaten bei dem Versuch wurde, durch wirtschaftspolitische Maßnahmen und deren Koordinierung innerhalb des nordatlantischen Bündnisses die ökonomischen Voraussetzungen für die Realisierung der geplanten verteidigungspolitischen Anstrengungen, insbesondere der ehrgeizigen Aufrüstungspläne, zu schaffen.

Mit der zweiten Erklärung übernahm die Bundesrepublik die Haftung für die Vorkriegsauslandsschulden des Deutschen Reiches und für die Westdeutschland nach dem Zweiten Weltkrieg gewährte Wirtschaftshilfe⁹⁴). Mit dieser Schuldenerklärung erfüllte die Bundesregierung eine unabdingbare Voraussetzung für die Wiederherstellung der internationalen Kreditfähigkeit der Bundesrepublik.

Die Dokumente zur „Ersten Revision des Besatzungsstatuts“⁹⁵) brachten neben einer verfahrensmäßigen Lockerung der Gesetzgebungskon-

trolle⁹⁶) vor allem eine Neuregelung der deutschen Zuständigkeiten auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten. Der Bundesregierung wurden, ohne allerdings den Vorbehalt des Besatzungsstatuts aufzugeben, weitreichende Handlungskompetenzen gewährt: Die westdeutsche Regierung durfte ein Außenministerium errichten sowie diplomatische und konsularische Beziehungen aufnehmen; eine Zustimmung der AHK mußte dabei nur eingeholt werden, sofern solche Beziehungen zu Staaten angeknüpft werden sollten, in denen die Bundesrepublik bisher noch keine Konsulate errichtet hatte⁹⁷). Die Führung von internationalen Verhandlungen durch die Bundesregierung wurde von besatzungsrechtlichen Auflagen weitgehend befreit; notwendig war aber weiterhin die Zustimmung der AHK zu den neu abgeschlossenen Verträgen.

Im Bereich des Außenhandels und Devisenverkehrs erfolgte eine erhebliche Einschränkung der alliierten Kontrollbefugnisse durch eine nähere Bestimmung der mit diesen Überwachungsmaßnahmen verfolgten Besatzungsziele⁹⁸). In erster Linie sollte die Kontrolle des westdeutschen Außenhandels den Erfordernissen der Sicherheit dienen, wobei es insbesondere um die Überwachung der Beschränkung des Wirtschaftsverkehrs mit den Ostblockstaaten aufgrund der CoCom-Liste ging. Darüber hinaus sollten die alliierten Befugnisse in diesem Bereich sicherstellen, daß die Grundsätze des GATT und des Abkommens über den Internationalen Währungsfonds (IWF) durch die Bundesrepublik eingehalten wurden, solange der westdeutsche Staat diesen Abkommen noch nicht unmittelbar verpflichtet war. Sobald die Bundesrepublik dem GATT und dem IWF beitreten und damit die sich daraus ergebenden Verpflichtungen übernehmen würde, sollten diese Vorbehaltsrechte wegfallen. Die Kontrolle des Außenhandels und Devisenverkehrs sollte schließlich auch eine ordnungsgemäße Befriedigung der Ansprüche gegen Deutschland gewährleisten.

⁹³) Zu dem von den alliierten übergebenen Entwurf siehe: AA, PA II/210-18; 210-11.1 und 241-27.1; FRUS 1950, IV, S. 770—771. Zu der schließlich vereinbarten Erklärung siehe: AA, PA II/210-18.

⁹⁴) Zum alliierten Entwurf, der der Bundesregierung am 23. 10. 1950 übergeben wurde, siehe: AA, PA II/210-11.1—6; BA-B126/43862.2; FRUS 1950, IV, S. 767—770; zu den deutsch-alliierten Beratungen siehe: AA, PA II/21-11.2 und 4—6; BA-B126/48362.3; zu der schließlich vereinbarten Schuldenerklärung siehe: AA, PA II/210-11.4—6; BA-B126/48362.3; FRUS 1951, III-2, S. 1435—1437; EA 7/1951, S. 3851—3853.

⁹⁵) AA, PA II/210-09.3/4; BA-B146/1173; Amtsblatt der AHK, Nr. 49 (6. 3. 1951), S. 792—803; EA 6/1951, S. 3829—3839, und EA 7/1951, S. 3849—3854.

⁹⁶) Amtsblatt der AHK, Nr. 49 (Anm. 95), S. 792—794, Ziffer 5 und 7; und Neufassung der Direktiven 1, 2 und 5, in: Amtsblatt der AHK, Nr. 49, S. 797—799 und 803—804.

⁹⁷) „Entscheidung Nr. 11“, in: Amtsblatt der AHK, Nr. 49 (s. Anm. 95), S. 795—797. Eine Einschränkung galt für die Hauptstädte der drei Besatzungsmächte; dorthin sollte die Bundesrepublik nur „offizielle Vertreter“ und keine Abgesandte mit diplomatischem Status entsenden.

⁹⁸) Amtsblatt der AHK, Nr. 49 (Anm. 95), S. 792—794; „Entscheidung Nr. 10“, in: Amtsblatt der AHK, Nr. 49 (Anm. 95), S. 794—795.

VII. Der GATT-Beitritt: Der Schritt zur zoll- und handelspolitischen Souveränität

Ganz im Sinne der Bestimmungen des revidierten Besatzungsstatuts zeichnete sich bei den alliierten Vorbehaltsrechten im Bereich der Außenwirtschaft zum Zeitpunkt der Revision des Besatzungsstatuts bereits ab, daß die handelspolitische Souveränität der Bundesrepublik aufgrund des bevorstehenden GATT-Beitritts in den nächsten Monaten zu erwarten war. Nachdem die Bundesregierung am 8. Dezember 1949 die Einladung zur Teilnahme an der am 28. September 1950 in Torquay beginnenden internationalen Zollverhandlungsrunde angenommen hatte, erarbeitete die Bonner Regierung bis Ende März einen neuen Zolltarif-Entwurf⁹⁹⁾, der am 18. Mai 1950 von der Alliierten Hohen Kommission an die GATT-Teilnehmerländer weitergeleitet wurde¹⁰⁰⁾.

Bis kurz vor Beginn der Zollverhandlungen von Torquay entwickelte sich aber eine geradezu paradoxe Situation: Einerseits tauschte die Bundesregierung mit den Regierungen der GATT-Staaten Noten und Listen aus, in denen sie die Zollzugeständnisse aufführte, die sie im Rahmen bilateraler Vereinbarungen entweder bei den anderen Regierungen beantragte oder selber zu gewähren bereit war¹⁰¹⁾. Andererseits war die Grundlage für diese Notenwechsel und Vorverhandlungen — der westdeutsche Zolltarifentwurf — noch lange Zeit ein Provisorium, denn die endgültige Zustimmung der AHK und die Verabschiedung durch die gesetzgebenden Körperschaften der Bundesrepublik standen noch aus. Die Alliierte Hohe Kommission erteilte nach intensiven Verhandlungen mit deutschen Experten erst wenige Tage vor Beginn der Konferenz von Torquay dem bundesdeutschen Zolltarifentwurf ihre Zustimmung¹⁰²⁾. Der Prozeß der Verabschiedung des Gesetzes über das reformierte bundesdeutsche Zolltarifschema im Deutschen Bundestag lief sogar parallel zu den Zollverhandlungen; erst am 8. Juni 1951 — also nach Beendigung der GATT-Konferenz — billigte der Bundestag das Zolltarifgesetz¹⁰³⁾, das am 16. August 1951 in Kraft trat¹⁰⁴⁾.

Für die bundesdeutsche Delegation in Torquay entstand daraus eine recht schwierige Situation, denn sie verhandelte mit den GATT-Mitgliedstaaten auf der Grundlage eines Zolltarifentwurfs, der noch nicht die abschließende Zustimmung des bundesdeutschen Parlaments gefunden hatte. Es mußten daher die im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses vom Bundestag beschlossenen Änderungen des Tarifschemas dann nicht nur der AHK mitgeteilt und deren Billigung erreicht werden, sondern auch den Verhandlungspartnern in Torquay mußten ständig die Änderungen der Verhandlungsgrundlagen zur Kenntnis gebracht werden. Am Ende der Konferenz von Torquay, am 21. April 1951, mußte die bundesdeutsche Delegation die bilateralen Vereinbarungen mit den GATT-Mitgliedstaaten auf der Grundlage eines noch nicht rechtsverbindlichen Zolltarifs abschließen. Die Tatsache, daß die anderen an der Zollkonferenz teilnehmenden Regierungen bereit waren, mit der bundesdeutschen Delegation auf der Basis eines ständig variierten deutschen Zolltarifschemas zu verhandeln und Vereinbarungen zu treffen, dokumentierte deren großes Interesse an einer definitiven Einbeziehung der Bundesrepublik in das Weltwirtschaftssystem — ein Verhalten, mit dem dem besonderen Stellenwert des ökonomischen Potentials Westdeutschlands auch auf globaler Ebene und der bestehenden sowie der zukünftig erwarteten Bedeutung der bundesdeutschen Wirtschaft für den Welthandel entsprochen werden sollte.

Wie weit die westlichen Staaten bereit waren, auf die besondere Situation des westdeutschen Staates Rücksicht zu nehmen, zeigte sich in einem zweiten Punkt: Gemäß Art. XXXIII des GATT-Abkommens durften nur solche Staaten aufgenommen werden, die die handelspolitische Souveränität besaßen. Angesichts der Tatsache, daß die Besatzungsmächte an ihren Vorbehaltsrechten im Bereich der Außenwirtschaft festhielten und das westdeutsche Zolltarifschema der ausdrücklichen Zustimmung der AHK bedurfte, konnte von einer solchen Souveränität der Bundesrepublik keine Rede sein¹⁰⁵⁾; bei buchstabengetreuer Anwendung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens „hätte die Bundesrepublik kaum an den Zollverhandlungen in Torquay teilnehmen dürfen“¹⁰⁶⁾.

⁹⁹⁾ Zu den Beratungen siehe: Friedrich Jerchow, Außenhandel im Widerstreit. Die Bundesrepublik auf dem Weg in das GATT 1949—1951, in: H.-A. Winkler (Anm. 38), S. 254—289, hierzu S. 254—271.

¹⁰⁰⁾ Noten in: AA, PA II/355-06.2 und BA-B102/7279.

¹⁰¹⁾ Zu den Noten und den Listen siehe: AA, PA II/355-06.4-9; BA-B102/7393.1-3 und 7396-7398.

¹⁰²⁾ Note der AHK an das BMW vom 16. 9. 1950, in: AA, PA II/355-06.7; BA-B102/7279.

¹⁰³⁾ Dt. Bundestag, 1. Wahlperiode, Stenograph. Berichte, 149. Sitzung (8. 6. 1951), S. 5971—5975.

¹⁰⁴⁾ Bundesgesetzblatt vom 16. 8. 1951, S. 527—738.

¹⁰⁵⁾ Aus diesem Grunde legte die CSSR am 29. 9. 1950 Einspruch gegen die Teilnahme der Bundesrepublik an der Zollkonferenz ein; alle anderen GATT-Mitgliedstaaten lehnten den Einspruch ab. (Siehe: AA, PA II/355-06.8; Telegramm Nr. 1; Bericht Maltzans vom 4. 10. 1950.)

¹⁰⁶⁾ F. Jerchow (Anm. 99), S. 279.

Die Politik der drei Besatzungsmächte lief aber darauf hinaus, daß für den Beitritt des westdeutschen Staates zum GATT genau die zu den GATT-Bestimmungen umgekehrte Voraussetzung gelten sollte: Durch die Teilnahme an den Zollverhandlungen in Torquay sowie dem daraus resultierenden Beitritt der Bundesrepublik zum GATT sollte die Einbeziehung Westdeutschlands in das Weltwirtschaftssystem, die insbesondere von den USA bereits frühzeitig, noch vor der Konstituierung eines westdeutschen Staates propagiert und eingeleitet worden war, definitiv und irreversibel vollendet werden. Erst danach waren die Besatzungsmächte zur Aufgabe ihrer Vorbehaltsrechte im Bereich des westdeutschen Außenhandels bereit.

Nachdem der Bundesrat am 22. Juni 1951 und der Bundestag am 11. Juli 1951 das Gesetz über den Beitritt der Bundesrepublik zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen verabschiedet hatten, trat dieses am 1. Oktober 1951 in Kraft; die Bundesrepublik war von diesem Tage an offizielles GATT-

Mitglied¹⁰⁷⁾. Am 18. Oktober 1951 teilte die AHK in einer Note an den Bundeskanzler mit, daß die den Besatzungsbehörden vorbehaltenen Befugnisse „hinsichtlich der Nicht-Diskriminierung in Handelsangelegenheiten“ und „hinsichtlich der Überwachung des Außenhandels und der Devisenwirtschaft . . . , welche die Einhaltung der Grundsätze des Allgemeinen Abkommens über Zolltarife und Handel durch die Bundesrepublik sicherstellen sollte“, mit dem GATT-Beitritt des westdeutschen Staates — also ab dem 1. Oktober 1951 — nicht mehr angewendet würden¹⁰⁸⁾; gewisse Vorbehaltsrechte und Kontrollbefugnisse behielten sich die Besatzungsbehörden nur noch im Hinblick auf den Handelsverkehr sowie die Handels- und Zahlungsverhandlungen und -abkommen mit den Staaten des kommunistischen Einflußbereiches vor¹⁰⁹⁾.

Die Bundesrepublik hatte damit am 1. Oktober 1951 — mit der Einschränkung für den Osthandel — ihre handelspolitische Souveränität erreicht.

VIII. Fazit

Gerade der GATT-Beitritt dokumentierte nochmals sehr anschaulich, was die Hauptantriebskraft für den Prozeß der Emanzipation des westdeutschen Staates und damit für die Revision der besatzungsrechtlichen Bestimmungen war: die Notwendigkeit der Einbeziehung des Wirtschaftspotentials der Bundesrepublik in die Gemeinschaft der westeuropäischen Volkswirtschaften und das globale Wirtschaftssystem, um den ökonomischen Rekonstruktionsprozeß insbesondere in Westeuropa erfolgreich durchführen zu können, sowie die sich im Jahre 1950 endgültig durchsetzende Einschätzung, daß die Verteidigung Westeuropas ohne einen substantiellen ökonomischen und auch militärischen Verteidigungsbeitrag Westdeutschlands jeglicher realen Grundlage entbehre.

Die deshalb aus deutscher wie alliierter Sicht notwendige Weiterentwicklung der Integration Westdeutschlands in die westliche Staatengemeinschaft brachte der Bundesrepublik bereits kurz nach Inkrafttreten des Besatzungsstatuts zunächst außenwirtschaftliche Vertretungsrechte und Hand-

lungskompetenzen im Rahmen des vorhandenen und sich weiterentwickelnden interdependenten Beziehungsmusters der westlichen Staatengemeinschaft. Die Bundesrepublik wurde mit jedem Integrationsschritt stärker in die westliche Struktur eingebunden — eine Entwicklung, durch die das Risiko einer Ausweitung der bundesdeutschen Handlungskompetenzen, die letztlich zur Souveränität der Bundesrepublik führen mußte, minimiert wurde. Da der westdeutsche Staat Teil dieser sich aus sach- und funktionsbedingten Zusammenhängen ergebenden Interdependenz der westlichen Staaten wurde, konnte die Bundesrepublik aus den besatzungsrechtlichen Beschränkungen „entlassen“ werden und unabhängig von den Verhandlungen über den westdeutschen Verteidigungsbeitrag sowie die gleichzeitige Ablösung des Besatzungsstatuts durch eine vertragliche Neuregelung der deutsch-alliierten Beziehungen bereits im Jahre 1951 resultative und faktische Souveränitätsgewinne (Schuman-Plan, GATT-Beitritt) gerade im außenwirtschaftspolitischen Bereich erzielen.

Mit diesen Souveränitätsgewinnen erreichte die Bundesrepublik eine konditionierte Souveränität. Die Bedingung der drei Westmächte für die Übertragung umfassender Hoheitsrechte an den westdeutschen Staat war, daß die bisherigen alliierten und internationalen besatzungsrechtlichen Bindun-

¹⁰⁷⁾ Bundesgesetzblatt 1951/II, S. 173; Note des Bundeskanzleramtes an die AHK vom 16. 10. 1951, in: AA, PA II/355-06.9.

¹⁰⁸⁾ AA, PA II/355-06.9.

¹⁰⁹⁾ Note der AHK an das Bundeskanzleramt vom 22. 10. 1951, in: AA, PA II/240-06.3 und 355-06.9.

gen durch äquivalente, internationale völkerrechtliche Bindungen ersetzt wurden; mit dieser Substitution, die zu materiell identischen Bindungen mit einer allerdings anderen rechtlichen Qualität führ-

ten, wurde eine „strukturelle Garantie“ angestrebt, die irreversible politische, ökonomische und sicherheitspolitische Integration der Bundesrepublik in die westliche Staatengemeinschaft.

Zwischen „Wunder“ und Strukturzwang

Zur Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen in der Bundesrepublik Deutschland

I.

Die gewaltsamen Bevölkerungsverschiebungen, die durch die Niederlage des nationalsozialistischen Deutschland in dem von ihm entfachten Krieg in Gang gesetzt worden waren, ließen im Zuge von Flucht, Vertreibung und Einzelwanderung von 1945 bis 1950 mehr als zwölf Millionen Deutsche aus den ehemaligen Ostgebieten des Reiches und aus ihren Siedlungsgebieten im ost- und südosteuropäischen Ausland in das Rumpfdeutschland der vier Besatzungszonen gelangen¹⁾. Zwei Drittel dieses Zustroms, dessen Hauptschub sich in den ersten beiden Nachkriegsjahren vollzog, entfielen auf das Gebiet der späteren Bundesrepublik, das damit 1950 bei einer Gesamtbevölkerung von 47,7 Millionen einen Vertriebenenanteil von 16,5 Prozent aufwies. Auf dem Gebiet der DDR lebten 1950 etwa vier Millionen Vertriebene — dort problemneutraler „Umsiedler“ genannt —, deren Anteil an der Gesamtbevölkerung fast ein Viertel erreichte²⁾.

Diese Millionenmasse depossedierter, entwurzelter Menschen galt es im besiegten und besetzten Deutschland nicht nur vorübergehend zu behausen und zu versorgen, sondern — so lautete apodiktisch der Auftrag der Siegermächte, die in Potsdam die Vertreibung sanktioniert hatten³⁾ — umgehend und auf Dauer einzugliedern. Entstanden war das deutsche Flüchtlingsproblem⁴⁾.

Vor dem Hintergrund zerstörter Städte, einer darniederliegenden Produktion und einer kaum für das Lebensnotwendige hinlangenden Versorgung mit Nahrungsmitteln und Gebrauchsgütern verstärkte das Flüchtlingsproblem in der ersten Nachkriegszeit noch den Eindruck allgemeinen Zusammenbruchs und erdrückender Not. Eine zumindest bis 1947 sich hart und restriktiv gebende Besatzungspolitik, wie sie etwa im sogenannten Industrieplan des Alliierten Kontrollrats vom März 1946 zum Ausdruck kam⁵⁾, die ungeklärte Frage der Reparationen und Demontagen wie überhaupt die allgemeine Ungewißheit über die politische und wirtschaftliche Zukunft Deutschlands ließen es zunächst schwer vorstellbar erscheinen, wie es jemals gelingen

¹⁾ Eine fundierte Gesamtdarstellung der deutschen Flüchtlingsproblematik gibt Hans W. Schoenberg, *Germans from the East. A Study of their Migration, Resettlement and Subsequent Group History Since 1945*, Den Haag 1970. Unerreicht in der Breite der Problemerkennung ist das von Eugen Lemberg und Friedrich Edding herausgegebene Sammelwerk: *Die Vertriebenen in Westdeutschland. Ihre Eingliederung und ihr Einfluß auf Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Geistesleben*, 3 Bde., Kiel 1959. Eine aktualisierte Bilanz der Problematik bietet Wolfgang Benz (Hrsg.), *Die Vertreibung der Deutschen aus dem Osten. Ursachen, Ereignisse, Folgen*, Frankfurt/M. 1985.

²⁾ Vgl. die ausführlichen Zahlenangaben bei Gerhard Reichling, *Die Heimatvertriebenen im Spiegel der Statistik*, Berlin 1958, S. 15; Werner Nellner, *Grundlagen und Hauptergebnisse der Statistik*, in: *Die Vertriebenen in Westdeutschland*, Bd. 1 (Anm. 1), S. 60–144, hier S. 75 und S. 83 f.; Siegfried Bethlehem, *Heimatvertriebene, DDR-Flucht, Gastarbeiterwanderung. Wanderungsströme und Wanderungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1982, S. 22. Aufschlußreiches, wenn auch zumeist punktuell Zahlenmater-

rial für die sowjetische Besatzungszone bringt Horst Barthel, *Die wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen der DDR. Zur Wirtschaftsentwicklung auf dem Gebiet der DDR 1945–1949/50*, Berlin (DDR) 1979, S. 51–57.

³⁾ Vgl. Klaus-Dieter Henke, *Der Weg nach Potsdam — Die Alliierten und die Vertreibung*, in: W. Benz (Hrsg.), *Die Vertreibung der Deutschen* (Anm. 1), S. 49–69.

⁴⁾ Die Bezeichnungen „Flüchtlinge“ und „Vertriebene“ werden hier, dem historisch-zeitgenössischen Sprachgebrauch folgend, synonym auf den später im Bundesvertriebenengesetz pauschal als „Vertriebene“ bezeichneten Personenkreis angewendet, ohne daß damit auf die in den beiden Benennungen implizierten Unterschiede im Zwangscharakter des Wanderungsgeschehens abgehoben werden soll. Die aus der sowjetischen Besatzungszone bzw. der DDR zugezogenen Personen werden als „Zugewanderte“ bezeichnet.

⁵⁾ Vgl. John H. Backer, *Priming the German Economy. American Occupational Policies, 1945–1948*, Durham, N. C., 1971, S. 78–89; Werner Abelshäuser, *Wirtschaft in Westdeutschland 1945–1948. Rekonstruktion und Wachstumsbedingungen in der amerikanischen und britischen Zone*, Stuttgart 1975, S. 91 ff.

Dem Aufsatz liegt ein Vortrag zugrunde, der am 30. Oktober 1985 im Rahmen des Symposiums „Die Kapitulation von 1945 und der Neubeginn in Deutschland“ an der Universität in Passau gehalten wurde. Ein Band mit den Referaten dieser Tagung erscheint in Kürze.

sollte, einen Bevölkerungszustrom dieser Größenordnung dauerhaft zu integrieren⁶⁾.

Unabhängig von diesen grundsätzlichen Unwägbarkeiten der ersten Nachkriegsjahre stand einer raschen Eingliederung aber auch die ungünstige Verteilung der Flüchtlinge im Aufnahmegebiet im Wege. Die Flüchtlinge aus den Ostgebieten hatten nach ihren ungelentkten Wanderungen vorwiegend in den agrarischen Gebieten Mecklenburgs, Schleswig-Holsteins, des östlichen Niedersachsens und in den nordöstlichen Grenzbezirken Bayerns Unterschlupf gefunden⁷⁾. Als dann 1946 die organisierten Ausweisungen gemäß den Potsdamer Vereinbarungen einsetzen, wurde diese einseitige Belastung weiter verschärft. Es fehlte nicht allein an einer zentralen Lenkungsinstanz für eine koordinierte Verteilung des Bevölkerungszustroms. Die rasche Abfolge der Transporte und die kategorische Zielsetzung der Besatzungsmächte, eine Segregation der Vertriebenen in Lagern und Massenquartieren gar nicht erst entstehen zu lassen, schlossen eine an den Erfordernissen produktiver Eingliederung orientierte Lenkung schon im Ansatz aus.

Oberstes Kriterium bei der Zuweisung der Transporte in die Aufnahmeräume war die Verfügbarkeit von Einzelquartieren, die aus dem vorhandenen Wohnraum der einheimischen Bevölkerung requiriert wurden. Da sich die kriegsbedingten Wohnraumeinbußen — man schätzte für das Bundesgebiet einen Totalverlust von 2,5 Millionen Wohneinheiten⁸⁾ — vor allem auf die Städte konzentrierten, fielen die industriell-urbanen Gebiete für die Unterbringung von Vertriebenen größtenteils aus. Dementsprechend dichter wurden in den einzelnen Besatzungszonen die vorwiegend agrarischen Länder und innerhalb dieser wiederum die ländlichen Regionen belegt. So fand sich die Hauptmasse der Vertriebenen schließlich dort untergebracht, wo für ihre Eingliederung die Aussichten am ungünstigsten waren: in industriell wenig entwickelten, strukturschwachen Gebieten, in Landgemeinden und Dörfern. Noch 1950 lebten 47 Prozent der Flüchtlinge in Gemeinden mit weniger als 3 000 Einwohnern — zumeist fernab von den Zentren potentiellen Arbeitskräftebedarfs. Während Nordrhein-

Westfalen — in seinen Städten zwar vom Bombenkrieg schwer in Mitleidenschaft gezogen, aber wirtschaftlich nach wie vor tragfähig — nur einen Flüchtlingsanteil in Höhe von zehn Prozent der Wohnbevölkerung aufwies, hatte das agrarische Schleswig-Holstein einen solchen von 33 Prozent. In absoluten Zahlen war Bayern, ebenfalls noch weithin ein Agrarland, mit zwei Millionen Flüchtlingen am stärksten belastet⁹⁾.

Der infolge von Geldüberhang und verdeckter Inflation völlig verzerrte Arbeitsmarkt erlaubte allerdings zunächst frappierende Eingliederungserfolge. Wie trügerisch diese waren, erwies sich indes sogleich nach der Währungsreform mit einem dramatischen Anstieg der Arbeitslosenzahlen. Im Jahre 1950 schließlich, als auch die allgemeine Arbeitslosigkeit einen in der Geschichte der Bundesrepublik erst jüngst — freilich unter gänzlich anderen Rahmenbedingungen — übertroffenen Höchststand erreichte, waren noch — oder wieder — etwa eine halbe Million Vertriebene arbeitslos. Jeder dritte Arbeitslose war ein Vertriebener¹⁰⁾.

Dank einer breiten wirtschaftsgeschichtlichen Forschung¹¹⁾ weiß man heute, daß der Prozeß jenes beispiellosen wirtschaftlichen Wiederaufstiegs, in dessen Rahmen sich dann auch die Eingliederung der Vertriebenen vollzog, bereits seit 1946/47 im Gange war. Wir kennen, dies ist das Privileg der Späteren und zumal des Historikers, das gute Ende dieser Geschichte. Wer aber damals als Betroffener oder zum Handeln Berufener inmitten der Probleme stand, dem erschienen die Chancen einer baldigen Bewältigung denkbar gering.

⁶⁾ Die von den verheerenden sozialen Auswirkungen des Krieges vielfältig belastete Ausgangssituation der Bundesrepublik jetzt als „Gründungskrise“ konzeptualisiert bei Hans Günter Hockerts, *Integration der Gesellschaft. Gründungskrise und Sozialpolitik in der frühen Bundesrepublik*, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 32 (1986), S. 25–41.

⁷⁾ Vgl. G. Reichling (Anm. 2), S. 16.

⁸⁾ Vgl. Georg Müller/Heinz Simon, *Aufnahme und Unterbringung*, in: *Die Vertriebenen in Westdeutschland*, Bd. I (Anm. 1), S. 300–446, hier S. 312.

⁹⁾ Zur Verteilungsproblematik ausführlich G. Müller/H. Simon (Anm. 8), S. 308 ff. und S. 314 ff.; G. Reichling (Anm. 2), S. 16–21. S. Bethlehem (Anm. 2), S. 29–33.

¹⁰⁾ Vgl. G. Reichling (Anm. 2), S. 214–219, und von dort übernommen die Zahlen bei S. Bethlehem (Anm. 2), S. 38–48.

¹¹⁾ Neben W. Abelshäuser (Anm. 5) vgl. dessen weitere Arbeiten: *Die Rekonstruktion der westdeutschen Wirtschaft und die Rolle der Besatzungspolitik*, in: Claus Scharf/Hans-Jürgen Schröder (Hrsg.), *Politische und ökonomische Stabilisierung Westdeutschlands 1945–1949*, Wiesbaden 1977, S. 1–17; *Probleme des Wiederaufbaus der westdeutschen Wirtschaft 1945–1953*, in: Heinrich August Winkler (Hrsg.), *Politische Weichenstellungen im Nachkriegsdeutschland 1945–1953 (= Geschichte und Gesellschaft, Sonderheft 5)*, Göttingen 1979, S. 208–253; *Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1980*, Frankfurt/M. 1983. Ferner Heiner R. Adamsen, *Faktoren und Daten der wirtschaftlichen Entwicklung in der Frühphase der Bundesrepublik Deutschland 1948–1954*, in: *Archiv für Sozialgeschichte*, 18 (1978), S. 217–244, sowie neuerdings Albert Ritschl, *Die Währungsreform von 1948 und der Wiederaufstieg der deutschen Industrie*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 33 (1985), S. 136–165.

Selbst ein distanzierter Beobachter wie Alfred Grosser konnte noch im Jahre 1969 das rasche und gründliche Gelingen der Integration nur mit Erstaunen reflektieren. Wer, so lautete seine rhetorische Frage, hätte 1945 oder 1946 vorhersehen können, daß die wirtschaftliche und soziale Eingliederung der Millionen vertriebenen Deutschen binnen weniger Jahre vollzogen sein würde?¹²⁾ In der Tat war die *wirtschaftliche* Eingliederung der Vertriebenen – und auf diesen einen, allerdings zentralen, weil für die Integration auf allen anderen Ebenen grund-

legenden Aspekt des Gesamtproblems konzentriert sich die folgenden Überlegungen – Anfang der sechziger Jahre im wesentlichen erreicht. Hält man sich an den Beschäftigungsgrad der Vertriebenen als aussagekräftiges Kriterium des Eingliederungsstandes, so stellt man fest, daß im Jahre 1961 nur mehr 14 000 Vertriebene als arbeitslos registriert waren. Der Anteil der Vertriebenen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen war damit binnen eines Jahrzehnts von über 30 Prozent auf rund 14 Prozent gefallen¹³⁾.

II.

Das Phänomen der unvermutet raschen und in Anbetracht der ganz außerordentlichen Dimension des Problems auch friktionsarmen Eingliederung der Flüchtlingsbevölkerung in die Wirtschaft und Gesellschaft der Bundesrepublik hat in der Folge recht unterschiedliche Erklärungen und Bewertungen gefunden. Hält man die profiliertesten Positionen gegeneinander, so fällt vor allem ihre Diskrepanz ins Auge. An dieser Beobachtung knüpfen die folgenden Überlegungen an. Sie verstehen sich als Anregung zu weiteren Bemühungen um eine Neubewertung des Integrationsvorganges in seiner Einbindung in die politische, vor allem aber die wirtschaftliche Entwicklung im Nachkriegsdeutschland.

Die eine Interpretationsrichtung – und es ist, da mit der lebensweltlichen Kollektiverfahrung in Übereinstimmung, stets die gängigere, gewissermaßen auch die offiziöse Schweise gewesen – deutet das Gelingen der Integration ganz unter dem Aspekt des Außergewöhnlichen, Unerwarteten, Überraschenden. Als Beispiel hierfür kann das Vorwort zu dem 1979 erschienenen bilanzierenden Sammelband „Aus Trümmern wurden Fundamente“ stehen, in welchem der damalige Staatssekretär im Bundesinnenministerium geradezu von einem „Wunder“ spricht: Die vollständige Integra-

tion der vertriebenen Deutschen sei „das eigentliche Wunder unserer Nachkriegsgeschichte“¹⁴⁾. Auch in einem jüngst erschienenen Band mit zeitgeschichtlichen Beiträgen über die Vertreibung der Deutschen aus dem Osten wirkt dieses Erstaunen noch nach, wenn der Herausgeber in seiner Einleitung die Integration der Vertriebenen als „eines der größten Nachkriegswunder“ bezeichnet¹⁵⁾.

Neuerdings gewinnt jedoch gegenüber dieser Deutung mehr und mehr eine Betrachtungsweise an Boden, die den Anspruch erhebt, die rasche Lösung des Flüchtlingsproblems ganz rational aus ihren Voraussetzungen erklären zu können. Aus der Perspektive der historischen Arbeitsmarktforschung, der Wirtschaftsgeschichtsschreibung und der Migrationsforschung erscheint der Zustrom von Millionen von Vertriebenen nach Westdeutschland letztlich als ein Phänomen, welches sich seiner Funktion nach einpaßt in den säkularen Entwicklungstrend einer Bevölkerungsverschiebung aus dem agrarisch geprägten Osten in die sich immer stärker industrialisierenden und dabei einen anhaltenden Bedarf an Arbeitskräften aufweisenden Gebiete Mittel- und Westdeutschlands. Lasse man die historisch einzigartigen politischen Ursachen der deutschen Zwangswanderungen seit 1945¹⁶⁾

¹²⁾ So Alfred Grosser in seinem Vorwort zum Buch H. W. Schoenbergs (Anm. 1), S. VII.

¹³⁾ Vgl. Hellmut Körner, Der Zustrom von Arbeitskräften in die Bundesrepublik Deutschland 1950–1972. Auswirkungen auf die Funktionsweise des Arbeitsmarktes, Bern-Frankfurt-München 1976, Tab. 24, S. 170. Das Tempo des Rückganges der Flüchtlingsarbeitslosigkeit ist für die Jahre 1950–1956 ablesbar bei W. Nellner (Anm. 2), S. 61–144, hier Tab. A 4, S. 129.

¹⁴⁾ Hans Joachim v. Merkatz (Hrsg.), Aus Trümmern wurden Fundamente. Vertriebene, Flüchtlinge, Aussiedler. Drei Jahrzehnte Integration, Düsseldorf 1979, S. 7.

¹⁵⁾ W. Benz (Hrsg.), Die Vertreibung der Deutschen (Anm. 1), S. 9.

¹⁶⁾ Vgl. Hilde Wander, Migration and the German Economy, in: Brinley Thomas (Hrsg.), Economics of International Migration. Proceedings of a Conference held by the International Economic Association, London 1958, S. 197–214.

einmal beiseite, so könnten Flucht und Vertreibung „in ihrer Wirkung als Sonderfall ökonomischer Wanderung interpretiert werden, sie stellen quasi eine ‚abrupte Lösung‘ eines sonst kontinuierlichen Prozesses der Ost-West-Wanderung im Rahmen der sektoralen Strukturwandlungen dar“¹⁷⁾. Das Wanderungsgeschehen der Nachkriegszeit vom Zustrom der Vertriebenen über die Zuwanderung aus der SBZ bzw. der DDR bis hin zur Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte in Millionenzahl wäre sonach als eine besonders dynamische und intensivierte Phase einer zwar nicht völlig ungebrochenen, aber letztlich doch einem klar identifizierbaren Trend folgenden Entwicklung vom Auswanderer zum „Arbeitskräfteeinfuhr“-Land zu sehen, die in Deutschland mit dem Umschlagen des Wanderungssaldos im letzten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts eingesetzt hat¹⁸⁾.

Es liegt in der Logik dieses Ansatzes, daß der spezifische Problemcharakter des Vertriebenenstroms als einer Hauptkomponente der deutschen Nachkriegsnot und das millionenfache Leid als dominierender Zug des Flüchtlingsschicksals gerade der ersten Nachkriegsjahre¹⁹⁾ zurücktreten

¹⁷⁾ Falk Wiesemann/Uwe Kleinert, Flüchtlinge und wirtschaftlicher Wiederaufbau in der britischen Besatzungszone, in: Dietmar Petzina/Walter Euchner (Hrsg.), Wirtschaftspolitik im britischen Besatzungsgebiet 1945–1949, Düsseldorf 1984, S. 297–326, hier S. 307.

¹⁸⁾ Vgl. hierzu Klaus J. Bade, Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland? Deutschland 1880–1980, Berlin 1983; ders. (Hrsg.), Auswanderer, Wanderarbeiter, Gastarbeiter, Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wanderung in Deutschland seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, 2 Bde., Ostfildern 1984; Jürgen Fijalkowski, Gastarbeiter als industrielle Reservearmee? Zur Bedeutung der Arbeitsimmigration für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, in: Archiv für Sozialgeschichte, 24 (1984), S. 399–456. Eine kritische Neubewertung des Zusammenhangs zwischen geographischer Mobilität und ökonomischer Modernisierung versucht Steve Hochstadt, Migration and Industrialization in Germany, 1815–1977, in: Social Science History, 5 (1981), S. 445–468.

¹⁹⁾ Dieser Gesichtspunkt, der auch in unserem Argumentationsrahmen nicht weiter thematisiert werden kann, findet ausführliche Behandlung in den ersten historischen Einzelstudien, die mittlerweile zum Flüchtlingsproblem vorliegen und sich vor allem mit der Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge und den ersten Versuchen zu ihrer Eingliederung in der unmittelbaren Nachkriegszeit in den einzelnen Regionen befassen. Vgl. etwa Helmut Grieser, Die ausgebliebene Radikalisierung. Zur Sozialgeschichte der Kieler Flüchtlingslager im Spannungsfeld von sozialdemokratischer Landespolitik und Stadtverwaltung 1945–1950, Wiesbaden 1980; Siegfried Schier, Die Aufnahme und Eingliederung von Flüchtlingen und Vertriebenen in der Hansestadt Lübeck. Eine sozialgeschichtliche Untersuchung für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg bis zum Ende der 50er Jahre, Lübeck 1982; Franz J. Bauer, Flüchtlinge und Flüchtlingspolitik in Bayern 1945–1950, Stuttgart 1982; Hartmut Rudolph, Evangelische Kirche und Vertriebene 1945 bis 1972, Bd. I:

hinter dem Aspekt der positiven ökonomischen Folgen. Von seinen Auswirkungen her betrachtet gewinnt dieser Bevölkerungszustrom geradezu den Charakter einer quasi notwendigen Voraussetzung für den so überaus günstigen Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik bis in die sechziger Jahre hinein²⁰⁾. So ist Werner Abelhauser kürzlich sogar dahin gelangt, das relative Zurückbleiben der französischen Besatzungszone im wirtschaftlichen Aufschwung der ersten Nachkriegsphase unter anderem aus dem dortigen *Fehlen* einer größeren Zahl von Vertriebenen zu erklären²¹⁾. Ebenso liegt es in der Konsequenz dieses Erklärungsmusters, wenn derselbe Autor eine die Wurzeln der gegenwärtigen Strukturprobleme Nordrhein-Westfalens darin sieht, daß diesem Land wegen seiner zunächst geringen Aufnahmefähigkeit für Flüchtlinge und Flüchtlingsbetriebe wichtige Potentiale und Impulsgeber für eine Modernisierung und Diversifikation seiner Industriestruktur entgangen seien²²⁾.

Nun ist es nichts grundsätzlich Neues, bei der Bestimmung des Problemstatus des Flüchtlingsstroms den Aspekt einer volkswirtschaftlich durchaus erwünschten, weil eine verstärkte Industrialisierung und ein beschleunigtes Wachstum sowohl erfordernden wie erst ermöglichten Erweiterung des Arbeitskräftepotentials in den Vordergrund zu stellen. Schon die Argumentation des 1951 vom Bundesvertriebenenministerium veröffentlichte sogenannten Sonne-Berichts²³⁾, in dem eine deutsch-amerikanische Expertenkommission ein erstes geschlossenes Eingliederungskonzept entwarf, tendierte implizit in diese Richtung. Bezeich-

Kirchen ohne Land. Die Aufnahme von Pfarrern und Gemeindegliedern aus dem Osten im westlichen Nachkriegsdeutschland: Nothilfe, Seelsorge, kirchliche Eingliederung Göttingen 1984; Dieter Brosius/Angelika Hohenstein, Flüchtlinge im östlichen Niedersachsen 1945–1948, Hildesheim 1985.

²⁰⁾ So etwa auch unter Berufung auf Henry C. Wallich, Triebkräfte des deutschen Wiederaufstiegs, Frankfurt/M. 1955; Ernst-Ulrich Huster u. a., Determinanten der westdeutschen Restauration 1945–1949, Frankfurt 1972, S. 100 f.

²¹⁾ Werner Abelhauser, Schopenhauers Gesetz und die Währungsreform. Drei Anmerkungen zu einem methodischen Problem, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 3 (1985), S. 217.

²²⁾ Werner Abelhauser, Historische Ursachen der gegenwärtigen Strukturkrise in der nordrhein-westfälischen Industrie, in: Kurt Düwell/Wolfgang Köllmann (Hrsg.), Rheinland-Westfalen im Industriezeitalter, Bd. 3: Vom Ende der Weimarer Republik bis zum Land Nordrhein-Westfalen Wuppertal 1984, S. 343–361, hier S. 350 f.

²³⁾ Die Eingliederung der Flüchtlinge in die deutsche Gemeinschaft. Bericht der ECA Technical Assistance Commission für die Eingliederung der Flüchtlinge in die deutsche Bundesrepublik, Bonn 1951.

nend ist auch, daß etwa Friedrich Edding, damals Mitarbeiter des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel und Verfasser vielbeachteter volkswirtschaftlicher Analysen zum Flüchtlingsproblem, in den fünfziger Jahren wiederholt der von ihm offenbar häufig und vor allem im Ausland beobachteten Neigung glaubte entgegenzutreten zu müssen, den durch die Zwangswanderungen nach 1945 bewirkten Bevölkerungszuwachs „oft schlechthin als Fortschritt und erhöhte Kraft“ zu werten²⁴⁾. Edding machte gegen diese Einschätzung eine Reihe von Einwänden geltend, die nicht einfach von der Hand zu weisen sind.

Insgesamt ist aber aus heutiger Kenntnis des weiteren Entwicklungsganges festzustellen, daß die negativen Folgerungen, zu denen Edding gelangte, doch stark den politischen Vorgaben seiner Zeit verhaftet waren und infolgedessen zeitbedingt an Relevanz und Gültigkeit verloren haben. So kommen etwa die positiven Auswirkungen der Zwangswanderungen für die Bundesrepublik, die Edding analytisch durchaus angemessen erfaßt, in der bilanzierenden Gewichtung nicht entsprechend zum Tragen, weil Edding die für Westdeutschland günstigen Effekte mit den korrespondierend weniger günstigen für Mittel- und Ostdeutschland saldiert und so zu einem für ganz Deutschland defizitären Ergebnis gelangt bzw. weil er die Aktiva für Westdeutschland unter Verweis auf eine absehbare Wiedervereinigung als temporär relativiert²⁵⁾. Eddings an sich luzide Analyse kann nicht verleugnen, daß ihr Erkenntnisinteresse primär von der Befürchtung geleitet war, eine indolente oder gar optimistische Einschätzung des deutschen Flüchtlingsproblems durch das westliche Ausland könnte den wirtschaftlichen Aufbaubedingungen der Bundesrepublik ebenso abträglich sein wie dem Anspruch auf die Rückgewinnung der verlorenen Siedlungsgebiete der Deutschen im Osten.

Im vierten Jahrzehnt des Bestehens der Bundesrepublik ist indessen derartiges so wenig mehr zu besorgen wie eine mögliche Beeinträchtigung poli-

tischer Vorbehaltspositionen, die nicht ohnehin längst schon von der historischen Entwicklung selbst obsolet gemacht worden wären. Man kann sich daher ohne Befangenheit auf die Frage einlassen, welche Funktion der Flüchtlingszustrom im Bedingungsgeflecht der westdeutschen Nachkriegsrekonstruktion hatte, und damit, nunmehr aus bereits historischer Distanz und in Kenntnis des Ergebnisses, die Bemühungen wieder aufnehmen, mit denen die zeitgenössische Wissenschaft in bemerkenswerter Eindringlichkeit das Problem analytisch und normativ in den Griff zu bekommen versuchte²⁶⁾.

Allerdings hat sich die Problemperspektive im Lichte der seither eingetretenen historischen Entwicklung verschoben. Die Frage der frühen fünfziger Jahre, ob sich der Vertriebenenzustrom eher als „Antrieb“ oder als „Belastung“ für die Wirtschaft erweisen würde²⁷⁾, steht heute nicht mehr im Vordergrund. Vielmehr nehmen die folgenden Überlegungen ihren Ausgang von der Beobachtung, daß sich die Integration der Vertriebenen mit einer quantitativ kaum noch günstiger vorstellbaren wirtschaftlichen Gesamtentwicklung der Bundesrepublik in den ersten fünfzehn Jahren ihres Bestehens mit ihren sowohl im nationalen wie im internationalen Vergleich exzeptionell hohen Wachstumsraten offenbar sehr wohl hat vereinbaren lassen.

Diese Feststellung bleibt auch dann richtig, wenn man die Möglichkeit nicht ganz ausschließen will, daß ein Fehlen der Vertriebenen auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt ein anderes Einsatzverhältnis der Produktionsfaktoren und damit eine langfristig günstigere wirtschaftliche Strukturverteilung im Sinne stärkerer Rationalisierung, höherer Arbeitsproduktivität und höheren Pro-Kopf-Einkommens zur Folge gehabt hätte²⁸⁾.

Läßt man sich aber vorderhand einmal auf die These ein, daß der Zustrom der Vertriebenen

²⁴⁾ Friedrich Edding, *Bevölkerung und Wirtschaft*, in: *Die Vertriebenen in Westdeutschland*, Bd. I (Anm. 1), S. 1–52, hier S. 2 f. Ein Vertreter der von Edding kritisierten Einstellung war etwa der deutsch-amerikanische Publizist William S. Schlam, der in seinem 1959 erschienenen Buch „Die Grenzen des Wunders. Ein Bericht über Deutschland“ die These vertrat, die gelungene Integration der Flüchtlinge in der Bundesrepublik sei „weder ein Wunder noch eine besondere Tat“ gewesen. Masseneinwanderungen hätten, wie das Beispiel der USA im 19. Jahrhundert zeige, stets als entscheidender Ansporn zu einer Hochkonjunktur gewirkt (S. 21 ff.).

²⁵⁾ F. Edding, *Bevölkerung und Wirtschaft* (Anm. 24), S. 15 und S. 17.

²⁶⁾ Neben den Arbeiten von Edding s. vor allem Willi Albers, *Die Eingliederung in volkswirtschaftlicher Sicht*, in: *Die Vertriebenen in Westdeutschland*, Bd. II (Anm. 1), S. 418–557; Erich Dittrich, *Verlagerungen in der Industrie*, ebd., S. 298–374; Helmut Arndt, *Die volkswirtschaftliche Eingliederung eines Bevölkerungszustromes. Wirtschaftstheoretische Einführung in das Vertriebenen- und Flüchtlingsproblem*, Berlin 1954.

²⁷⁾ Vgl. Friedrich Edding, *Die Flüchtlinge als Antrieb und Belastung der westdeutschen Wirtschaft*, Kiel 1952.

²⁸⁾ S. ebd., S. 15. Kritisch-ambivalent hierzu H. C. Wallich (Anm. 20), S. 267 f., und Knut Borchardt, *Wachstum und Wechsellagen 1914–1970*, in: *Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, hrsg. von Hermann Aubin und Wolfgang Zorn, Bd. 2, Stuttgart 1976, S. 685–740, hier S. 731 f.

— unbeschadet seines Willkürcharakters und der mit ihm einhergehenden Not — gewissermaßen im Einklang stand mit langfristig wirksamen Tendenzen des Industrialisierungsprozesses in Deutschland, so führt von dieser Prämisse ein einfacher Umkehrschluß zu der Frage, ob und wie weit dann das rasche Gelingen der Integration als strukturell nachgerade ‚programmiert‘ angenommen und mithin als gleichsam selbstläufiger Prozeß betrachtet werden muß, welcher der Beeinflussung durch Maßnahmen der politikgestaltenden Instanzen im wesentlichen entzogen war — ob also, für die Zwecke des Diskurses ein wenig zugespitzt formuliert, das unverhoffte Glück der Integration nicht schlechterdings unausweichlich war.

Auf die grundsätzliche theoretische und methodologische Problematik der Kategorie der Möglichkeit in der Geschichte, die ins Spiel kommt, wenn man einen anderen als den historische Realität gewordenen Verlauf des Geschehens überhaupt in Erwägung zieht, ist an dieser Stelle nicht weiter einzugehen²⁹⁾. Die Frage nach der strukturellen Bedingtheit des Eingliederungsvorganges versteht sich hier heuristisch und verfolgt das Ziel, mittels einer Analyse der „Ursachen- und Bedingungskonstellationen“³⁰⁾ den Entscheidungs- und Handlungsspielraum der bundesdeutschen Politik auszuloten und so Ort und Valenz des Vertriebenenproblems in der deutschen Nachkriegsgeschichte ein wenig genauer zu bestimmen.

III.

Die neuere wirtschaftsgeschichtliche Forschung arbeitet bisher im wesentlichen mit drei unterschiedlichen Modellen, anhand deren sie „die längerfristige wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands im 20. Jahrhundert in einem Gesamtbild zu erfassen“ und zu deuten sucht³¹⁾. Es sind dies die sogenannte „Wellenhypothese“, die sogenannte „Strukturbruchthese“ und die „Rekonstruktionsthese“.

Die „Wellenhypothese“ sieht, ausgehend von den von Kondratieff postulierten langen Konjunkturzyklen, langfristige Veränderungen der wirtschaftlichen Entwicklungen — und somit auch die unterschiedlichen Phasenbilder der deutschen Wirtschaft bis zum Ersten Weltkrieg, in der Zwischenkriegszeit und nach dem Zweiten Weltkrieg — in der Abfolge von Innovationsschüben begründet. Demgegenüber geht die „Strukturbruch-These“ davon aus, daß die genannten drei Phasen durch je spezifische Trendformen gekennzeichnet und daher

grundsätzlich nicht in ein gemeinsames Erklärungskonzept zu integrieren seien.

Am ergiebigsten hinsichtlich seines Erklärungspotentials besonders für die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland seit 1945 scheint sich das dritte Modell zu erweisen, die Rekonstruktionsthese. Dieses Modell basiert — extrem vereinfacht dargestellt — auf der Annahme, daß die Volkswirtschaften von Industrieländern in ihrer Entwicklung im Prinzip einem stetig ansteigenden Wachstumspfad folgen. Krisenbedingte Störungen dieses theoretischen Wachstumsgleichgewichts werden dem Rekonstruktionkonzept zufolge nach Wegfall der Störfaktoren durch beschleunigtes Wachstum aufgeholt, bis auf nunmehr höherer Ebene wieder ein dynamisches Gleichgewicht zwischen dem Kapitalstock, dem Stand der Technik und der Zahl und Qualifikationsstruktur der verfügbaren Arbeitskräfte hergestellt und damit der gewissermaßen „natürliche“ Wachstumspfad wieder erreicht ist³²⁾.

Nun läßt sich in der Tat durch die (allerdings nicht lückenlos vorliegende) Zeitreihe des realen Sozialprodukts je Einwohner für Deutschland von 1850 bis 1975 eine lineare Trendkurve legen, welche der Vorstellung entspricht, daß ein annähernd kontinuierliches Wirtschaftswachstum, wie es für die Zeit bis 1913 tatsächlich zu beobachten ist, auch in den

²⁹⁾ Eine erste Bestandsaufnahme der vielfältigen Aspekte dieses Problems jetzt in dem Essay von Alexander Demandt, *Ungeschehene Geschichte*, Göttingen 1984.

³⁰⁾ S. Rudolf Vierhaus, *Handlungsspielräume. Zur Rekonstruktion historischer Prozesse*, in: *Historische Zeitschrift*, 237 (1983), S. 289–309, hier S. 294.

³¹⁾ Die drei Erklärungsansätze werden ausführlich vorgestellt und diskutiert bei Knut Borchardt, *Trend, Zyklus, Strukturbrüche. Zufälle: Was bestimmt die deutsche Wirtschaftsgeschichte des 20. Jahrhunderts?*, in: ders., *Wachstum, Krisen, Handlungsspielräume der Wirtschaftspolitik. Studien zur Wirtschaftsgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts*, Göttingen 1982, S. 100–124.

³²⁾ S. die ausführliche Explikation des Modells bei W. Abelshäuser (Anm. 5), S. 23 ff.

darauffolgenden fünf bis sechs Jahrzehnten möglich gewesen wäre, hätten nicht exogene Störungen die Realisierung dieses Entwicklungspotentials verhindert³³⁾. Die für das Rekonstruktionsmodell kardinale Prämisse eines „virtuellen Trends“, der den „Pfad der Möglichkeiten“ eines natürlichen Fortschritts oder Wachstums angibt, wird im übrigen auch durch einige andere Indikatoren empirisch gestützt³⁴⁾.

Für Zeiten normaler Wirtschaftsentwicklung – und als „normal“ gilt für Deutschland die vergleichsweise eng dem linearen Trend folgende Entwicklung der Jahre von 1850 bis 1913 – wird als limitierender Faktor für die Raten des wirtschaftlichen Wachstums die langfristige Produktivitätsentwicklung angesehen, wobei Produktivität als „technischer Fortschritt“ im weitesten, auch die Qualifikationsstruktur des Arbeitskräftepotentials umgreifenden Sinne zu verstehen ist³⁵⁾. Nach Störungsperioden, in welchen es etwa infolge kriegsbedingter Zerstörungen und/oder verminderter Investitionstätigkeit zu einer relativen Reduzierung des Kapitalstocks kommt, kann sich dieses funktionale Verhältnis indessen umkehren: Nicht mehr das Arbeitskräftepotential und seine Qualifikationsstruktur, sondern die ad hoc verfügbaren Sachkapitalbestände sind dann der das tatsächlich erreichbare Wirtschaftswachstum begrenzende Faktor. Wie rasch und gründlich das in einer solchen Konstellation durch den Überhang an „nutzbarer technischer Qualifikation“ gegebene, aber durch exogene Störungen an der Entfaltung gehinderte Potential zu wirtschaftlichem Wachstum realisiert (und damit die Abweichung vom virtuellen Trend beseitigt) werden kann, hängt dann primär vom Umfang und von der Geschwindigkeit der Kapitalbildung ab³⁶⁾.

Vergleichen wir nun die theoretische Norm mit der historischen Wirklichkeit der Ausgangskonstellation im Nachkriegsdeutschland, so zeigt sich, ohne daß wir für unsere Zwecke in Einzelheiten zu gehen

bräuchten, daß sich in dieser Konstellation tatsächlich alle wesentlichen Annahmen des Rekonstruktionsmodells für das Ende einer Störungsphase auffinden lassen. Insbesondere hatte das Arbeitskräftepotential, definiert als die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen dem 14. und dem 65. Lebensjahr, im Bundesgebiet gegenüber 1939 trotz aller kriegsbedingten Verluste dank dem Zustrom der Flüchtlinge bis 1948 um 14,1 Prozent³⁷⁾ und bis 1950 sogar um 18 Prozent³⁸⁾ zugenommen. Bringt man ergänzend in Anschlag, daß die Vertriebenenbevölkerung sowohl eine günstigere Alters- wie auch Geschlechtsstruktur aufwies als die einheimische Bevölkerung³⁹⁾, so wird man schon an dieser Stelle in der Einschätzung der Bedeutung des Flüchtlingszustroms für die wirtschaftlichen Entwicklungschancen der Bundesrepublik zu einer sehr viel positiveren Beurteilung gelangen als etwa Edding Ende der fünfziger Jahre, der seine negative Beurteilung allerdings auf das in diesem Zusammenhang nicht ganz angemessene Kriterium der Erwerbsquote stützte⁴⁰⁾.

Des weiteren kann man, auch wenn dieser Gesichtspunkt sich statistischer Erfassung und Verifizierung weitgehend entzieht, davon ausgehen, daß das mit den Vertriebenen der westdeutschen Wirtschaft zugeführte Arbeitskräftepotential auch in qualitativer Hinsicht hohen Anforderungen genüge⁴¹⁾. Man denke hierbei nur an das hochentwickelte gewerblich-kaufmännische Schulwesen der Deutschen in der Tschechoslowakei und an den

³⁷⁾ Vgl. W. Abelshäuser, *Wirtschaftsgeschichte* (Anm. 11), S. 23.

³⁸⁾ Vgl. F. Edding, *Bevölkerung und Wirtschaft* (Anm. 24), S. 8, Tab. 3.

³⁹⁾ Vgl. G. Reichling (Anm. 2), S. 50–58.

⁴⁰⁾ Edding begründet seine negative Einschätzung mit dem Hinweis, daß die Erwerbsquote bei den Vertriebenen niedriger gewesen sei als bei den Einheimischen (ca. 42 % zu 47 %). Dieses Phänomen war nicht weiter erstaunlich: Die Erwerbsquote bemißt sich nach der Zahl der Erwerbspersonen (= Erwerbstätige + Arbeitslose). Diese mußte bei den Vertriebenen infolge der sozialen Verschiebungen, welche die Vertreibung bewirkte, zwangsläufig niedriger sein, weil viele ehemals in landwirtschaftlichen und gewerblichen Betrieben mithelfende Familienangehörige mit der Vertreibung aus dem Arbeitsprozeß ausschieden und als Angehörige ohne Beruf statistisch nicht mehr unter die Erwerbspersonen gerechnet wurden. Unabhängig davon ist aber festzustellen, daß die Anteile der Personen im erwerbsfähigen Alter – und allein auf diese kommt es bei der Berechnung des Arbeitskräftepotentials an – in der Vertriebenenbevölkerung durchweg höher waren als in der einheimischen Bevölkerung; vgl. G. Reichling (Anm. 2), S. 56. Die kritisierte Position Eddings in ders., *Bevölkerung und Wirtschaft* (Anm. 24), S. 5–9.

⁴¹⁾ Allgemein zum Entwicklungstrend des Faktors „immaterielles Kapital“ in Deutschland seit 1867 s. K. Borchardt, *Bundesrepublik* (Anm. 33), S. 133 f.

³³⁾ Vgl. Knut Borchardt, *Die Bundesrepublik Deutschland in den säkularen Trends der wirtschaftlichen Entwicklung*, in: ders. (Anm. 31), S. 125–150, hier S. 129 ff. und bes. Abb. 1, S. 131.

³⁴⁾ Ebd., S. 132 f.

³⁵⁾ S. die Begriffsbestimmung bei W. Abelshäuser, *Wirtschaftsgeschichte* (Anm. 11), S. 102.

³⁶⁾ Vgl. K. Borchardt, *Bundesrepublik* (Anm. 33), S. 131, und Werner Abelshäuser/Dietmar Petzina, *Krise und Rekonstruktion. Zur Interpretation der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands im 20. Jahrhundert*, in: diess. (Hrsg.), *Deutsche Wirtschaftsgeschichte im Industriezeitalter. Konjunktur, Krise, Wachstum*, Königstein/Ts. 1981, S. 47–93, hier S. 53.

günstigen industriellen Entwicklungsstand Schlesiens.

Als nach Überwindung der kriegsbedingten Engpaßfaktoren im Bereich der Infrastruktur etwa ab 1947 der Aufschwung in Gang gekommen war⁴²⁾ und dann, durch Währungsreform und Marshallplan gestützt, durch die Korea-Krise und die zugunsten Westdeutschlands veränderten Weltmarktbedingungen weiter stimuliert, er rasch an Dynamik gewann⁴³⁾, lag im Vertriebenenstrom eine Wachstumsreserve, die geradezu nach Ausschöpfung drängte. Daß dies von den Entscheidungsträgern in Wirtschaft und Politik auch frühzeitig erkannt wurde, wird übrigens aus der von Nordrhein-Westfalen eingeschlagenen Linie der Flüchtlingspolitik sehr deutlich⁴⁴⁾.

Eine infolge des langen Konsumstaus schier unbegrenzte Nachfrage, die durch den vertreibungsbedingten Bevölkerungszuwachs zusätzliche Impulse erhielt, verhielt Investoren sichere Absatz- und Gewinnchancen. Das strukturelle Überangebot an qualifizierten Arbeitskräften bot alle Voraussetzungen, diese Chancen zu realisieren. Die aus der spezifischen Soziallage der Vertriebenen resultierende, über ihre Sekundäreffekte aber auch die einheimische Bevölkerung erfassende gesteigerte horizontale und vertikale Mobilität⁴⁵⁾ trug ebenfalls dazu bei, einzigartig günstige Verwertungsbedingungen für den Produktionsfaktor Kapital zu schaffen, wie sie denn auch in der charakteristisch hohen Kapitalproduktivität der ersten Hälfte der fünfziger Jahre zum Ausdruck kamen⁴⁶⁾.

42) S. hierzu W. Abelshäuser, *Wirtschaft* (Anm. 5), S. 35 ff. und S. 130 ff.

43) Vgl. ders., *Wirtschaftsgeschichte* (Anm. 11), S. 32 ff. Zur Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik und insbesondere zur Bestimmung der Wachstumsfaktoren s. u. a. auch Werner Glastetter/Rüdiger Paulert/Ulrich Spörel, *Die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland 1950–1980. Befunde, Aspekte, Hintergründe*, Frankfurt–New York 1983, und, theoretisch-abstrakt, Winfried Vogt, *Makroökonomische Bestimmungsgründe des wirtschaftlichen Wachstums in der Bundesrepublik Deutschland von 1950 bis 1960. Ein Beitrag zur Theorie des Wirtschaftswachstums*, Tübingen 1964.

44) F. Wiesemann/U. Kleinert (Anm. 17), S. 313–320.

45) Zu den mobilisierenden und damit auch modernisierenden Auswirkungen des Flüchtlingszustroms für die westdeutsche Nachkriegsgesellschaft aus soziologischer Sicht s. Dietrich Hilger, *Die mobilisierte Gesellschaft*, in: Richard Löwenthal/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland — Eine Bilanz*, Stuttgart 1974, S. 95–122, hier S. 107–113 ff. Zur ökonomischen Seite des Phänomens s. H. Körner (Anm. 13), S. 340 ff.

46) Zum Aussagewert der reziproken Kenngrößen der Kapitalproduktivität und des Kapitalkoeffizienten s. die Erläuterungen bei Gerold Ambrosius, *Das Wirtschaftssystem*, in:

Die hohen Investitionsraten, die für die Anpassung des Kapitalstocks an die erhöhte Nachfrage und das vergrößerte Arbeitskräfteangebot erforderlich waren, wurden, abgesehen von den Maßnahmen zur Investitionshilfe und zum Zwangssparen, steuerlichen Anreizen zur Sparkapitalbildung, Preissteigerungen, dem Einsatz von ERP-Mitteln und einer hohen Reinvestitionsquote, vor allem durch die zurückhaltende Lohnpolitik der Gewerkschaften ermöglicht⁴⁷⁾. Diese Zurückhaltung war aber wohl nicht allein in freiwilliger Bescheidung aus Einsicht in gesamtwirtschaftliche Erfordernisse begründet, sondern gleichermaßen in der Tatsache, daß unter den Bedingungen eines strukturellen Arbeitskräfteüberhangs die Marktposition des Faktors Arbeit deutlich geschwächt und das Durchsetzungsvermögen auch einer gut organisierten Arbeiterschaft reduziert war⁴⁸⁾.

Die bisher konstatierten Struktureffekte des Vertriebenenstroms für die wirtschaftliche Entwicklung Westdeutschlands ergaben sich übrigens auch und sogar in noch stärkerem Maße aus der bis 1961 anhaltenden Zuwanderung aus der SBZ bzw. der DDR. Anders als die Vertreibung, die einen ganzen Bevölkerungsteil schwallartig und mitsamt allen unvermeidlichen demographischen Belastungsfaktoren in das Bundesgebiet geführt hatte, verlief die Zuwanderung aus der DDR vergleichsweise kontinuierlich und vor allem selektiv und kam damit dem Charakter klassischer Arbeitswanderungen sehr viel näher. Die bis zum Bau der Mauer insgesamt etwa drei Millionen aus dem Gebiet der DDR in das Gebiet der Bundesrepublik zugewanderten Deutschen — exakte Zahlenangaben liegen nicht vor⁴⁹⁾ — stellten in volkswirtschaftlicher Hinsicht ein außerordentlich wertvolles, weil überdurchschnittlich junges, mobiles und einsatzfreudiges Bevölkerungselement dar⁵⁰⁾. Der Transfer an immateriellem Kapital, dessen Wert nach vorsichti-

Wolfgang Benz (Hrsg.), *Die Bundesrepublik Deutschland. Geschichte in drei Bänden*, Frankfurt 1983, Bd. 1, S. 238–297, hier S. 247 f., sowie bei W. Abelshäuser/D. Petzina (Anm. 36), S. 77.

47) Vgl. W. Albers (Anm. 26), S. 419 f.; H. C. Wallich (Anm. 20), Kap. VI; G. Ambrosius (Anm. 46), S. 273 ff.; W. Abelshäuser, *Wirtschaftsgeschichte* (Anm. 11), S. 71 ff.

48) S. hierzu Gustav Stolper/Karl Häuser/Knut Borchardt, *Deutsche Wirtschaft seit 1870*, Tübingen 1966, S. 324.

49) Die Fortschreibungen des Statistischen Bundesamtes auf der Grundlage des Volkszählungsergebnisses von 1950 differieren für 1960 um nicht weniger als 755 000 Personen vom Volkszählungsergebnis 1961; vgl. Wolfgang Köllmann, *Die Bevölkerungsentwicklung der Bundesrepublik*, in: Werner Conze/M. Rainer Lepsius (Hrsg.), *Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum Kontinuitätsproblem*, Stuttgart 1983, S. 66–114, hier S. 74.

50) Vgl. S. Bethlehem (Anm. 2), S. 24 f. und S. 36 ff.

gen Schätzungen auf mindestens 30 Milliarden DM zu beziffern ist, bedeutete für die westdeutsche Wirtschaft in der Konkurrenz mit anderen Industriestaaten einen Aktivposten, der ihr die Fortsetzung hoher Wachstumsraten über die eigentliche Wiederaufbauphase hinaus ermöglichte⁵¹⁾ und den notwendigen wirtschaftlichen Strukturwandel erleichterte⁵²⁾.

Es ist sicher kein Zufall, daß die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte in die Bundesrepublik just zu der Zeit intensiviert wurde, als der Zustrom von Deutschen aus der DDR versiegt. Allerdings stellen sich die Zusammenhänge zwischen der zweiten und der dritten Zuwanderungswelle im Nachkriegsdeutschland — die sich im übrigen ja auch zeitlich überschneiden — doch sehr viel komplexer dar, als es eine undifferenzierte Abfolgebeziehung zum Ausdruck zu bringen vermöchte⁵³⁾. Schließlich darf auch nicht übersehen werden, daß die Ausländer, selbst wenn mit ihrem Einsatz ein gewisser Substitutionseffekt für deutsche Arbeitskräfte aus niedriger in höher qualifizierte Berufe einherging, hinsichtlich ihrer Qualifikationsstruktur keinen adäquaten Ersatz für das inzwischen ausgeschöpfte Arbeitskräftepotential der Vertriebenen und der Zuwanderer bieten konnten.

Auch wenn man andere Faktoren des wirtschaftlichen Wiederaufstiegs Westdeutschlands — wie etwa die Reintegration in den Weltmarkt, die Etablierung eines europäischen Marktes, die Wiedereinsetzung der Marktmechanismen als Hauptelemente der wirtschaftlichen Steuerung, eine orthodoxe Finanz- und Geldpolitik, die Förderung der Investitionen und der Kapitalbildung — nicht vernachlässigen dürfen, macht gerade der Vergleich mit anderen europäischen Volkswirtschaften deutlich, daß eine Grundvoraussetzung für das enorme Wachstum der westdeutschen Nachkriegswirtschaft „was the elastic labor supply which held down wages and maintained profits and investment“⁵⁴⁾. Die am Rekonstruktionsmodell orientierte Wirtschaftsgeschichtsschreibung vermutet denn auch eben in der Erschöpfung qualifizierter Arbeitskraftreserven die Hauptursache für den grundlegenden Wandel des Wachstumsmusters der westdeutschen Wirtschaft in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre. Diese Einschätzung trifft sich interessanterweise mit der Ludwig Erhards, der schon 1965 in seiner Regierungserklärung auf das durch die strukturelle „Beengung des Arbeitsmarktes“ bedingte Ende der Nachkriegszeit mit ihren außergewöhnlich hohen Wachstumsraten hingewiesen hatte⁵⁵⁾.

IV.

Fassen wir die bisherigen Überlegungen zusammen: Der Zustrom von Millionen besitzloser Flüchtlinge, die es im besiegten Rumpfdeutschland aufzunehmen und einzugliedern galt, erwies sich zumal in den ersten Nachkriegsjahren als eine hohe Belastung. Eine befriedigende Lösung des Problems erschien, solange als Ziel der Siegermächte die dauerhafte politische und vor allem wirtschaftliche Schwächung Deutschlands angenommen werden mußte, kaum möglich. Mit dem Wandel der globalpolitischen und weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen seit Ende der vierziger Jahre jedoch wurde das in der Vertriebenenbevölkerung

liegende Arbeitskräftepotential zu einem strukturellen Wachstumsfaktor für die westdeutsche Wirtschaft. Die umgehende Realisierung dieses Wachstumspotentials entsprach unter den konkreten historischen Bedingungen der zwingenden Logik der Mechanismen eines auf Leistungswettbewerb gegründeten Wirtschaftssystems, wie es im Gebiet der westlichen Besatzungszonen seit 1948 zur Aus-

⁵¹⁾ Vgl. W. Abelshäuser/D. Petzina (Anm. 36), S. 78 ff.

⁵²⁾ Zur Dynamik und Tragweite des wirtschaftlichen Strukturwandels in der Bundesrepublik s. K. Borchardt, Bundesrepublik (Anm. 33), S. 139–145.

⁵³⁾ Vgl. hierzu J. Fijalkowski (Anm. 18), S. 404 und S. 416 f., S. Bethlehem (Anm. 2), S. 139–154, sowie die Beiträge von Günter Schiller und Wolfgang Kauder in: K. J. Bade (Anm. 18), Bd. 2.

⁵⁴⁾ Charles P. Kindleberger, *Europe's Postwar Growth. The Role of Labor Supply*, Cambridge, Mass., 1967, S. 30. Dazu jetzt auch Hermann van der Wee, *Der gebremste Wohlstand. Wiederaufbau, Wachstum und Strukturwandel der Weltwirtschaft seit 1945*, München 1984, der Kindlebergers These vom Arbeitskräftereservoir als Erklärungsansatz für Wirtschaftswachstum anhand der neueren internationalen Forschungen überprüft und weitgehend bestätigt findet, S. 194–212.

⁵⁵⁾ Vgl. W. Abelshäuser/D. Petzina (Anm. 36), S. 80 f. Die Regierungserklärung Erhards ist abgedruckt in: *Die großen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schmidt*, eingeleitet und kommentiert von Klaus v. Beyme, München–Wien 1979, S. 191–230, hier S. 197–200.

prägung kam⁵⁶). In der Tat vollzog sich die Bewältigung des Flüchtlingsproblems in der Bundesrepublik auf der ökonomischen als der ersten und wichtigsten Integrationsstufe über die Absorption des zusätzlichen Arbeitskräftepotentials in einer ab 1950 stark expandierenden Wirtschaft. Flankiert wurde dieser Absorptionsprozeß durch eine Reihe politischer Maßnahmen wie den staatlich gelenkten Umsiedlungsaktionen, Wohnungsbauprogrammen und produktiven Leistungen des Lastenausgleichs⁵⁷). Der massive Bevölkerungszuwachs erforderte und förderte eine Beschleunigung und Intensivierung der Industrialisierung und den damit einhergehenden Strukturwandel. Weit davon entfernt, einen demographisch-ökonomischen Einschnitt zu markieren, erscheint der Vertriebenenstrom unter dem Aspekt seiner sozioökonomischen Wirkungen eher als ein im säkularen Trend liegendes Bedingungs-element der wirtschaftlichen Entwicklung.

Was folgt daraus für eine Abschätzung der Handlungsspielräume einer staatlichen Flüchtlingspolitik? Hat es zu der Wirklichkeit gewordenen Lösung des Flüchtlingsproblems eine realisierbare Alternative gegeben? Wie hätte eine solche Alternative aussehen können?

Halten wir uns fern aller Spekulation allein an das, was in der zeitgenössischen Öffentlichkeit und in der einschlägigen Literatur tatsächlich an sogenannten Möglichkeiten diskutiert wurde.

1. Die Möglichkeit einer massenhaften Auswanderung von Deutschen in überseeische Gebiete ist rasch abgehakt. Abgesehen davon, daß es hierfür schon an der Aufnahmebereitschaft der potentiellen Zielländer fehlte, wurde dieser Weg auch von deutscher Seite mehr oder weniger einhellig verworfen, und zwar — dies ist für unsere Frage besonders aufschlußreich — nicht allein aus volkstumspolitischen Gründen, sondern weil man bereits Anfang der fünfziger Jahre von dem damit verbun-

denen Abzug von Arbeitskräften für die Bundesrepublik nur nachteilige Folgen erwartete⁵⁸).

2. Eine andere denkbare Möglichkeit, zu einer Lösung des Flüchtlingsproblems zu gelangen, wäre der Weg einer staatlich dekretierten, eine durchgängige Nivellierung des Lebensstandards bewußt in Kauf nehmenden, egalisierenden Sofort-Partizipation der Vertriebenen am gesamten verfügbaren gesellschaftlichen Vermögen gewesen, wie er im Prinzip in der sowjetischen Besatzungszone resp. in der DDR eingeschlagen wurde. Hierzu freilich bedurfte es substantieller Eingriffe in die wirtschaftlichen und sozialen Besitzstände der eingessessenen Bevölkerung, wie etwa einer durchgreifenden Bodenreform, einer zentralen Investitionslenkung und Verteilung bzw. Zuweisung von Arbeitsplätzen sowie einer strikt durchgeführten Rationierung von Wohnungen und Konsumgütern. Auf niedrigem Gesamtniveau führte dieser Weg über eine relative Annäherung der Lebensverhältnisse der Einheimischen und der Vertriebenen insofern zu einer schnellen Lösung der „Umsiedlerfrage“, als er die Vertriebenen als eine eigene Bevölkerungskategorie mit spezifisch depravierter Sozialcharakteristik rasch aufhob. Allerdings war diese Methode unlösbar mit der Systemfrage verknüpft, und obwohl man die kurzfristig erzielten Eingliederungserfolge der SBZ/DDR von bundesdeutscher Seite aus nicht ohne eine gewisse Gespanntheit verfolgte⁵⁹), lag es doch auf der Hand, daß dieser Weg eines rigorosen Lastenausgleichs unter den verfassungs-, ordnungs- und globalpolitischen Rahmenbedingungen der Bundesrepublik — parlamentarische Demokratie, privatkapitalistisches Wirtschaftssystem und Kalter Krieg — weder gangbar noch wünschenswert war⁶⁰).

3. Bleibt schließlich noch eine dritte Möglichkeit zu erörtern. Sie war unter dem Gesichtspunkt ihrer historischen Realisierungschancen nicht weniger fiktiv und utopisch als die beiden anderen, sie war

⁵⁶) S. hierzu Gerold Ambrosius, Die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft in Westdeutschland, 1945—1949, Stuttgart 1977; Georg Müller, Die Grundlegung der westdeutschen Wirtschaftsordnung im Frankfurter Wirtschaftsrat 1947—1949, Frankfurt 1982. Einen gedrängten Überblick über die gesellschaftspolitischen Ordnungsvorstellungen nach 1945 gibt jetzt Hans Günter Hockerts, Bürgerliche Sozialreform nach 1945, in: Rüdiger vom Bruch (Hrsg.), „Weder Kommunismus noch Kapitalismus“. Bürgerliche Sozialreform in Deutschland vom Vormärz bis zur Ara Adenauer, München 1985, S. 245—273.

⁵⁷) Vgl. H. C. Wallich (Anm. 20), S. 246—269; W. Albers (Anm. 26), S. 422 und passim, sowie Friedrich Edding, Die wirtschaftlichen Folgen des Flüchtlingszustroms, in: Europa und die deutschen Flüchtlinge, Frankfurt 1952, S. 20—39.

⁵⁸) Für die von deutscher Seite gegen die Auswanderungslösung vorgebrachten Argumente s. die bei F. Edding, Bevölkerung und Wirtschaft (Anm. 24), S. 34, zitierte Denkschrift des Bundesministeriums für Vertriebene aus dem Jahre 1952. Vgl. ferner S. Bethlehem (Anm. 2), S. 205—232, sowie Günter Schmolders, Finanzierungsprobleme im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Eingliederung der Heimatvertriebenen, Berlin 1955, S. 159 ff.

⁵⁹) Als Beispiel hierfür F. Edding, Antrieb und Belastung (Anm. 24), S. 9 f., und ders., Die wirtschaftlichen Folgen (Anm. 57), S. 23 f.

⁶⁰) Hinsichtlich der Bewältigung des Vertriebenenproblems in der frühen DDR ist man immer noch verwiesen auf die in ihren Sachangaben zuverlässige, wenn auch in ihren Wertungen ganz dem Klima des Kalten Krieges verschriebene Arbeit von Peter-Heinz Seraphim, Die Heimatvertriebenen in der Sowjetzone, Berlin 1954.

dies eher noch mehr. Wenn sie dennoch öfter und hartnäckiger als jene in die Debatte geworfen wurde, so vermutlich deshalb, weil sie geeignet war, durch ihren düsteren Kontrast das tatsächlich Erreichte in um so hellerem Lichte zu zeigen. Gemeint ist die These, es müsse als Zeugnis besonders hohen Verantwortungsbewußtseins der bundesdeutschen Politik gelten, daß diese sich vorbehaltlos für die Integrationslösung entschieden und nicht der Versuchung nachgegeben habe, etwa nach Art der Palästinenser auch das deutsche Flüchtlingsproblem offenzuhalten, indem man millionenfache Flüchtlingsexistenz in ihrer ganzen Depravation in großen Lagern konservierte und so das Unrecht der Vertreibung und den Anspruch auf Rückkehr als schwärende Wunde inmitten Europas in Permanenz demonstrierte⁶¹).

Wie weit diese Vorstellung einer angeblichen Alternative an allen Realitäten der Lage und Entwicklung des westlichen Deutschlands vorbeiging, dürfte evident sein. Nicht allein hätte der kategorische Integrations-, ja Assimilationsauftrag der Siegermächte, die sich in diesem Punkte völlig einig waren, ein solches „Offenhalten“ von vorneherein ausgeschlossen. Auch war es gerade unter den Bedingungen einer sich dynamisch entwickelnden Marktwirtschaft mit hohem Arbeitskräftebedarf völlig undenkbar, ein Arbeitskräftereservoir dieser Größenordnung und Güte willkürlich und wider alle ökonomische Rationalität von der produktiven Nutzung auszuschließen. Aber auch von der anderen Seite, der der Vertriebenen aus betrachtet, mutet diese Idee schlechthin abwegig an. Der unbändige, schon sehr bald nach der Ankunft in den Aufnahmegebieten wirksam werdende Wille der meisten Flüchtlinge, den diskriminierenden Status des bloßen Objekts karitativer und fürsorglicher Betreuung schnellstens abzustreifen und sich aktiv ins Erwerbsleben einzuschalten, hat gezeigt, daß es nicht möglich ist, ein großes, konnationales Bevölkerungselement, dessen ganze Mentalität und Werthaltung von einem bestimmten zivilisatorischen, kulturellen und materiellen Lebensniveau geprägt ist, für längere Zeit in stark degradierten Lebensverhältnissen verharren zu lassen, während ringsum alles arbeitet, wirtschaftet und erwirbt.

Anders, als es das in der zeitgenössischen Diskussion zum Topos gewordene Schlagwort von der

„Proletarisierung“ der Vertriebenen unterstellte, nahmen diese bei ihrer sozialen Selbsteinstufung nicht ihre situationsbedingte Deklassierung zum Maßstab, sondern die soziale Position, die sie vor der Vertreibung innegehabt hatten⁶²). Das Streben, ihre aktuelle soziale Lage im Aufnahmeland wieder mit diesem am status quo ante gewonnenen Selbstbild in Einklang zu bringen oder ihm zumindest so weit wie möglich anzunähern, war beim Gros der Vertriebenen die Haupttriebkraft für ihre beachtliche Aufbauleistung. Keine Regierung hätte es deshalb vermocht, im Interesse einer abstrakten politischen Strategie dieser großen, an Leistung, Bewährung und Geltung orientierten Bevölkerungsgruppe die Teilnahme am Produktionsprozeß und die Wahrnehmung wirtschaftlicher und sozialer Aufstiegschancen zu verwehren. Wenn eine der neuesten Gesamtdarstellungen zur Geschichte der Bundesrepublik feststellen kann, die Alternative eines bewußten Offenhaltens der explosiven Lage, „um von den Deutschland-Mächten mit der Drohung gewaltsamer Konflikte die Rückgabe der Ostgebiete zu erzwingen“, sei nie auch nur erwogen worden⁶³), so zeugt dieser Befund mehr noch als von der Moralität der damaligen Politik von deren Realitätsbezug. Denn es hat eine solche Alternative, dies ist deutlich zu machen, angesichts der historischen Gesamtsituation in und um Deutschland nach 1945 zu keiner Zeit gegeben.

4. Aus dem bisher Dargelegten ergibt sich — und damit gelangen wir zur zusammenfassenden These —, daß die in der Bundesrepublik Gestalt gewordene Lösung des Vertriebenenproblems per Absorption des zusätzlichen Arbeitskräftepotentials in einer kraftvoll expandierenden Industrielandschaft wenn nicht geradezu determiniert, so doch hochgradig präformiert war. Im Gesamtkomplex des Geschehens seit 1950 ist kein Punkt erkennbar, an dem der Prozeß der Eingliederung durch Eingriffe der deutschen politischen Entscheidungsinstanzen in seinem Wesen und seiner Grundtendenz hätte verändert werden können. Was der politischen Steuerung zu tun verblieb, war, den strukturell vorgezeichneten Weg der Entwicklung von akzidentiellen Hemmnissen freizuhalten oder freizumachen und durch flankierende Maßnahmen dafür zu sorgen, daß dieser Prozeß der Absorption

⁶¹) Daß dies die Alternative gewesen sei, „vor der die Deutschen standen“, wurde beispielsweise behauptet von Friedrich Edding/Eugen Lemberg, *Eingliederung und Gesellschaftswandel*, in: *Die Vertriebenen in Westdeutschland*, Bd. II (Anm. 1), S. 156—173, hier S. 156f.

⁶²) Richtig gesehen bereits von Karl Valentin Müller, *Die Eingliederung der Heimatvertriebenen als soziologischer Vorgang*, in: *Durchbruch zu neuem Denken* (= Schriftenreihe der Ackermann-Gemeinde, Heft 6), München 1953, S. 49—80.

⁶³) Hans-Peter Schwarz, *Die Ära Adenauer. Gründerjahre der Republik 1949—1957*, Stuttgart-Wiesbaden 1981, S. 169.

sich möglichst reibungsfrei vollziehen konnte⁶⁴). Fördernd in diesem Sinne wirkten z. B. die Maßnahmen zur Beseitigung der Fehlverteilung der Arbeitskräfte durch Wiederherstellung der Freizügigkeit, durch staatliche Umsiedlungsprogramme⁶⁵) und durch die Schaffung von Wohnraum in der Nähe der Arbeitsplätze. Auch erforderte die Logik des marktwirtschaftlichen Systems im Interesse eines ökonomisch optimalen Einsatzes des vorhandenen Arbeitskräftereservoirs den Verzicht auf eine staatliche Flüchtlingspolitik, die sich, wie es die Vertriebenenverbände forderten, primär am Ziel einer Restauration der Vermögens-, Sozial- und Berufsstruktur in den Vertreibungsgebieten orientieren sollte⁶⁶).

Indem es gelang, für den Lastenausgleich gegen die weitergehenden Restitutionsansprüche der Vertriebenen eine Regelung durchzusetzen, in der das „elastische“ Entschädigungsprinzip über das „quotale“ dominierte — wenn auch nach Ansicht von Wirtschaftsexperten nicht deutlich genug dominierte —⁶⁷), blieb die Möglichkeit erhalten, in Verbindung mit hohen Investitionsraten den mobilisierenden und modernisierenden Effekt des Vertriebenenstroms durch den flexiblen Einsatz der verfügbaren Arbeitskräfte nach vorwiegend oder ausschließlich ökonomischen Bedürfnissen weitgehend zur Geltung zu bringen.

Der Erfolg dieser Lösung ist unter rein volkswirtschaftlichen Kriterien unbestreitbar. Eine differenzierte historische Betrachtungsweise kann aber nicht davon absehen, daß diese Lösung ihren sozialen Preis hatte. Da der Flüchtlingsstrom einen

strukturellen Arbeitskräfteüberschuß teils schuf, teils verstärkte, wurden schon in der Ausgangslage der westdeutschen Nachkriegsentwicklung die gesellschaftlichen Gewichte zugunsten des Produktionsfaktors Kapital verschoben. Indem die Integration im wesentlichen den Kräften des Marktes überlassen und damit primär unter das Gesetz größtmöglicher ökonomischer Effizienz gestellt wurde, hatten die Kosten vorwiegend jene zu tragen, die über die schwächere Position am Markt verfügten oder die vom Produktionsprozeß ganz ausgeschlossen waren. Die zur Beseitigung der Disparität zwischen Kapitalstock und Arbeitspotential erforderlichen Investitionen — in erster Linie über niedrige Löhne oder / und hohe Preise aufgebracht — führten zu einer verstärkten Konzentration und damit Disparität der Verteilung von Vermögen und Kapital, die sogar Ludwig Erhard als einen „bedenklichen Schönheitsfehler — ja sogar als noch Schädlicheres“ beklagt hat⁶⁸). Anzuführen sind auf der Passivseite des Integrationserfolges aber auch die erheblichen Einschränkungen des Lebensstandards derjenigen Bevölkerungsteile sowohl bei Vertriebenen wie bei Einheimischen, denen ihr einstiger, nun nicht mehr gefragter Beruf (man denke beispielsweise an die vertriebenen Bauern) ein besonders hartes persönliches Kriegsschicksal (Invaliden und Kriegerwitwen) oder ihr fortgeschrittenes Lebensalter schlechte Bedingungen für die Teilnahme am Leistungswettbewerb einer dynamisch sich entwickelnden und wandelnden Wirtschaft zuwies⁶⁹). Zu erwähnen sind nicht zuletzt auch die massiven Umschichtungen der beruflichen und sozialen Struktur zunächst bei den Vertriebenen, sekundär aber auch bei den Einheimischen, die sich als Anbieter von Arbeitskraft den durch den Bevölkerungszustrom verschärften Konkurrenzbedingungen nur partiell entziehen konnten⁷⁰).

Näher zu untersuchen, wieweit alle diese die Gesellschaft der Bundesrepublik nachhaltig prä-

⁶⁴) Vgl. hierzu auch das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft vom 26. 2. 1950 zum Thema „Kapitalmangel und Arbeitslosigkeit in der sozialen Marktwirtschaft“, in: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft. Sammelband der Gutachten von 1948 bis 1972, hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft, Göttingen 1973, S. 65—71.

⁶⁵) Über Zielsetzungen und Ergebnisse der Umsiedlungs politik zusammenfassend S. Bethlehem (Anm. 2), S. 48 ff.

⁶⁶) Für eine umfassende Darlegung und Erörterung der volkswirtschaftlichen Argumente gegen einen am Restitutionsgedanken orientierten Lastenausgleich s. etwa die 3. Tagung des Arbeitskreises „Vertriebenenfragen“ der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute am 13. und 14. 7. 1951 in Bonn, Protokoll vom 25. 8. 1951 (Kopie im Besitz des Verf.). In die gleiche Richtung gehen die Warnungen von W. Albers (Anm. 26), S. 426.

⁶⁷) Hierzu jetzt Reinhold Schillinger, Der Entscheidungsprozeß beim Lastenausgleich (1945—1952), Ostfildern 1985, und ders., Der Lastenausgleich, in: W. Benz (Hrsg.), Die Vertreibung der Deutschen (Anm. 1), S. 183—192. Daneben nach wie vor Armin Spitaler, Probleme der Aufbringungsseite des Lastenausgleichs, in: Die Vertriebenen in Westdeutschland, Bd. II (Anm. 1), S. 396—417.

⁶⁸) Rede Ludwig Erhards vor dem 7. Bundesparteitag der CDU am 14. 7. 1957, abgedruckt in: Ludwig Erhard, Deutsche Wirtschaftspolitik. Der Weg der Sozialen Marktwirtschaft, Düsseldorf—Wien 1962, S. 344. Allgemein hierzu s. auch Horst-Claus Recktenwald, Gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung, in: R. Löwenthal/H. P. Schwarz, Die zweite Republik (Anm. 45), S. 762—790, sowie K. Borchardt, Wachstum und Wechsellagen (Anm. 28), S. 728.

⁶⁹) Zur Lage der Rentenempfänger als „Stiefkinder des deutschen Aufstiegs“ in der ersten Hälfte der fünfziger Jahre s. Hans Günter Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945—1957, Stuttgart 1980, S. 204—215.

⁷⁰) Zum Problem der Umschichtung s. W. Albers (Anm. 26), S. 444 f.

genden Folgen und Auswirkungen des Vertriebenenzustroms von den einzelnen Sozialgruppen und ihren Organisationen — zu denken wäre dabei vorrangig an die Unternehmer und die Gewerkschaften — je nach Art und Intensität ihrer Betroffenheit erkannt und in ihre Interessenstrategien eingebracht wurden, wäre eine lohnende Aufgabe für die zeitschichtliche Forschung⁷¹⁾.

⁷¹⁾ Gegen die Dominanz des Rekonstruktionsmodells in der bisherigen Fachliteratur zur Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik vgl. die inzwischen erschienene, vor allem die Hauptthesen Abelshausers in Frage stellende Kritik von Rainer Klump, *Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Zur Kritik neuerer wirtschaftshistorischer Interpretationen aus ordnungspolitischer Sicht, Wiesbaden 1985. Ob der dort als Alternative propagierte, stärker ordnungspolitisch orientierte Ansatz der Rekonstruktionshypothese an Erklärungskraft für die westdeutsche Wirtschaftsentwicklung nach 1945 überlegen ist, wird erst seine breitere Erprobung in der wirtschaftshistorischen Forschung erweisen können.

Im übrigen aber sei, um allen Mißverständnissen vorzubeugen, das an sich Selbstverständliche noch einmal herausgestellt: Der hier verfolgte Ansatz einer auf die strukturellen Voraussetzungen der wirtschaftlichen Integration konzentrierten Betrachtungsweise erhebt natürlich nicht den Anspruch, das Phänomen der erfolgreichen Eingliederung der Flüchtlingsbevölkerung erschöpfend erklären zu können. Das Problem ist, wie alle historischen Fragen von einiger Bedeutung, zu vielschichtig und komplex für eine monokausale Analyse. Neben der ökonomisch-materiellen Eingliederung als der Grundvoraussetzung gab es eine Vielzahl flankierender Integrationsfaktoren in der Form individueller Leistungs- und Opferbereitschaft auf den verschiedenen Ebenen von Politik und Verwaltung, in Gestalt von Organisationen, Vereinen und Verbänden. Erst aus deren Zusammenwirken konnte die Integration als gesamtgesellschaftlich befriedigende und dauerhafte Lösung hervorgehen.

Das geteilte Berlin und die Deutschen nach dem Zweiten Weltkrieg

Das Thema „Das geteilte Berlin und die Deutschen nach dem Zweiten Weltkrieg“ bedarf der Präzisierung. Es waren nicht die Deutschen, die nach 1945 die wichtigsten Aussagen über Berlin machten, von den Entscheidungen ganz zu schweigen; alle deutschen Äußerungen hielten sich dicht an ausländische Stimmen und faßten wie diese die Frage Berlin immer nur als eine Teilfrage auf; das „geteilte Berlin“ wiederum war keine gleichmäßige Gegebenheit, sondern ein Resultat, das viele Phasen aufwies, in gewisser Weise eine Leistung, ja ein Sieg der einen Seite und dann Symbol einer schweren Niederlage; doch an diesem Sieg, weit mehr als an der Niederlage, waren „die Berliner“ wesentlich beteiligt, ebenso sehr wie die westlichen Alliierten und mehr als die Bewohner der „Bizone“ oder der Bundesrepublik Deutschland. Aber Walter Ulbricht und Otto Grotewohl waren ebenfalls Deutsche, und auch bei ihnen ist es nicht ausgeschlossen, daß sie auf Chruschtschow Einfluß ausübten, obwohl sie sich ihm grundsätzlich ohne Zweifel unterordneten. Eigentlich müßte das Thema also lauten: „Die Zeitgenossen und der Prozeß der Teilung Deutschlands und Berlins“, aber das wäre eine Aufgabenstellung, die sich auf knappem Raum kaum auch nur umreißen ließe, und daher ist eine Verengung des Blickwinkels erforderlich, obwohl ein Exklusivismus der Berliner Perspektive von vornherein unmöglich ist.

Am 11. Mai 1945 kablete Harold Callender, der Chefkorrespondent der New York Times in Paris, seinem Blatt die folgende Meldung, die zugleich eine Meinung enthielt: „Von Berlin ist wenig übriggeblieben. Warum sollte überhaupt etwas davon übrigbleiben? . . . Die Alliierten könnten Berlin sehr wohl das Schicksal Karthagos bereiten . . . Sehr wenige würden das Verschwinden dieses unliebenswerten Parvenus unter den europäischen Hauptstädten bedauern — des Parvenus Berlin . . . Eine Politik des ‚Berlin muß zerstört werden‘ würde mehr als ein dramatischer Akt der Gerechtigkeit sein. Sie würde der Beginn jener Erziehung Deutschlands sein, die notwendig ist, wenn Deutschland wieder ein zivilisiertes Niveau erreichen soll.“¹⁾ In dieser Meldung und Meinung kam

ein machtvolles Grundempfinden zu Wort, das keineswegs nur in den USA, sondern in ganz Europa und auch in Westdeutschland verbreitet war. Berlin war nun einmal seit 75 Jahren der Hauptsitz und das Symbol des Deutschen Reiches, das viele für ein „Großpreußen“ hielten und dem schon vor 1914 die Abneigung aller „reichsfeindlichen“ Kräfte gegolten hatte, ob es sich nun um Polen oder um die Anhänger einer älteren Reichsidee, nämlich die katholischen und die demokratischen Großdeutschen, handelte. Dieses Deutsche Reich hatte, wie fast alle Ausländer und nicht wenige Deutsche glaubten, den Ersten Weltkrieg verschuldet, und dieses selbe Reich hatte, von dem nationalsozialistischen Regime zum höchsten Punkt der Konzentration und des Machtwillens gebracht, nach so gut wie allgemeiner Überzeugung den Zweiten Weltkrieg willentlich „entfesselt“. Was der amerikanische Korrespondent schrieb, war daher die offene oder heimliche Überzeugung zahlloser Ausländer und auch vieler Deutscher, die sich den einst von Bismarck besiegten Traditionen zugehörig fühlten: schwäbischer Demokraten, rheinischer Katholiken, hannoveranischer Welfen. Berlin der Zerstörung zu überlassen, schien ebenso naheliegend und gerechtfertigt zu sein, wie den Staat Preußen auszulöschen.

Die wichtigste aller Entscheidungen über Berlin und Deutschland trafen die Amerikaner, als sie sich im Sommer 1945 entschlossen, an den Abmachungen der Europäischen Beratenden Kommission von September und November 1944 festzuhalten, die von ihnen eroberten Provinzen Sachsen und Thüringen zu räumen und statt dessen zusammen mit den Engländern und Franzosen jene Westsektoren eines fünften und gemeinsamen Besatzungsgebietes zu besetzen, als das Berlin definiert worden war. Wenn sie jener Grundstimmung gefolgt wären, die Callender zum Ausdruck gebracht hatte, würden sie Churchills dringendem Rat gefolgt sein, und ein gut abgerundetes West- und Mitteldeutschland hätte einem nur wenig kleineren Ostdeutschland einschließlich Berlins gegenübergestanden, das vermutlich dennoch durch die Abtrennung großer Gebiete jenseits der Oder und der westlichen oder der östlichen Neiße trotz Berlins beinahe so etwas wie eine „quantité négligeable“ gewesen wäre.

¹⁾ Das Mauerbuch. Texte und Bilder aus Deutschland von 1945 bis heute, Berlin 1981, S. 28.

Wenn es trotzdem, wie wahrscheinlich, zum Kalten Kriege gekommen wäre, würden sich sehr rasch und ohne größere Komplikationen ein West- und ein Oststaat gebildet haben. Der weitaus größere Weststaat wäre dann zu einem überdimensionalen Piemont geworden, oder eine undurchdringliche Grenze hätte sehr bald, wie wenig später in Korea, zwei völlig fremde Welten voneinander abgeschlossen.

Als die Amerikaner die Entscheidung trafen, ihre Sektoren gemäß den Bestimmungen von 1944 in Besitz zu nehmen, obwohl sie 1945 darauf verzichtet hatten, sich an der Eroberung Berlins zu beteiligen oder gar der Sowjetunion zuvorzukommen, machten sie die Ostzone Deutschlands potentiell zu einem starken Staat, sprachen sie sich für die Einheit Deutschlands aus und verurteilten sie sich selbst zu dem Schicksal, in nächster Nachbarschaft mit dem befremdlichen Alliierten, der sich noch ein Jahrzehnt zuvor für den Todfeind des „kapitalistischen Systems“ erklärt und der sechs Jahre zuvor durch den Hitler-Stalin-Pakt Hitlers Krieg überhaupt erst möglich gemacht hatte, entweder gemäß den Hoffnungen Roosevelts zu kooperieren oder nach den Vorhersagen klügerer Köpfe in eine unerbittliche Konfrontation verwickelt zu werden. Die Kooperation würde die gemeinsame Herrschaft über das gesamte verbliebene Gebiet des besiegten Feindes bedeuten haben; die Konfrontation mußte für die Westalliierten und für den notwendigerweise entstehenden Weststaat ein geteiltes Berlin zum Trumpf oder aber zum Mühlstein am Halse machen: zum Trumpf, wenn man zur Behauptung der Stellung entschlossen und überdies gewillt war, eine Konsolidierung der sowjetischen Macht im neuen Ostdeutschland zu verhindern; zum Mühlstein, sobald Zweifel und pragmatische Vernunft einen Bund schlossen, wie es in den Wohlfahrtsstaaten des westlichen Systems immer nahe liegt. Jedenfalls würde aber der westdeutsche Staat in eine weit größere Abhängigkeit von den Amerikanern geraten als jener vorstellbare west- und mitteldeutsche Staat ohne Berlin. Jenes präsumtive Ostdeutschland wiederum würde weder aus eigener Kraft noch mit Hilfe der vom Krieg so schwer getroffenen Sowjetunion in stande gewesen sein, das zerstörte Berlin zu einer prospektiven Hauptstadt eines künftigen Gesamtdeutschland zu entwickeln. Dagegen mußte gerade die Beschränkung auf das Zentrum Berlins die Einwirkungsmöglichkeiten der Sowjetunion und eines ostdeutschen Staates beträchtlich vergrößern.

Als die Amerikaner im Juli ihre Truppen nach Berlin einrücken ließen, da fuhren sie, wie der damalige Oberst Howley erzählt, 200 Kilometer durch ein völlig fremdartig wirkendes Land, und sie

kamen in Stadtteile, in der keine Maschine mehr an ihrem Platze war, in der es aber bereits Parteien und eine funktionierende Verwaltung gab. Deren Hauptsitze lagen indessen allesamt im sowjetischen Sektor, zu dem, anders als in Wien, die gesamte Innenstadt gehörte. Dieser Einzug schuf die Möglichkeit einer Teilung des bis dahin einheitlichen Berlin, aber er führte sie keineswegs unmittelbar herbei. Zugleich und paradoxerweise bedeutete er die Proklamation der Einheit Deutschlands, als deren Organ sich der gesamtalliierte Kontrollrat konstituierte, wo indessen jede einzelne Macht, abermals anders als in Österreich, über ein Veto-recht verfügte.

Die Initiative lag weiterhin bei der Sowjetunion. Von der Innenstadt Berlins aus erhoben die Zentren der bereits im Juni vom sowjetischen Oberbefehlshaber zugelassenen, aber zugleich in ein antifaschistisches Blocksystem eingespannten Parteien gesamtdeutsche Ansprüche und riefen eben dadurch in Westdeutschland rasch das erste Mißtrauen wach. Vor allem aber ging von hier der Versuch aus, den Charakter des deutschen, ja des europäischen Parteiensystems grundlegend zu ändern. Die Spaltung der bis dahin einheitlichen Arbeiterparteien hatte sich als Folge des Ersten Weltkrieges und der gerade für Marxisten so konsternierenden Russischen Revolution in ganz Europa vollzogen, und man konnte darin einen Differenzierungsprozeß der Reife sehen, welcher bereits vor dem Ausbruch des Krieges mit dem Gegensatz von Reformisten und Revolutionären einen unüberschbaren Anfang genommen hatte. Der Sieg des Nationalsozialismus hatte nach 1933 zwar eine Gegenbewegung in Gang gesetzt, welche „die Einheit der Arbeiterklasse“ auf ihre Fahnen schreiben wollte, aber an keiner Stelle Europas war es bis 1945 zu einer Verschmelzung einer sozialdemokratischen mit einer kommunistischen Partei gekommen, und nach 1945 konstituierten sich überall im sowjetisch besetzten Osteuropa sozialdemokratische Parteien als selbständige Organisationen, auch wenn sie durch eine „Aktionseinheit“ mit den Kommunisten verbunden waren.

Ausgerechnet in Deutschland aber unternahmen es die Kommunisten bereits Ende 1945, sich mit den Sozialdemokraten zu einer einheitlichen Partei zu verbinden, und das heißt praktisch, sich die Sozialdemokratie einzuverleiben. Es handelte sich um ein Unternehmen von großer geschichtlicher Tragweite und keineswegs um einen bloßen Willkürakt, denn der Drang nach Einheit „der Arbeiter“ war auch in Westdeutschland, in Frankreich und Italien genuin. Ebenso genuin waren freilich die Widerstände. Wäre die Verschmelzung zur „Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands“ auf gesamtdeutscher

Ebene gelungen, so hätte sich das Parteiensystem fundamental geändert; denn jene riesige Grenz- und Übergangszone zwischen dem „Proletarischen“ und dem „Bürgerlichen“ wäre verschwunden, die von der Sozialdemokratischen Partei eingenommen wird: Die einheitliche Arbeiterpartei hätte zwar in Westdeutschland nicht notwendigerweise das gleiche Übergewicht gewonnen wie in der Sowjetischen Besatzungszone, aber zwei Großparteien wären einander in schroffer, bloß für eine Übergangszeit noch durch den gemeinsamen „Antifaschismus“ temperierter Feindseligkeit gegenübergetreten. Eine solche Entwicklung wurde in Westdeutschland schon 1945 durch die Aktivität Kurt Schumachers verhindert, die offensichtlich einer breiten Grundströmung entsprach.

Walter Ulbrichts KPD konnte aber mit Hilfe der Sowjetischen Militäradministration Deutschland jene Verschmelzung bewerkstelligen, die schon bald als „Zwangverschmelzung“ bezeichnet wurde und die in der Tat sowohl ein großangelegter Angriff wie eine verzweifelte Defensivmaßnahme war, denn eine der Voraussetzungen waren die Resultate der Wahlen in Ungarn und Österreich, die für die Kommunisten katastrophal gewesen waren. Ein Erfolg in Berlin lag durchaus im Bereich der Möglichkeit. Berlin wäre dann eine in Sektoren geteilte, aber doch im Grunde eine einheitliche, nämlich sowjetisch-einheitliche Stadt geblieben. Der Widerstand einer kleinen Anzahl von Sozialdemokraten war die erste selbständige politische Aktion von Deutschen nach dem Ende des Krieges, denn sie wurde von den Besatzungsmächten nur auf sehr zögernde, ja laue Art und Weise unterstützt. Das Resultat war bekanntlich so eigenartig, daß die SED es sogar als Zustimmung zu ihrer Position interpretieren konnte, aber die entgegengesetzte Deutung fand eine triumphale Bestätigung durch die Wahlen vom 20. Oktober 1946, mit denen die Bevölkerung Groß-Berlins den angeblichen „Spaltern“ die Mehrheit gab und der SED eine nahezu vernichtende Niederlage bereitete.

Jetzt, nach den ersten und einzigen „freien Wahlen“, die jemals in einem Stück sowjetisch besetzten deutschen Territorium stattgefunden haben, zeichnete sich eine ganz neue Möglichkeit ab, die Möglichkeit eines einheitlichen und westlich orientierten Berlin, dessen sowjetischer Sektor bloß durch die Anwesenheit einer anderen Besatzungsmacht von den übrigen Sektoren verschieden gewesen wäre. Die große Symbolfigur dieser Möglichkeit wurde Ernst Reuter, der Sohn norddeutschen Bürgertums und ehemalige Generalsekretär der Kommunistischen Partei Deutschlands. Ein solches Berlin würde die sich bereits ganz deutlich abzeichnende Umwandlung der Sowjetischen Besatzungs-

zone in einen kommunistischen Staat aller Vermutung nach verhindert haben; und insofern war es eine Verteidigungsmaßnahme der Sowjetunion, daß sie die Amtsübernahme des gewählten Oberbürgermeisters durch ihr Veto verhinderte. Doch abermals waren Verteidigung und Angriff kaum voneinander zu unterscheiden: Die Blockade Berlins war eine unumgängliche Verteidigung der Wirtschaft des Ostsektors und der Ostzone gegen die Währungsreform in Westdeutschland, welche ihrerseits erst die Einheit eines Besatzungsgebiets schuf, die im Osten von Anfang an gegeben war; sie war aber andererseits auch der fast unglaubliche Versuch der wirtschaftlich weit unterlegenen Macht, mittels der politischen Vorteile, über die sie verfügte, die ehemaligen Alliierten zu einem schimpflichen Abzug aus der Stadt zu nötigen und dasjenige zu vereinigen, was 1945 Alternativmöglichkeiten gewesen waren: Sachsen und Thüringen und das einheitliche Berlin als künftige Hauptstadt eines von der SED und von nationalneutralistischen Kräften regierten Gesamtdeutschland, wie es Stalin allem Anschein nach vorschwebte.

Diesmal konnte nur die Bevölkerung von Berlin (West) Widerstand leisten, und es war vor allem ein Widerstand gegen die Versuchung, sich vom Osten versorgen zu lassen und weiterhin eine einheitliche Stadt zu bilden. Die eigentliche Absicht der Sowjetunion bestand aber unzweifelhaft darin, die Entstehung der Bundesrepublik zu verhindern. Indem die Bevölkerung der Westsektoren die größten Opfer auf sich nahm, um ihre Freiheit zu verteidigen, und indem sie erst dadurch den Westmächten die Möglichkeit gab, ihre Position zu behaupten, trieb sie gegen ihren Wunsch und Willen die Teilung ihrer Stadt ein entscheidendes Stück vorwärts und gab zugleich den Bewohnern Westdeutschlands die Chance, ihren eigenen Staat zu errichten. Die Teilung Berlins ließ den größeren Teil der Deutschen zu Bundesrepublikanern werden: Freiheit und Teilung waren unlösbar miteinander verknüpft, und darin bestand für die Deutschen die schlimmste Folge des Dritten Reiches. Aber gerade deshalb, weil die Berliner und insbesondere Ernst Reuter — durch seine Rede vor den zögernden Ministerpräsidenten in Rudesheim Ende Juli 1948 — indirekt und direkt so großen Anteil an dieser Teilung Berlins und Deutschlands hatten, mußten sie mit besonderem Nachdruck die Tatsache hervorheben, daß die Teilung ausschließlich auf der Hartnäckigkeit beruhte, mit der sich die Sowjetunion dem Selbstbestimmungsrecht als einem Menschenrecht in den Weg stellte. So entwickelte Ernst Reuter unter voller Zustimmung der Bevölkerung einen radikalen Revisionismus, der schlicht das Verschwinden der Russen und „gewisser russischer

Major und Obersten deutscher Nationalität“ verlangte²⁾. Eben dadurch rechtfertigte er jedoch die Meinung der sowjetischen Politiker, daß der Westen und die Deutschen ihnen gemeinsam das wertvollste Ergebnis des opferreichsten aller Kriege entreißen wollten — ihre Anwesenheit und Mitbestimmung in Deutschland.

Es war indessen ein Zeichen der veränderten Verhältnisse, daß die Sowjetunion nach der Aufhebung der Blockade im Mai 1949 alle Feuer ihrer konzentrierten Propaganda gegen den „westdeutschen Separatstaat“ und gegen die „Marionettenregierung“ in Bonn richtete, daß sie aber nicht in die Vergangenheit zurückgriff und etwa daran erinnerte, daß die KPD in der Endzeit der Weimarer Republik zum „Marsch in die Viertel der Kriegshetzer“ aufgerufen hatte, nämlich in die westlichen Stadtteile. Die nationalsozialistische Vergangenheit ließ sich nicht als Richtschwert gegen West-Berlin schwingen, weil die eigentliche „Bourgeoisie“ längst nach Westdeutschland übergesiedelt und ein Unterschied der politischen Einstellung zwischen dem bürgerlichen Wilmersdorf und dem proletarischen Wedding nicht erkennbar war. Der Wille, den höheren Lebensstandard und die freiere Lebensweise zu bewahren und nicht, wie Ernst Reuter es formulierte, „im grauen Elend des Sowjetparadieses“³⁾ zu versinken, war offenbar allen Schichten gemeinsam.

Weit eher waren die Ängste früherer Zeiten bei den Westalliierten gegenwärtig, die sich in den zwanziger Jahren meist über derartiges erhaben gedünkt hatten: „Sie haben gut reden“, sagte ein französischer General zu dem amerikanischen Stadtkommandanten Oberst Howley, der ihm wegen seines Defätismus Vorwürfe gemacht hatte, „aber vergessen Sie nicht: Wenn die russischen Armeen, wie jedermann annimmt, Frankreich überrollen und wenn es zwei Jahre dauert, bis Ihr Amerikaner kommt, um uns zu befreien, dann werde ich tot sein, dann wird meine Familie tot sein, und dann wird die ganze französische Bourgeoisie ausgelöscht sein.“⁴⁾ Und Generalleutnant Albert Wedemeyer, einer der mächtigsten Männer im Verteidigungsministerium zu Washington, auf dessen Initiative die Luftbrücke zu einem guten Teil zurückging, sprach sich auch deshalb gegen Gewaltanwendung aus, weil er sich vorstellte, daß westalliierte Bürger

in Berlin möglicherweise „zu den Salzbergwerken in Sibirien abtransportiert“ werden würden⁵⁾.

So stießen mit der Bildung der beiden Staaten und für lange Jahre danach zwei gesamtdeutsche Ansprüche auf Alleinlegitimität in Deutschland und Berlin aufeinander, die beide eine gewisse Gebrochenheit aufwiesen: Ernst Reuter und die drei Parteien in West-Berlin klagten unablässig das Unterdrückungsregime in der „Zone“ an und verlangten die Ausdehnung der Freiheit nicht etwa nur auf Ostdeutschland, sondern auf ganz Europa, und sie konnten mit Zufriedenheit auf Aussagen des jugoslawischen Botschafters verweisen, der bei einem Vortrag in der Freien Universität feststellte, Jugoslawien fühle sich mit Berlin besonders verbunden, da dessen Freiheitskampf an den jugoslawischen Widerstand gegen die Hegemonieansprüche der Sowjetunion erinnere⁶⁾.

Aber es paßte nicht recht zu dieser Militanz, daß sie die immer stärkere Eingliederung West-Berlins in die Bundesrepublik betrieben und die gleichberechtigte Teilnahme der Bevölkerung an den Wahlen zum Bundestag verlangten, und vor allem tauchten schon früh Zweifel auf, ob die Alliierten und ob die Regierung sowie die Bevölkerung der Bundesrepublik sich mit derjenigen Entschiedenheit hinter die Politik des Senats stellten, die allein einen Erfolg wahrscheinlich machen konnte. Ernst Reuter wollte den Sitz der Bundesregierung nach Berlin oder mindestens nach Hannover verlegt sehen, aber er mußte sich schon bald mit einem Kommentar des Chefredakteurs des Bayerischen Rundfunks, Walter von Cube, auseinandersetzen, der die Auffassung vertreten hatte, die Trennung von Berlin und von der SBZ sei faktisch bereits vollzogen und es sei erforderlich, daraus die Konsequenzen zu ziehen. Ließ die westdeutsche Bevölkerung Berlin im Stich? Der Herausgeber des „Tagesspiegel“, Erik Reger, sprach den Verdacht aus, der „westdeutsche Bund“ betrachte sich nicht, wie er es aus der Berliner Perspektive tun müsse, als „Keimzelle für Gesamtdeutschland“, sondern als „Selbstzweck“⁷⁾. Es ließ sich in der Tat nicht übersehen, daß das „Notopfer Berlin“, welches in der Bundesrepublik erhoben wurde, keineswegs populär war.

Wenn der Senat also befürchten mußte, von der Regierung in Bonn und von der westdeutschen Bevölkerung nicht mit genügender Energie unterstützt zu werden, so war er vom anderen Teil der Stadt aus einem wahren Trommelfeuer von Angrif-

²⁾ Rede vom 11. Juli 1948 (Ernst-Reuter-Archiv im Landesarchiv Berlin).

³⁾ Berlin. Ringen um Einheit und Wiederaufbau 1948—1951, Berlin 1962, S. 502.

⁴⁾ Frank Howley, Berlin Command, New York 1950, S. 273.

⁵⁾ Mark Arnold-Forster, Die Belagerung von Berlin. Von der Luftbrücke bis heute, Berlin 1980, S. 70.

⁶⁾ Berlin. Chronik der Jahre 1951—1954, Berlin 1968, S. 701.

⁷⁾ Ebenda, S. 167.

fen ausgesetzt. Der Gewerkschaftsführer Jendretzky legte ein Zehnpunkteprogramm „zur Eroberung Westberlins“ vor, die „Nationale Front des Demokratischen Deutschland“ nannte die Wahlen vom Dezember 1950 „Panzerwahlen“, die Erfolge der Nordkoreaner veranlaßten Walter Ulbricht, auch für Deutschland die „Ausräucherung der Nester der Kriegsbrandstifter“ ins Auge zu fassen, zum Widerstand gegen die „Bonner Verwaltung“ sowie die „vom amerikanischen Bürgermeister Reuter“ erlassenen Gesetze aufzurufen und zuversichtlich von dem „Volksgericht“ zu reden, vor dem die „Adenauer, Pferdenges, Spennrath und Reuter“ bald stehen würden⁸⁾. Am 1. Mai 1951 paradierten nicht weniger als 900 000 Angehörige der „Freien Deutschen Jugend“, der Volkspolizei und anderer Organisationen durch Ost-Berlin, und von der „Stadt des Friedens“ aus, die mehr und mehr zur „Hauptstadt der DDR“ wurde, erfolgten immer schärfere Angriffe gegen den „Generalkriegsvertrag“, mit dem die Bundesregierung in Bonn Westdeutschland auf einen Kolonialstatus reduziere und als Potential für den geplanten „Angriffs- und Eroberungskrieg“ der Amerikaner bereitstelle⁹⁾.

Aber auch die Zuversicht Ulbrichts war nicht ungebrochen, denn die Westsektoren Berlins erwiesen sich ganz unverkennbar als Anziehungspunkte für die Bevölkerung Ost-Berlins und der ganzen DDR; nach West-Berlin flüchteten immer mehr Menschen, die nach der Proklamation des „Aufbaus des Sozialismus“ durch die 2. Parteikonferenz der SED und nach dem offiziellen Beginn der Aufstellung einer Armee in Schwierigkeiten gerieten, und Ulbricht konnte nicht daran zweifeln, daß die durchsichtigen Strategeme seiner Vorschläge zwecks Bildung paritätischer Gremien zur Vorbereitung der Wiedervereinigung auch in der DDR weit unpopulärer waren als die schlichte Forderung der Bundesregierung nach Abhaltung freier und international überwachter Wahlen in ganz Deutschland. Nach dem Tode Stalins muß diese Unsicherheit Ulbrichts noch viel stärker geworden sein, denn er wußte zweifellos, was der westlichen Öffentlichkeit nicht bekannt war: Daß es mächtige Kräfte in der sowjetischen Führung gab, die bereit waren, einen Preis für die erstrebte Entspannung zu zahlen und — zweifellos gegen bestimmte Garantien — die DDR zu opfern, d. h. freie Wahlen in Deutschland zuzulassen. Als die Deutschen im östlichen, noch frei zugänglichen Teil Berlins und dann in weiten Bezirken der DDR zur größten Überraschung der Amerikaner, der Bundesregierung und

der westdeutschen Bevölkerung auf die Straße gingen, um ein einheitliches Berlin und ein einheitliches Deutschland zu erzwingen, da verhärtete sich mit dem Sturz Berijas die Haltung der Sowjetregierung von neuem, und das allein realistische Konzept Adenauers zur Erzwingung einer „westlichen Wiedervereinigung“ scheiterte bereits vor seiner vollen Ausbildung, weil selbst Eisenhower und Dulles nicht die entschlossenen Verbündeten waren, mit deren Hilfe die Deutschen das geteilte Berlin und das geteilte Deutschland zur bloßen Vergangenheit einer unmittelbaren Nachkriegszeit hätten machen können.

So beendete der 17. Juni 1953, ohne daß die Zeitgenossen das gleich hätten erkennen können, eine Periode der Flüssigkeit der Verhältnisse, und es war ein Symbol, daß Ernst Reuter bald darauf als ein verbitterter Mann starb. Wohl hatte er aussprechen können, was zweifellos die Haltung der ganzen Bevölkerung Berlins zu Wort brachte: „Ohne die sowjetische Besatzungsmacht würde ich heute ganz allein in das Rathaus des Ostsektors von Berlin gehen und dort die Geschäfte des Regierenden Bürgermeisters von ganz Berlin übernehmen, geschützt von der jubelnden Zustimmung der ganzen Berliner Bevölkerung.“¹⁰⁾ Aber es lag an den Amerikanern, daß er diese Worte nicht in Berlin sagen konnte, da sie ihm kein Flugzeug für die Reise von Wien nach Berlin zur Verfügung stellten, und erst wenige Wochen zuvor hatte er sich erneut mit Walter von Cube auseinandersetzen müssen, der sicher eine in der Bundesrepublik vorhandene, wenn auch nicht vorherrschende Stimmung artikuliert hatte, als er die Notaufnahme von Flüchtlingen aus der sowjetischen Besatzungszone eine „selbstmörderische Humanität“ genannt und die Sperrung der Grenzen der Bundesrepublik sowie die Aufnahme von Verhandlungen mit der SBZ-Regierung gefordert hatte¹¹⁾.

Die entschlossene Politik, die der ehemalige Kommunist hatte treiben wollen, war nicht nur an der sowjetischen Besatzungsmacht, sondern auch an der Vorsicht der Amerikaner und an der Zurückhaltung der westdeutschen Bevölkerung gescheitert. Und schon bald klangen die schroffen Sätze wie eine Erinnerung aus ferner Vorzeit, die Reuters Wirtschaftsstadtrat Gustav Klingelhöfer, einst ein führendes Mitglied der zweiten Münchener Räterepublik, im Februar 1952 in der „Neuen Zeitung“ zur Frage der Wehrpflicht geschrieben hatte: „Die Berliner . . . haben es unwiderleglich, nämlich körperlich erlebt, daß für die Sowjets Menschen vernichten oder Menschen leben lassen keine Frage

⁸⁾ „Neues Deutschland“ vom 5. August 1950.

⁹⁾ Berlin (Anm. 6), S. 365.

¹⁰⁾ Ebenda, S. 719.

¹¹⁾ Ebenda, S. 639.

des Rechts, sondern der Zweckmäßigkeit ist . . . Wer nicht die Macht der Sowjets will, ist ihr Feind und wird getötet . . . Real, allgemein und akut innerhalb und außerhalb aller Staaten, innerhalb und außerhalb des Eisernen Vorhangs ist nur der Kalte Krieg der Sowjets . . . Die Mobilmachung aller Feinde des Sowjetkommunismus durch das Wehrrecht der Demokraten nach innen und außen, außerhalb und innerhalb des Eisernen Vorhangs zielt in das Herz der sowjetkommunistischen Sklaverei.“¹²⁾

Aber auch Walter Ulbricht war nach dem 17. Juni 1953 nicht mehr derselbe, der er gewesen war. Er konnte sich nun schlechterdings nicht länger verbergen, daß seine Herrschaft ausschließlich auf den Machtmitteln der Besatzungsmacht beruhte. Zwar wiederholte er auch weiterhin die alten Wendungen, vom Verrat der rechten SPD-Führer und vom „amerikanischen Agenten“ an der Spitze der „abgesplitterten westlichen Stadtbezirke“ bis hin zu der geschichtlichen Notwendigkeit, den Kapitalismus auch in Westdeutschland zu überwinden, aber in der Sache war seine Politik doch weitaus defensiver geworden, und zu ihrem Hauptkennzeichen wurde neben der erbarmungslosen Härte des politischen Strafrechts das insistente Verlangen nach einem Ende des „Kalten Krieges“, der nur im Westen von „Agentenzentralen“ und vom Sender RIAS geführt werde, sowie nach „Normalisierung“ der Lage, die vor allem in Verhandlungen zwischen den deutschen Regierungen bzw. den Berliner Verwaltungen und also in einer Anerkennung der DDR und ihrer Hauptstadt bestehen müsse.

Im Westteil der Stadt wurden nun nach der kurzen Regierungszeit Otto Suhrs neben den nach wie vor sehr militanten und die Stimmung der Bevölkerung ausdrückenden Äußerungen des neuen Regierenden Bürgermeister Willy Brandt andere Töne desselben Mannes vernehmbar, welche einen Weg fort von der „Frontstadt“ und hin zu einem „Modus vivendi“ postulierten. Tatsächlich ging die Teilung der Stadt kontinuierlich weiter, etwa durch die Vervollständigung West-Berlins in der Energieversorgung und durch die Einführung von Aufenthaltsbewilligungen für West-Berliner, die sich mehrere Tage im Osten der Stadt aufhalten wollten. Aber immer noch war Berlin für die Besucher aus dem Westen und für die eigene Bevölkerung eine offene Stadt; und wenn Max Frisch in seinen Tagebüchern 1947 hauptsächlich den Schutt und bloß ganz am Rande die Teilung wahrgenommen hatte¹³⁾, so schrieb Hartmut von Hentig noch Anfang 1961 in

seinen Notizen über einen Berlin-Besuch nicht ohne einen Ton der Zufriedenheit, er habe mit Ost-Berliner Bekannten die Staatsoper besucht und nachher habe man geraume Zeit in einer West-Berliner Weinstube zusammengesessen¹⁴⁾.

Eben diese Tatsache führte schon im Laufe des Jahres 1958 auf Seiten der SED zu der Versicherung, man werde dieser offenen Grenze „Schutz“ ange-deihen lassen, und zu der (sachlich unrichtigen) Behauptung, die Westmächte hätten durch ihre Begünstigung der „Spalter“ das ihnen im Potsdamer Abkommen eingeräumte Besatzungsrecht verspielt. Sie führte zu dem Ultimatum Chruschtschows am 10. November 1958, zu Schwankungen und Defätismus im Westen, aber auch zu Bekundungen fester Entschlossenheit von Seiten de Gaulles und des neuen Präsidenten Kennedy. Sie führte schließlich am 13. August 1961 zur Errichtung der Mauer, d. h. zur vollständigen Teilung Berlins, dem einschneidendsten und folgenreichsten Ereignis der deutschen Geschichte seit jenem Entschluß der Amerikaner vom Sommer 1945. Es ist nicht erforderlich, die bekannten Ereignisse auch nur zu skizzieren. Aber es sollte der außerordentliche Tatbestand hervorgehoben werden, daß von Moskau und Ost-Berlin aus die Forderung nach Abzug der westlichen „Besatzungstruppen“ und nach Umwandlung der Westsektoren in eine „Freie Stadt“ immer wieder als „Konzession“ bezeichnet wurde, welche die Regierung der DDR mache, obwohl ihr das Recht auf Einverleibung zustehe.

Dies soll der Anlaß sein, um in einem Einschub zu fragen, in welche konstruierbaren Teilmöglichkeiten die Fragen des geteilten Berlins und der DDR zerlegt werden können und inwiefern den Westalliierten und der Bundesrepublik ein Gegner von ganz besonderer Art gegenüberstand.

1. Es ist vorstellbar, daß die Franzosen sich im Jahre 1949 geweigert hätten, ihre Besatzungszone in die entstehende Bundesrepublik eingliedern zu lassen und daß sie den „Seidenvorhang“ bis zur vollständigen Abschließung verstärkt und — in einer zusätzlichen kontrafaktischen Annahme — auch die von ihnen besetzten Viertel der Stadt Karlsruhe verwaltungsmäßig separiert hätten. Es ist offensichtlich so gut wie ausgeschlossen, daß sie bloß mit Hilfe ihrer Besatzungstruppen, gegen den Willen der Bevölkerung und gegen eine gewaltige „irredentistische“ Propaganda der Bundesrepublik diesen Zustand für längere Zeit hätten aufrecht erhalten können. Sehr rasch würden im eigenen Lande starke Stimmen laut geworden sein, welche auf die allein sinnvolle „Normalisierung“ gedrängt hätten,

¹²⁾ „Neue Zeitung“ vom 7. Februar 1952.

¹³⁾ Hermann Glaser (Hrsg.), Bundesrepublikanisches Lesebuch, München-Wien 1978, S. 206 ff.

¹⁴⁾ Ebenda, S. 484.

nämlich auf die Wiedervereinigung mit dem übrigen Deutschland, wenn auch natürlich nicht ohne jede Gegenleistung wie etwa gewisse Konzessionen gegenüber französischen Wünschen hinsichtlich eines ausgeprägteren Föderalismus.

2. Es ist ebenfalls vorstellbar, daß eine aktivistische Minderheit der Bevölkerung sich in der Tradition der Separatisten von 1923 aus innerer Überzeugung auf die Seite der Franzosen gestellt hätte, etwa deshalb, weil sie in der Bundesrepublik zu viele „preußische“ oder zentralistische Züge wahrgenommen hätte. Die Auseinandersetzung wäre dann um vieles härter gewesen; aber es ist aus den gleichen Gründen unwahrscheinlich, daß die Minderheit sich trotz der Unterstützung durch die Besatzungsmacht auf die Dauer hätte halten können.

3. Eine bloße Konstruktion ist die dritte Möglichkeit, daß die Mehrheit der Bevölkerung sich einer Partei zugezählt hätte, die in Frankreich die Alleinherrschaft ausübte und die auch in der Bundesrepublik zahlreiche Anhänger besäße, so daß sie von den führenden Schichten der Bundesrepublik als „Flut“ empfunden worden wäre. Dann hätte eine nicht geringe Wahrscheinlichkeit bestanden, daß diese Partei von ihrem festen Stützpunkt aus über kurz oder lang die ganze Bundesrepublik erobert haben würde. Eine solche Partei müßte aber einen universalen Anspruch erheben; sie müßte die Verhältnisse fundamental ändern wollen und dabei allgemeinen Wünschen und Strebungen entsprechen. Wenn sie bloß die Überführung der ganzen Wirtschaft in Staatseigentum erstreben würde, um der „Anarchie der Produktion“ ein Ende zu machen, würde sie zwar an starke Tendenzen anknüpfen, aber doch auf unüberwindliche Widerstände stoßen, weil der Gedanke der Freiheit zu vital gewesen wäre. Aber wenn sie auf glaubwürdige Weise behaupten könnte, die Aufhebung der „Anarchie“ in der Wirtschaft bedeute zugleich die Beseitigung allen Zwanges und aller Herrschaft, sei also gerade die Vollendung der individuellen Freiheit, würde sie über eine ganz ungewöhnliche Anziehungskraft verfügen. Und ihre Durchsetzungskraft würde noch höher sein, wenn sie sich, wie die KPdSU es getan hatte, zugleich als Protagonistin des Menschheitsgedankens eines friedlichen Zusammenlebens freier und gleicher Menschen und als die „kriegerischste aller Parteien“ dargestellt hätte.

In der Existenz der DDR waren 1961 alle drei Denkmöglichkeiten vereinigt. Sie war in gewisser Weise ein bloßes Besatzungsregiment, und Ernst Reuter hatte mit den entsprechenden Aussagen nicht unrecht; aber sie war trotzdem paradoxerweise die Ausfallstellung einer Partei, die im ganzen europäischen Westen und auch in der Bundes-

republik zahlreiche Anhänger besaß, so daß man gar nicht selten den Terminus „rote Flut“ anwandte. Sie war jedoch, drittens, auch das von einer relativ kleinen Minderheit im Verein mit der ideologischen Hauptmacht entschlossen verteidigte Sperrfort — von einer Minderheit, die durch die Geschichte der letzten vier Jahrzehnte hart gebeutelt worden war, die aber nur ihr Recht und ihre Triumphe wahrhaben wollte.

Diese Minderheit, die nach ihrem Glauben „eigentlich“ die Mehrheit war und eines Tages in der ganzen Welt siegreich sein wollte, baute mit Hilfe ihrer Schutzmacht vom 13. August 1961 an die Mauer mitten durch eine Riesenstadt und schuf damit einen Tatbestand, wie es ihn in der Weltgeschichte noch nie gegeben hatte, obwohl für den Augenblick auch Jerusalem geteilt war und obwohl einst Nikosia geteilt sein sollte. Sie hielt den Aufschrei aus, der durch die ganze nichtkommunistische Welt ging, und schwang sich sogleich zur Rechtfertigung und zum Gegenangriff auf.

Der Aufschrei wurde zuerst, wie es nicht anders sein konnte, vom Stadtoberhaupt West-Berlins, Willy Brandt, zu Wort gebracht: Nicht bloß eine Staatsgrenze werde trotz des Viermächtestatus durch die Stadt gezogen, sondern die „Sperrwand eines Konzentrationslagers“¹⁵⁾, und wenig später bestätigte der englische Außenminister nach einem Besuch, er sehe mit Grauen auf das von der Mauer und Stacheldraht umgebene Gefängnis zurück, das die Bewohner der SBZ einschließe¹⁶⁾. Die Hochzeiten der Freundschaft zwischen Amerikanern bzw. Alliierten und Deutschen, die 1950 im ersten Läuten der Freiheitsglocke ihr großes Symbol gefunden hatten, schienen zurückgekehrt zu sein. Eine beträchtliche Anzahl hochangesehener westlicher Intellektueller, unter ihnen Robert Oppenheimer und Manès Sperber, schickten Grüße nach Berlin und setzten diesen Mauerbau mit den Abschließungsmaßnahmen zaristischer Regierungen gleich. Die Internationale Juristenkommission nannte die Mauer eine Verhöhnung der Menschenrechte, und Bilder von den Menschen, die aus ihren Wohnungen in der Bernauer Straße sprangen und zur gegenüberliegenden Straßenseite flüchteten, oder von dem Mann, der, sein Kind auf den Nacken gebunden, trotz der Schüsse der Wachtposten glücklich das westliche Ufer der Spree erreichte, machten ihre Runde durch die Welt. Wolf Dietrich Schnurre und Günter Grass wandten sich in einem Offenen Brief an die Schriftsteller der DDR und

¹⁵⁾ Vgl. M. Arnold-Forster (Anm. 5), S. 193.

¹⁶⁾ Ein Schandmal im Urteil der Welt. Äußerungen ausländischer Politiker angesichts der Mauer, Bonn 1962, S. 33.

beschworen sie, ihre Stimmen gegen dieses Verbrechen an der Menschlichkeit zu erheben.

Und viele der angesprochenen Autoren antworteten tatsächlich, aber sie nahmen nicht einen Verstoß gegen ewige Gesetze der Gerechtigkeit wahr, sondern sie sprachen gegenwärtige Tatbestände an und beriefen sich auf Erfahrungen der Geschichte. Stefan Hermlin sah im 13. August eine „staatliche Aktion gegen die Globke-Schröder-Politik der Kriegsvorbereitung“, die bestimmt sei, „den gefährlichsten Staat der Welt, die Bundesrepublik, auf ihrem aggressiven Wege zu bremsen“, eine Aktion, die doch nur die logische Konsequenz der Spaltungspolitik sei, welche der Westen seit Mitte 1948 betrieben habe; Hans Marchwitza griff die „schwarzbraune Kriegskanaille“ an und behauptete gleichwohl mit großer Zuversicht: „Die stärkere Macht sind wir. Wagt ihr den Krieg, dann gibt es für euch kein Versteck, keinen Erdenfleck, wo unsere Waffen nicht hinreichen . . . Wer unseren Frieden angreift, wird vernichtet.“ Ludwig Turek erzählte von der maßlosen Enttäuschung, die er als 16jähriger Buchdruckerlehrling empfunden habe, als sich das Proletariat 1914 *nicht* gegen die „kriegswütigen Kaiserlichen“ erhoben hatte, und vom Aufstand des Ruhr-Proletariats im März 1920, an dem er beteiligt gewesen war, aber auch von „Niedertracht und Verrat der rechten SPD-Führung“, die den weißen Terror ermöglicht habe, und in all dem glaubte er eine Parallele zu dem Heute zu erkennen, wo die Kräfte der Reaktion und des Fortschritts abermals einander konfrontiert seien¹⁷⁾.

So argumentierten die Autoren der DDR weitaus geschichtlicher, und man durfte den Eindruck haben, daß die westlichen Schriftsteller sich nur deshalb so sehr auf die Gesetze der Menschlichkeit beriefen, weil sie über keine andere Sicht der jüngsten deutschen Geschichte verfügten. Dabei lag es auf der Hand, daß diese Erzählungen, so eindrucksvoll sie in all ihrer Einseitigkeit sein mochten, eine Lebenslüge waren, weil sie die Grundtatsache nicht zur Kenntnis nehmen wollten: daß diese Mauer nicht gegen amerikanische Panzer und deutsche Agenten gebaut worden war, sondern gegen die eigene Bevölkerung, die praktisch bloß aus Arbeitern bestand, weil nahezu alle Bürger längst geflohen waren. Und daher konnte es nur noch gräßlich wirken und sich als die radikale Umkehrung des ursprünglichen, humanistischen und idealistischen Ansatzes darstellen, wenn ein „Genosse Kämpfer“ seine Erlebnisse am 13. August folgendermaßen beschrieb: „Als jener Sonntagmorgen . . . begann, versuchten bestimmte Elemente noch zu entkom-

men, und es machte ihnen nichts aus, durch die Spree zu schwimmen, über Dächer und Mauern zu klettern oder durch Hintertüren zu schleichen . . . Die Feinde der Arbeiterklasse schrecken vor nichts zurück.“¹⁸⁾

Aber war nicht auch in jenen so einleuchtenden, so anschaulich begründeten Reaktionen des Westens und der westlichen Deutschen eine Lebenslüge offenbar geworden? Während des ganzen Jahres 1960 und bis zum August 1961 waren ja dauernd Signale über den Atlantik und sogar von Westdeutschland aus ergangen, welche die Sowjetunion ermutigen mußten, die offene Grenze in Berlin zu schließen, und manchmal war sogar eine Bereitschaft erkennbar geworden, Berlin vollständig aufzugeben. Walter Lippmann und die Senatoren Mansfield und Fulbright sprachen sich in diesem Sinne aus, und mindestens Lippmann ließ keinen Zweifel daran, daß er die dauernde Teilung Deutschlands für die auf allen Seiten und sogar für Adenauer erwünschteste, die nach Lage der Dinge „normale“ Lösung hielt¹⁹⁾; der Journalist Leonard Beaton und der Historiker Denna F. Fleming hatten vorgeschlagen, ganz Berlin den Russen zu überlassen, aber die Bevölkerung der Westsektoren in der Bundesrepublik neu anzusiedeln²⁰⁾. Eisenhower hatte im letzten Abschnitt seiner Amtszeit einen sehr eigenartigen Begriff von der Normalität und der Unnormalität der Situation in Berlin entwickelt, und Rudolf Augsteins Essay „Geht Berlin verloren?“ mochte man als zugespitzte Warnung oder als Ausdruck von Defätismus verstehen. Aber selbst Präsident Kennedy hatte in seinen entschiedensten Äußerungen nur den Willen zur Verteidigung des konkreten Status quo, d. h. der Gebietshoheit über West-Berlin, aber nicht die Entschlossenheit zur Behauptung des rechtlichen Status quo, d. h. des Viermächtestatus, erkennen lassen. So hätten sich die Berliner, wenn sie Politische Wissenschaftler und nicht bloß einfache Menschen gewesen wären, nicht so tief enttäuscht zeigen dürfen, aber auch ein Engländer schrieb einen Satz wie den folgenden: „Wir hatten Berlin als offene Stadt erlebt. Wir hatten dann gesehen, wie Berlin plötzlich zu einer geteilten Stadt wurde, was für ein Schock es für die Bevölkerung dieser Stadt war.“²¹⁾ Wie hätte dieser letzte Akt der Teilung Berlins kein Schock sein sollen? In Bonn sagte der Chauffeur Hans Krolls, Botschafter in Moskau, zu seinem Chef, als er im Radio die Nachrichten von der Passivität der Alliierten hörte: „Herr Botschafter, was

¹⁸⁾ Das Mauerbuch (Anm. 1), S. 105.

¹⁹⁾ Berlin. Chronik der Jahre 1959–1960, Berlin 1978, S. 582.

²⁰⁾ Ebenda, S. 747.

²¹⁾ M. Arnold-Forster (Anm. 5), S. 178 f.

¹⁷⁾ Hans Werner Richter (Hrsg.), Die Mauer oder Der 13. August, Reinbek 1961, S. 67, 74 f.

sagen Sie nun, da haben wir uns aber feine Verbündete ausgesucht.“²²⁾ Bonner Studenten schickten an Kennedy einen Regenschirm und riefen einen Zornesausbruch amerikanischer Medien hervor²³⁾. Noch nie hatte es bis dahin eine solche Krise zwischen den Alliierten und den Deutschen gegeben. Und gleichwohl ließ sich nicht leugnen, daß die Westmächte aus der Perspektive des Chruschtschowschen Ultimatums einen Abwehrsieg errungen hatten, und nach dem Ende der Kuba-Krise, die so eng mit dem Berlin-Problem verknüpft war, konnte niemand mehr übersehen, daß die Mauer nicht zu beseitigen war und daß die Truppen der Westmächte in ihren Sektoren Berlins bleiben würden. Und war es nicht eine bedeutsame Tatsache, daß auch jetzt niemand in der Welt Berlin und seine Bevölkerung mit Preußen und dem Dritten Reich in Verbindung brachte und daß in der Bundesrepublik längst keine Bedenken mehr gegen die außerordentlich hohe Finanzhilfe erhoben wurden, ohne welche der Westteil der Stadt nicht fortexistieren konnte?

Was folgen mußte, ist nie kürzer und prägnanter zum Ausdruck gebracht worden als durch einige wenige Sätze, die Willy Brandt aussprach, als er 1970 bereits Kanzler der Bundesrepublik war: „Will nicht auch Herr Kollege Strauß mir zugeben, daß damals (am 13. August 1961) ein Vorhang weggezogen worden ist und daß sich herausstellte, die Bühne war leer . . . Keine Bundesregierung . . . hat den Berlinern und dem Berliner Bürgermeister Brandt helfen können. Auch die mächtigen Vereinigten Staaten haben uns nicht helfen können, sondern wir haben zur Kenntnis nehmen müssen: dort ist die Grenze durch die Stadt gleichbedeutend mit einer Grenze zwischen den beiden Supermächten dieser Welt. Wer seitdem geglaubt hat, daß er, mit dem Kopf gegen diese schreckliche Mauer anrennend, etwas erreichen könnte, der hat leider zur Kenntnis nehmen müssen, daß das seinem Kopf schlechter bekommt als der Mauer.“²⁴⁾

Es war nun freilich Willy Brandt selbst gewesen, der mit dem Kopf gegen die noch gar nicht gebaute Mauer anrennen wollte, als er noch im Mai 1960 mit großer Leidenschaft von den „Gauleitern drüben“ und von dem dortigen Totalitarismus sprach, der nur in der Farbe anders sei als der nationalsozialistische²⁵⁾. Im Grunde genommen hatte ja auch er

die Auffassung Ernst Reuters und Gustav Klingelhöfers vertreten, die 1959 von Willy Schlamm auf ihren extremsten und bereits viel Anstoß erregenden Punkt gebracht worden war: Daß durch eine Zusammenfassung der Kräfte und durch Konzentrierung des Willens das Prinzip der Selbstbestimmung für die Deutschen und die Osteuropäer im Bündnis mit der gleichgesinnten Weltmacht Amerika gegen das despotische Rußland und den unterdrückenden Kommunismus durchgesetzt werden könne. Aber es hatte sich nun gezeigt, daß die westliche, die „entspannte“, die wohlfahrtsstaatliche Gesellschaft eine solche Anspannung und Konzentration von sich abwies, sofern sie nicht in einer klar erkennbaren Verteidigungssituation dazu gezwungen war. Indessen ließ sich andererseits nicht leugnen, daß das Beispiel dieser individualistischen Gesellschaft eine beträchtliche Anziehungskraft besaß und daß sich mindestens in Osteuropa beträchtliche Veränderungen abzeichneten.

So blieb für Willy Brandt und Egon Bahr, die „kalten Krieger“ und „amerikanischen Agenten“ von einst, nur noch der Weg, einen „Wandel durch Annäherung“ zu suchen und damit die Hoffnung zu verbinden, die Mauer werde immer durchlässiger und schließlich ganz fallen. Damit mußten freilich auch die Begriffe, die für sie eben noch selbstverständlich gewesen waren, wie etwa derjenige des Totalitarismus, so unzeitgemäß und obsolet erscheinen, daß sie nicht nur für die Gegenwart verworfen wurden, sondern sogar für das Verständnis der Vergangenheit kaum noch Anwendung finden konnten. Mehr und mehr Intellektuelle entdeckten nun Ähnlichkeiten zwischen den Regimes in Ost und West und klagten den „Imperialismus“ beinahe noch heftiger an als den „realen Sozialismus“, der sich vom Stalinismus nicht genügend befreit habe. Eine nicht ganz kleine Gruppe trieb im Zuge jener „Studentenrevolte“, an der in Berlin die Enttäuschung der einstigen „Fluchthelfer“ bedeutenden Anteil hatte, die Selbstkritik so weit, daß die Verhältnisse in der DDR grundsätzlich als Vorbild für die Umwälzungen gesehen wurden, die in der Bundesrepublik in Gang gesetzt werden mußten. Die Grundtendenz ging hier wie dort dahin, die gegebenen Verhältnisse zu akzeptieren, um dadurch den Frieden zu sichern und Veränderungen möglich zu machen, die je nach der Einstellung den Osten westlicher oder den Westen östlicher machen sollten. Selbst in bloßen Reisebeschreibungen und Zustandsschilderungen wurden diese Konzepte deutlich. Die westliche Version fand ihren symptomatischen Ausdruck in einer Rede des Bundespräsidenten Gustav Heinemann, welcher für die Politik eine neue Verhaltensweise verlangte, die „an der Angst und an der Trauer“ des Gegners Anteil

²²⁾ Hans Kroll, Lebenserinnerungen eines Botschafters, Köln-Berlin 1967, S. 509.

²³⁾ Deane and David Heller, The Berlin Wall, New York 1963, S. 43.

²⁴⁾ Rede vom 25. Februar 1970, in: AdG (1970), S. 15297.

²⁵⁾ Berlin (Anm. 19), S. 594, 610.

nahme²⁶⁾, eine Verhaltensweise mithin, die als Bemühen um Verstehen in der Geschichtswissenschaft ihren normalen Platz besitzt, die indessen nicht einmal hier sich vollständig durchgesetzt hat.

Aber große Teile der Deutschen in der DDR haben die gegebenen Verhältnisse *nicht* akzeptiert, obwohl sie keinerlei Hoffnung auf eine baldige Änderung haben. Sie schalten jedoch regelmäßig die westlichen Fernsehprogramme ein, und sie wünschen sich nichts sehnlicher als einen Besuch im Westen. Dieser Westen ist für sie zwar weitaus mehr die Überfülle des KaDeWe als die europäische Kultur, der sie ja in gewisser Weise näher geblieben sind als die „amerikanisierten“ Deutschen der Bundesrepublik. Aber sie wissen genau, daß die Versprechungen schon der späten fünfziger Jahre, der „demokratische Sektor“ Berlins werde bald zum Anziehungspunkt und Vorbild für die „noch“ kapitalistischen Stadtteile werden, sich nicht verwirklicht haben und sich nach menschlichem Ermessen niemals verwirklichen werden. Und so ist es bei aller Kritik, die der westlichen Oberflächlichkeit und Bindungslosigkeit entgegengebracht wird, doch nicht bloß die Differenz des Lebensstandards, die das Gefühl wachhält, in einer unnormalen und nur schwer erträglichen Situation zu leben. Vermutlich brachte Horst Krüger ein weit verbreitetes Empfinden zu Wort, als er in einem seiner Reiseberichte die Gesprächspartner sagen ließ: „Es ist alles so unsagbar umständlich und mühsam hier . . . Ruhe? Ja für euch, für euch im Westen. Das ist schon wahr — für euch herrscht Ruhe. Für uns geht es weiter.“ Und wer hätte die Situation dieser Deutschen im Blick auf die Ausreisebestimmungen der DDR je in bewegendere Worte gefaßt als Reiner Kunze mit den zwei Gedichtzeilen: „das grab herbeisehnen um am tisch des freundes eine tasse tee trinken zu dürfen“?²⁷⁾

Man spricht häufig und nicht zu Unrecht von der „normativen Kraft des Faktischen“. Aber es gibt auch Verhältnisse, deren Unnormalität durch den Verlauf der Zeit allmählich wieder anschaulicher und fühlbarer wird, sofern sich die Menschen das Denken und das Gefühl nicht selbst verbieten. Und so mag es gestattet sein, in einer kurzen Schlußbetrachtung den Blick auf Möglichkeiten der Zukunft zu richten.

Daß Deutschland geteilt ist, und zwar durch den Willen der Sowjetunion und der kommunistischen Bewegung, kann nach vierzig Jahren in seiner

Ungeheuerlichkeit besser erkannt werden als nach zwanzig Jahren, und nach sechzig Jahren besser als nach vierzig. Eben dies würde zweifellos der Fall sein, wenn Frankreich zwischen einer besetzten Zone und dem Vichy-Gebiet geteilt geblieben wäre oder wenn eine Grenzlinie von Liverpool nach York liefe. Aber im deutschen Falle handelt es sich um mehr als um die Zerreißung einer Nation. In Deutschland stoßen ein entspanntes und pluralistisches System eines sehr ungleichmäßigen Wohllebens und das gespannte System eines im Ursprung unbedingten politischen Willens aufeinander, der einen uralten Menschheitsgedanken zu verwirklichen behauptet. Diese Unbedingtheit hängt also mit einem Geschichtsverständnis zusammen, das an Einfachheit und Attraktivität nicht zu übertreffen ist, das aber eben deshalb den außerordentlichen Komplizierungen der Moderne nicht angemessen ist. Sicherlich ist gleichwohl nicht auszuschließen, daß es sich gerade durch die Konzentration eines ungebrochenen Willens und durch die Anziehungskraft einfacher Überzeugungen durchsetzt. Diese Möglichkeit trat auf frappierende Weise in Erscheinung, als Erich Honecker 1970 jenem Postulat Gustav Heinemanns, an der Angst und an der Trauer des Gegners Anteil zu nehmen, das Leninische „Wer—Wen“ („Wer wird wen vernichten?“) entgegengesetzte²⁸⁾.

Aber wenn man den Aussagen des gegenwärtigen Generalsekretärs der KPdSU trauen darf, hat das System eine „Demokratisierung“ nötig, und es erhebt keinen Anspruch mehr auf Alleinbesitz der Wahrheit. Daraus lassen sich schwerwiegende Konsequenzen ableiten, und ganz neue Fragestellungen zwingen sich auf. Indessen steht nicht *nur* ein System hinter der Teilung Deutschlands, sondern zugleich ein Staat, und dieser Staat wurde durch Hitlers Angriff von 1941 als solcher, unabhängig von seinem System, in Todesgefahr gebracht. Die Deutschen hatten unrecht, als sie nach 1949 das Menschenrecht der Selbstbestimmung mit dem Ziel in Anspruch nahmen, sich inmitten des Kalten Krieges auf die Seite eines der Antagonisten zu stellen und damit denjenigen Staat, der im Kriege am meisten gelitten hatte, von der Mitsprache über Deutschland auszuschließen. Die Frage ist freilich, ob Adenauers „Politik der Stärke“ nicht in Wahrheit unverzichtbare Defensive war, weil das legitime Staatsinteresse der Sowjetunion und das aggressive Ausgreifen des Systems nicht zu trennen waren.

Die Dinge sind zu verwickelt, als daß sie sich auf eine einfache Formel bringen ließen. Recht und Unrecht vermischen sich auf beiden Seiten und sind

²⁶⁾ Europa-Archiv, (1969) II, D 424.

²⁷⁾ Hedwig Walwei-Wiegmann (Hrsg.), Die Wunde namens Deutschland. Ein Lesebuch zur deutschen Teilung, Freiburg-Heidelberg 1981, S. 124, 202.

²⁸⁾ Europa-Archiv, (1970) II, D 210f.

nur durch Gedankenexperimente voneinander zu trennen. Aber zwei scheinbar gegensätzliche Wahrheiten sind klar erkennbar und sollten mit immer größerer Klarheit herausgestellt werden: Die Teilung Deutschlands und Berlins ist ein Unrecht und muß mit dem Verlauf der Zeit noch schmerzlicher als Unrecht erkennbar werden — es sei denn, es gelänge dem DDR-Regime, in der Bevölkerung das Bewußtsein des Unrechts zum Verschwinden zu bringen, oder die Selbstbezogenheit der westdeutschen Bevölkerung erreichte einen so hohen Grad, daß ihr das Schicksal der Deutschen in der DDR gleichgültig würde. Eine Wiedervereinigung Deutschlands, die auch nur die Möglichkeit einer einheitsstaatlichen und vielleicht gegen die Nachbarn zu wendenden Entwicklung enthielte, wäre ebenfalls ein Unrecht, weil sie ein Moment größter Unsicherheit in sich schließt und erneut jene Nation in eine tragische Aporie bringen würde, die „zu stark ist, um in Europa zu wohnen, und zu schwach, um über Europa zu herrschen“²⁹⁾.

Als Walter Ulbricht 1957 eine deutsche Konföderation vorschlug, handelte es sich um ein Strategem, das bestimmt war, als einen ersten Schritt die staatliche Anerkennung der DDR zu erreichen. Heute ist diese Anerkennung längst vollzogen, und es wäre kein bloßer Schachzug der Bundesregierung, wenn sie von der Sowjetunion die Zustimmung zur Bildung eines deutschen Staatenbundes verlangte, der Berlin zu einer Hauptstadt singulärer Art machen würde, weil darin ein Staatenhaus und zwei Parlamente existieren würden, aber keine Mauer. Es würde sich vielmehr um diejenige Forderung handeln, die allein neben dem moralischen auch den historischen Aspekt der Situation berücksichtigt, daher nicht als „Revanchismus“ abgetan wer-

den kann, und doch keine passive Hinnahme des gegenwärtigen Zustandes bedeutet. Mit der Verwirklichung würde auf neuer Stufe der Status des Deutschen Bundes wiederhergestellt werden, jenes sonderbaren Gebildes, welches trotz und wegen seiner Schwächen für die Welt, für Europa und nicht zuletzt für Deutschland selbst vermutlich besser war als jener kleindeutsche Einheitsstaat, der zwar lange Zeit hindurch nicht so aggressiv oder gar schuldig war, wie seine Feinde behaupteten, aber auch nicht so harmlos und friedfertig, wie er sich selbst sehen wollte.

Erst wenn das Faktum des Unrechtsbewußtseins in der Bevölkerung der DDR als unabänderlich erkannt und die Weckung des Unrechtsbewußtseins in der Bundesrepublik nicht mehr als „Revanchismus“ zu stigmatisieren ist, darf von einer genuinen Koexistenz die Rede sein. Sie wird sich nicht leicht erkennen lassen. Das Lächeln der Staatsmänner mag eine Kriegslüge sein, Städtepartnerschaften mögen der Manipulation dienen, organisierte Gespräche von Schriftstellern erbringen nur allzu leicht bloß die vorausgeplanten Resultate, die Besuche einfacher Menschen bewirken wenig, solange den „Kadern“ sogenannte Westkontakte verboten sind: Erst wenn, vornehmlich im noch geteilten Berlin, Wissenschaftler von hüten und Wissenschaftler von drüben auch private Gespräche miteinander führen dürfen, die nicht vom Staatssicherheitsdienst initiiert oder überwacht werden, wird im leidvollen Verhältnis der Deutschen zu ihrem geteilten Land und zu ihrer geteilten Hauptstadt ein neues und zukunftsvolles Blatt aufgeschlagen sein — nicht deshalb, weil schon dadurch die Verwirklichung des nationalen Hauptwunsches näherrücken würde, sondern weil das Verwirrende und Paradoxe einer in allen Vorhersagen stets unrichtig bestimmten Geschichte auf beiden Seiten ein neues Nachdenken erforderlich macht.

²⁹⁾ Ernst Nolte, Deutschland und der Kalte Krieg, Stuttgart 1985², S. 24.

Harald Guldin: Außenwirtschaftspolitische und außenpolitische Einflußfaktoren im Prozeß der Staatswerdung der Bundesrepublik Deutschland (1947—1952)

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/87, S. 3—20

Mit der Bildung der Bundesregierung im September 1949 wurde die Staatsgründung — der erste Teil des Prozesses der Staatswerdung — abgeschlossen. Der neugegründete Staat war jedoch noch einem Besatzungsstatut und der Obersten Gewalt der drei Westmächte unterworfen. In einem zweiten Teil des Prozesses der Staatswerdung mußte sich daher die Bundesrepublik von diesen Gründungsbedingungen emanzipieren und im Endergebnis die staatlichen Hoheitsrechte erlangen. Vorläufig abgeschlossen wurde dieser Prozeß mit der Unterzeichnung des Deutschlandvertrages am 26. Mai 1952. Aber bereits vorher veränderte sich die Rolle Westdeutschlands vom Gestaltungsobjekt alliierter Deutschlandpolitik zum mitgestaltenden Subjekt im Rahmen der euro-atlantischen Staatengemeinschaft. So gelang es der Bundesrepublik vor allem in den außenwirtschaftspolitischen, aber auch außenpolitischen Bereichen nach Erfüllung bestimmter Voraussetzungen, wichtige Souveränitätsgewinne zu erzielen und damit die Übertragung von staatlichen Hoheitsrechten an die bundesdeutschen Verfassungsorgane zu erreichen.

Franz J. Bauer: Zwischen „Wunder“ und Strukturzwang. Zur Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen in der Bundesrepublik Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/87, S. 21—33

Die Aufnahme und Eingliederung einer nach Millionen zählenden Flüchtlingsbevölkerung war eines der großen, den Zeitgenossen schier unlösbar erscheinenden Probleme in der Konkursmasse des nationalsozialistischen Deutschland. Um so größer war bei Beteiligten und Beobachtern die Verwunderung, als die wirtschaftliche Eingliederung der Millionen von Flüchtlingen und Vertriebenen in Westdeutschland dann doch binnen wenig mehr als einem Jahrzehnt im wesentlichen vollzogen war. Im Topos vom „Wunder der Integration“, der sich gewissermaßen parallel zum „Wirtschaftswunder“ einbürgerte, kam dieses Erstauen sinnfällig zum Ausdruck.

Demgegenüber deuten die neueren wirtschaftsgeschichtlichen Forschungen zur Rekonstruktion im Nachkriegsdeutschland darauf hin, daß der Flüchtlings- und Vertriebenenstrom in ökonomisch-funktionaler Hinsicht offenbar gar nicht so sehr den Katastrophencharakter hatte, der ihm im Erlebnishorizont der Betroffenen begreiflicherweise eignete. Die auffällige Kontinuität langfristiger sozio-ökonomischer Trendlinien vom Bismarckreich bis in die Bundesrepublik legt die Annahme nahe, daß die mit dem Flüchtlingsstrom einhergehende Vergrößerung des Arbeitskräftepotentials geradezu eine Voraussetzung für das außerordentlich dynamische Wachstum der westdeutschen Wirtschaft in den ersten beiden Jahrzehnten nach 1945 war. So gelangt der Beitrag zu der These, daß die rasche und vergleichsweise reibungslose wirtschaftliche Eingliederung der Vertriebenen weder ein „Wunder“ noch allein das Ergebnis einer aktiven staatlichen Politik war, sondern ein durch die strukturellen Rahmenbedingungen wesentlich präformierter, weitgehend selbstläufiger Prozeß.

Ernst Nolte: Das geteilte Berlin und die Deutschen nach dem Zweiten Weltkrieg

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/87, S. 35—45

Nicht nur die Entscheidungen, welche eine Teilung Berlins möglich machten, sondern auch die ersten wichtigen Äußerungen über Berlin rühren von Ausländern her. Die Amerikaner entschlossen sich gegen den dringenden Rat Churchills, an den im Jahre 1944 getroffenen Vereinbarungen festzuhalten, Sachsen und Thüringen zu räumen und die Westsektoren Berlins zu besetzen; frühe Äußerungen amerikanischer Korrespondenten waren gerade hinsichtlich Berlins noch von dem Gedanken des „Karthago-Friedens“ bestimmt. Aber sehr bald spielten die Deutschen eine eigene Rolle, in erster Linie die Mitglieder der Berliner SPD, und ihr Wirken ging in die Richtung einer „Teilung“, d. h. der Erhaltung des „westlichen Systems“ in einem Teil der Stadt. Der nächste Schritt, derjenige eines „radikalen Revisionismus“ zwecks Durchsetzung des Bevölkerungswillens in der ganzen Stadt, scheiterte jedoch, und der Wille der sowjetischen Besatzungsmacht sowie der deutschen Kommunisten erwies sich als unüberwindlich. In diesem Ringen und nach dem Bau der Berliner Mauer als vorläufigem Schlußpunkt der Auseinandersetzung wurden von Deutschen ganz verschiedenartige Auffassungen artikuliert, die zugleich Alternativmöglichkeiten bedeuteten. Der gegenwärtige Zustand läßt sich nicht auf eine einfache Formel bringen, aber er dürfte das Postulat eines Mittelweges zwischen resignierender Hinnahme und der Wiederaufnahme allzu abstrakter Forderungen nahelegen.