

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Gunther Mai

Der Alliierte Kontrollrat in Deutschland 1945—1948

Von der geteilten Kontrolle zur kontrollierten Teilung

Uwe Prell/Cyril Buffet

Die Berlin-Krise von 1948/49 Zu den Ursprüngen des Ost-West-Konflikts

Volkhard Laitenberger

Auf dem Weg zur Währungs- und Wirtschaftsreform

Ludwig Erhards Wirtschaftspolitik im Frühjahr 1948

B 23/88
3. Juni 1988

Gunther Mai, Dr. phil., geb. 1949; Privatdozent am Seminar für Neuere Geschichte an der Philipps-Universität Marburg/Lahn.

Veröffentlichungen u. a.: Westliche Sicherheitspolitik im Kalten Krieg. Der Korea-Krieg und die deutsche Wiederbewaffnung 1950, Boppard 1977; Kriegswirtschaft und Arbeiterbewegung in Württemberg 1914–1918, Stuttgart 1983; Die Geislinger Metallarbeiterbewegung zwischen Klassenkampf und Volksgemeinschaft 1931–1933/34. Mit einem Nachwort: Der Neubeginn 1945, Düsseldorf 1984; (Mithrsg.) Judentum und Antisemitismus von der Antike bis zur Gegenwart, Düsseldorf 1984; (Hrsg.) Arbeiterschaft in Deutschland 1914–1918. Studien zu Arbeitskampf und Arbeitsmarkt im Ersten Weltkrieg, Düsseldorf 1985; Das Ende des Kaiserreichs. Politik und Kriegführung im Ersten Weltkrieg, München 1987.

Uwe Prell, geb. 1959 in Karlsruhe; Studium der Politikwissenschaft an der Freien Universität in Berlin. Mitarbeiter der Stiftung „Luftbrückendank 1986–1987“; Politologe und freier Autor; seit 1987 Redakteur in der Redaktion „Berlin-Handbuch“ im Informationszentrum Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Grenzüberschreitung in Berlin. Der Reise- und Besucherverkehr und die westlichen politischen Entscheidungen, Berlin 1987; 15 Jahre Reise- und Besucherverkehr in Berlin, in: Deutschland Archiv, (1985) 12; (Hrsg. zus. mit Lothar Wilker) Berlin-Blockade und Luftbrücke 1948/49. Analysen und Dokumente, Berlin 1987; Annäherungen (neue Literatur in der DDR), in: L'80, (1983) 28; Entdeckerträume, in: L'80, (1986) 37.

Cyril Buffet, Dr. phil., geb. 1958 in Paris; Studium der Geschichte und Geographie an der Sorbonne in Paris; mehrere Forschungsaufenthalte in der Bundesrepublik Deutschland und in Berlin (West).

Veröffentlichungen u. a.: Liban. Histoire d'un malentendu 1936–1939, Paris 1983; (zus. mit U. Prell) Stabilität und Teilung. Die Berlin-Krise 1948/49 – Auftakt zum Kalten Krieg in Europa, in: Uwe Prell/Lothar Wilker (Hrsg.), Berlin-Blockade und Luftbrücke 1948/49. Analysen und Dokumente, Berlin 1987.

Volkhard Laitenberger, Dr. phil., geb. 1940; Leiter des Ludwig-Erhard-Archivs der Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Akademischer Austausch und auswärtige Kulturpolitik 1923 bis 1945, Göttingen-Zürich 1976; Organisations- und Strukturprobleme der auswärtigen Kulturpolitik in den zwanziger und dreißiger Jahren, in: Kurt Duwell/Werner Link (Hrsg.), Deutsche auswärtige Kulturpolitik seit 1871, Köln–Wien 1981; Dokumente zur ordnungspolitischen Bewältigung der Korea-Krise, in: Die Korea-Krise als ordnungspolitische Herausforderung der deutschen Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1986; Ludwig Erhard. Der Nationalökonom als Politiker (Biographie), Göttingen 1986; Aufsätze zur Geschichte der deutschen auswärtigen Kulturpolitik und zur deutschen Nachkriegsgeschichte.



ISSN 0479-611 X

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

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 4 41, 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; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1984, 1985, 1986 und 1987 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Der Alliierte Kontrollrat in Deutschland 1945—1948

Von der geteilten Kontrolle zur kontrollierten Teilung

Am 10. April 1948, in der 84. Sitzung des Alliierten Kontrollrats, verlangte General Clay von seinem sowjetischen Kollegen Sokolovski ultimativ die verbindliche Einigung über eine gemeinsame Währungsreform in allen vier Zonen. Als dieser sich weigerte, vielmehr neue Bedenken und Bedingungen geltend machte, erklärte Clay, er sehe keinen Sinn in der Fortsetzung dieser Beratungen. Als turnusmäßiger Vorsitzender erklärte er die Sitzung für geschlossen und verließ mit seiner Delegation den Raum.

Gewiß, diese 84. Sitzung hat nie stattgefunden. Denn bereits am 20. März, drei Wochen zuvor, hatten die Sowjets unter ähnlichen Begleitumständen den Kontrollrat verlassen, als die Vertreter der Westmächte sich weigerten, die Beschlüsse der Londoner Sechs-Mächte-Konferenz zur Gründung eines deutschen Weststaats zu diskutieren. Es ist aber doch keine vollständig erfundene Geschichte. Denn Clay hatte am 11. März Anweisung erhalten, die Mitarbeit an der Diskussion über eine gemeinsame Währungsreform in allen vier Zonen einzustellen und deren separate Durchführung in den Westzonen anzustreben, wenn im Kontrollrat bis zum 10. April keine Einigung zustande gekommen sein sollte. Washington und Clay wußten gleichermaßen, daß dies den „offenen Bruch“ in Deutschland bedeuten würde¹⁾.

Dieser Beitrag entstand mit Unterstützung der Stiftung Volkswagenwerk.

¹⁾ Foreign Relations of the United States (=FRUS), 1948/II, S. 878 ff., 892. The Papers of General Lucius D. Clay, Germany 1945—1949, ed. J. E. Smith, Bloomington 1974, S. 559 f., 574 f., 578, 589. Da es bis heute keine Geschichte des Kontrollrats gibt, sind noch immer die Darstellungen ehemaliger Mitarbeiter heranzuziehen: M. Balfour, Vier-Mächte-Kontrolle in Deutschland 1945—1946, Düsseldorf 1959; W. G. Friedmann, The Allied Military Government of Germany, London 1947; M. Virally, Die internationale Verwaltung Deutschlands, Baden Baden 1948; E. H. Litchfield et al., Governing Postwar Germany, Ithaca 1953. Inhaltlich weniger ergiebig, in den Bewertungen aber bemerkenswert ist die DDR-Studie von R. Badstübner, Zur Tätigkeit des Alliierten Kontrollrates in Deutschland 1945—1948, in: Zeitschrift für Geschichtswissenschaft, 1986 (34), S. 581 ff.

Wohl war der Kontrollrat seit geraumer Zeit praktisch arbeitsunfähig. Aber noch scheuten beide Seiten davor zurück, diesen als Symbol der alliierten Kooperationsfähigkeit im Nachkriegseuropa aufzukündigen. Die Dramatik der Ereignisse hat zumeist überdeckt, daß Ost wie West diesen letzten Schritt nur zögernd vollzogen, dabei offenkundig bestrebt waren, sich den Weg zurück (noch) ein wenig offenzuhalten.

So hatte Sokolovski am 20. März erklärt, der Kontrollrat bestehe „faktisch“ nicht mehr. In den folgenden Tagen wurde dies aber von sowjetischer Seite dahingehend „erläutert“, bei einer Rückkehr zu den Potsdamer Beschlüssen sei die Fortsetzung seiner Arbeit durchaus möglich. Da die Sowjetunion turnusgemäß den Vorsitz innehatte, lud sie in den nächsten Tagen zu Sitzungen des Koordinierungskomitees, des Finanzdirektorats und des Währungsreformausschusses ein, erkannte also de jure und de facto das Fortbestehen des Kontrollrats an²⁾.

Doch bei den Westmächten war das Interesse an einer Fortführung der Kontrollratstätigkeit merklich gesunken, war doch das Schicksal Deutschlands längst zu einer „Frage von Taktik und Timing“ geworden³⁾. Trotz des Drängens der Briten und vor allem der Franzosen weigerte sich Clay im April, den Kontrollrat einzuberufen. Als Frankreich, das im Juni den Vorsitz führte, den Sowjets noch einmal die Chance bot, eine Sitzung zu beantragen, ließen diese die Gelegenheit ungenutzt verstreichen. Gleichwohl war es möglich, daß der Kontrollrat am 22. Juni 1948, zwei Tage nach der Währungsreform in den Westzonen und am Tage vor der Verkündung entsprechender Maßnahmen in der SBZ, im Finanzdirektorat einen letzten Anlauf zur einvernehmlichen Regelung zumindest der speziellen Berliner Währungsproblematik unternahm; die geplante Diskussion über die Aufrechterhaltung des

²⁾ Vgl. dazu die offiziöse Zeitung der Sowjetischen Militäradministration: Tägliche Rundschau vom 26. und 28. 3., 14. und 18. 4., 9. 6., 19. 7. 1948.

³⁾ FRUS, 1947/II, S. 752 (Bevin).

Interzonenhandels zwischen den beiden Währungsgebieten fand jedoch bereits nicht mehr statt⁴⁾.

Das Angebot der Westmächte, ganz Berlin in das Währungsgebiet der SBZ einzubeziehen, solange ihre Rechte im Rahmen der Kommandantur wenigstens „dem Schein nach“ gewahrt blieben, reichte der Sowjetunion nicht (mehr)⁵⁾. Diese zögerte indes bis zum 1. Juli, um die Grundlagen der Kommandantur, die sie bereits am 16. Juni verlassen hatte, für hinfällig zu erklären. Erst jetzt hatte sie sich wohl entschieden: Mit dem Ende der Kontrollratstätigkeit seien auch die Vereinbarungen über Gesamtdeutschland und damit die Rechte der Westmächte in Berlin erloschen.

Am 3. Juli verknüpfte Sokolovski, nach Clays Bericht „keineswegs glücklich oder zuversichtlich“ über diese Eskalation⁶⁾, erstmalig Berlin-Blockade und Deutschlandfrage insgesamt. Bis dahin hatte die Blockade offenbar nur begrenzten Zielen gegenüber Berlin gedient. So war Ende Juni die Abschottung der SBZ, die die Westmächte zur Verhinderung des Zustroms entwerteter Reichsmark aus den Westzonen zunächst als legitim akzeptiert hatten, an den Zonengrenzen gelockert worden, nicht aber auf den Zufahrtswegen nach Berlin. Erst als Frankreich und Großbritannien sich geneigt zeigten, der Sowjetunion in der Berlinfrage entgegenzukommen, entschloß diese sich zur Ausweitung ihrer Ziele auf die „Lösung“ der Deutschlandfrage insgesamt. Aber verunsichert durch den Erfolg der Luftbrücke, zögerte sie erneut. Erst am 13. August, als die Moskauer Verhandlungen über eine Regelung der Berliner Währungsverhältnisse noch Aussicht auf Erfolg zu haben schienen, entfernte sie ihre Akten aus der Kommandantur, zog die Wachen ab und ließ ihre Fahne einholen.

Die Westmächte hielten trotz der Blockade gleichfalls an der Fiktion des Fortbestehens des Kontrollrats fest. Öffentlich erklärten sie zwar nur, daß ihrer Auffassung nach die Kommandantur weiterbestehe, was in der Tätigkeit der Luftsicherheitszentrale oder der Verwaltung des Spandauer Kriegsverbrehergefängnisses seinen Ausdruck fand. Intern freilich stellte jeweils am ersten eines Monats der turnusgemäß zuständige westliche Militärgouverneur fest, daß er mangels entsprechender Anträge keine Veranlassung sehe, den Kontrollrat einzuberufen⁷⁾.

Dieses spektakuläre, aber unrühmliche Ende des Kontrollrats konnte kaum überraschen. Nachdem mit Marshallplan und Kominform-Gründung die Vorentscheidungen gefallen waren, stand seit Mitte 1947 an der Nahtstelle zwischen den entstehenden Blöcken offenkundig eine „Flurbereinigung“ an: in Italien, der Tschechoslowakei und Deutschland. Als die endgültige „Klärung“ dieser nur scheinbar noch offenen Fragen in kurzer Abfolge im Krisenjahr 1948 erzwungen wurde, erreichte der Kalte Krieg seinen ersten dramatischen Höhepunkt. Einer derartigen Belastung konnte die fragile Konstruktion des Kontrollrats, in der die Sollbruchstellen von Beginn an zu erkennen gewesen waren, nicht gewachsen sein. Wie sollte im Zeichen der Blockbildung ausgerechnet in Deutschland eine Zwischenlösung möglich sein, die mit Wahrung der Wirtschaftseinheit qua Währungsreform die Rückkehr zur politischen Einheit offengelassen hätte, wenn am 1. März 1948 mit dem amerikanischen (bald: westlichen) Handelsembargo gegenüber dem sowjetischen Herrschaftsbereich nach der politischen auch die wirtschaftliche Teilung Europas manifest wurde, deren Verfestigung durch Militärbündnisse wenig später erfolgen sollte?

I. Alliierte Deutschlandpläne und die Entstehung des Kontrollrats 1944/45

Seit dem ersten Entwurf für die Organisation des alliierten Kontrollapparats in Deutschland, den die Briten der Europäischen Beratenden Kommission (EAC) am 15. Januar 1944 vorgelegt hatten⁸⁾, bestand ein „verfassungsrechtlicher“ Dualismus zwi-

schen Kontrollrat und Zonenkommandeuren bzw. mit anderen Worten: ein Dualismus zwischen politischer Einheit Deutschlands und Einheitlichkeit der Politik in Deutschland.

Den ersten britischen Vorstellungen fehlten noch Tiefenschärfe und Präzision im Detail, da die deutsche Frage dem primären Ziel, der Wahrung des

⁴⁾ Berlin. Quellen und Dokumente 1945–1951, bearb. v. H. J. Reichardt u. a., Berlin 1964, S. 1431 ff., 1441. Zu den Moskauer Verhandlungen vgl. FRUS, 1948/II, S. 995 ff.

⁵⁾ Clay Papers, S. 699.

⁶⁾ Ebda., S. 710. Das genaue Gegenteil in: L. D. Clay, Entscheidung in Deutschland, Frankfurt/M. 1950, S. 406.

⁷⁾ Ebda., S. 396.

⁸⁾ Public Record Office, London (=PRO), FO 371/40612/U409. FRUS, 1944/I, S. 155 ff.

britischen Weltmachtstatus, untergeordnet blieb: Deutschland sollte nicht nur Objekt alliierter Besatzungsherrschaft, sondern vor allem Klammer und Garant der gesamteuropäischen Nachkriegskooperation sein. Die Briten legten daher vorrangig Wert auf die Errichtung einer Europäischen Kommission der Vereinten Nationen, innerhalb derer ein besonderes „Steuerungskomitee“ der Großmächte, der spätere Rat der Außenminister, die eigentlichen Entscheidungen über eine (durch Veto garantierte) gemeinsame, einheitliche Besatzungs- und Rekonstruktionspolitik für ganz Europa fällen würde. Als regionales Unterorgan sollte — nach einer kurz zu bemessenden Übergangszeit der militärischen Besatzungsverwaltung — in Deutschland (wie in den anderen besiegten Staaten: Österreich, Ungarn, Italien, Bulgarien und Rumänien) eine zivile Hochkommission fungieren. Nur in dieser militärischen Übergangsphase, so lautete die vage Formulierung, sollte den Zonenbefehlshabern, „die als ein Gremium (body) zusammensitzen“, eben als Kontrollrat, die oberste Gewalt gemeinsam übertragen werden. Doch waren schon jetzt Vorbehalte gegenüber einer zu weitreichenden Selbstbindung erkennbar, indem durch Vetorecht und Notstandsklausel im Falle eines Dissenses die zonale Autonomie gewahrt blieb.

Demgegenüber waren die USA und die Sowjetunion sehr viel stärker an konkreten Regelungen für die Zeit der deutlich länger angesetzten militärischen Besatzungsphase in Deutschland interessiert. In ihrem Gegenentwurf⁹⁾ vom 27. Januar 1944 befürworteten die USA ein stark dezentralisiertes „zonales Verwaltungssystem“, in dem die alliierten Zonenverwaltungen ihre Eigenständigkeit bewahren sollten — mit Ausnahme Berlins, für das ein gemeinsames Regime, die spätere Kommandantur, vorgesehen war. Der Kontrollrat sollte die Tätigkeit der Zonenverwaltungen lediglich „koordinieren“ und nur die Regierungs- bzw. Wirtschaftsbereiche zentral überwachen, „die nach der Entscheidung der Besatzungsbehörden weiterhin auf einer nationalen Ebene arbeiten“. Hier spielten Dismemberment- bzw. extreme Föderalisierungs-Ideen eine einflußreiche Rolle. Nicht minder aber hatten die Erfahrungen mit der Militärregierung in Italien den Entschluß der amerikanischen Stabschefs gefördert, in Deutschland auf einer möglichst uneingeschränkten Handlungsfreiheit in der eigenen Zone zu bestehen.

⁹⁾ Ebda., S. 185 ff.

Die Sowjetunion griff in ihrem Vorschlag¹⁰⁾ vom 26. August 1944 auf die amerikanische Vorlage zurück, deren Dezentralisierungstendenzen sie noch zugunsten der Zonenkommandeure auszuweiten suchte. Sie wollte dem Kontrollrat alliierte Unterorgane völlig verweigern, mit Ausnahme des neu eingeführten Koordinierungskomitees, das die Beschlüsse des Kontrollrats ausführen und die deutsche(n) Verwaltungsbehörde(n) überwachen sollte. Offenkundig ging es der Sowjetunion bereits jetzt mehr um die Gewährleistung der Einheitlichkeit (uniformity) der „wichtigsten“ alliierten Maßnahmen in den verschiedenen Zonen, weniger um die Einheit (unity) Deutschlands unter alliierter Verwaltung und Kontrolle.

Da die USA dieses sowjetische Papier als „vielversprechend“ begrüßten, konnte die EAC in nur vier Sitzungen zwischen dem 11. und 20. September 1944 Einigung über den Kontrollapparat erzielen¹¹⁾. Die Briten mußten auf ihre „große“ zivile Lösung verzichten, konnten aber die „embryonale“ Hochkommission in Gestalt der Politischen Berater retten. Die Sowjets akzeptierten unter offenkundigem Zögern den von den USA geforderten alliierten Verwaltungsunterbau in Gestalt der zwölf Direktorate¹²⁾ sowie der (unumstrittenen) Kommandantur für Berlin. Das Einstimmigkeitsprinzip stieß ohnehin nirgends auf Widerstand. Am 12. November 1944 wurde das Protokoll über die Kontrolleinrichtungen unterzeichnet, das von den Regierungschefs in Yalta gebilligt und von den Franzosen am 1. Mai 1945 unterzeichnet wurde.

Doch waren mit diesem Kompromiß über die organisatorische Gliederung keineswegs die eigentlichen politischen Probleme gelöst, nämlich welche Funktionen der Kontrollrat selbst wahrnehmen, wie sein Verhältnis zu den deutschen Behörden (sofern solche bei Kriegsende bestanden) gestaltet, wie vor allem die Zuständigkeiten zwischen Kontrollrat und Zonenkommandeuren verteilt werden sollten. Schon in den Beratungen der EAC vom September 1944 war deutlich geworden, daß sich hinter den differierenden Vorstellungen über den Organisationsaufbau erhebliche Meinungsunterschiede über die Kompetenzen des Kontrollrats verbargen.

¹⁰⁾ Ebda., S. 299 ff.; PRO, FO 943/477.

¹¹⁾ PRO, FO 371/40664 und 40665. Das Protokoll vom 12. 11. 1944 ist abgedruckt in: Berlin (Anm. 4), S. 45 ff. Das gekürzte „Statement“ vom 5. 6. 1945, in dem alle Hinweise auf deutsche Ministerien und eine deutsche Zentralverwaltung durch den vageren Begriff „Behörde“ ersetzt wurden, ebda., S. 67 ff.

¹²⁾ Eine Organisationsübersicht in: Europa-Archiv, (1946), S. 275.

Nach Auffassung der Sowjetunion sollte die höchste Autorität den Oberkommandierenden zukommen, und zwar ausdrücklich „jedem in seiner Besatzungszone“. Da die autonome Herrschaft in der eigenen Zone für sie die „Souveränität“ (supremacy) des Zonenbefehlshabers begründete, war sie erst nach Verabschiedung des Zonenprotokolls in der EAC am 12. September 1944 zu Verhandlungen über die Kontrollbehörde bereit, so wie sie 1945 der Konstituierung des Kontrollrats erst zustimmte, nachdem Briten und Amerikaner sich aus ihrer Zone zurückgezogen hatten. Beschlüsse des Kontrollrats, die ohnehin dem Veto unterlagen, sollten vom Zonenkommandeur kraft eigener Entscheidung nach den jeweiligen „Bedürfnissen“ ausgeführt werden. „Die eigentlichen Kontrollelemente“ — so die sowjetische Auffassung — „würden die Besatzungstruppen in jeder der drei Zonen sein. Dies sei primär. Die zentralen Behörden, die wir durch koordiniertes Handeln vom Zentrum her steuern müßten, seien sekundär. Jeder Oberbefehlshaber würde für die Zustände in seiner Zone der eigenen Regierung verantwortlich sein und nicht den drei Regierungen gemeinsam.“¹³⁾

Nach dieser Interpretation war der Kontrollrat kein souveränes Gremium, sondern nur die Summe der souveränen Zonenkommandeure, deren Souveränität durch gemeinsame Beschlüsse nur insoweit eingeschränkt werden konnte, als diese sich selbst zu binden bereit waren. Demnach stand der Kontrollrat von Beginn an in der Gefahr, kein alliiertes Regierungsorgan, sondern lediglich ein Koordinierungsgremium zu werden. Dies schlug sich im Abkommen über den Kontrollapparat in Deutschland vom 14. November 1944 sowie im Potsdamer Abkommen nieder. Danach wurde „die höchste Gewalt in Deutschland durch die Oberbefehlshaber . . . nach den Anweisungen ihrer jeweiligen Regierungen ausgeübt . . . von jedem in seiner Besatzungszone, und auch gemeinsam, in Fragen, die Deutschland als Ganzes betreffen, in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Kontrollrates“ — mit dem Ziel, „soweit dies durchführbar ist“, die „Einheitlichkeit“ der Maßnahmen in den jeweiligen Zonen zu gewährleisten¹⁴⁾.

Zweifelloso hatte die Sowjetunion hier einen Erfolg von erheblicher Tragweite errungen. Aber wenn die Westmächte dies akzeptierten, so geschah es in voller Kenntnis der Bedeutung einer derartigen Re-

gelung. Vor allem aufgrund der Forderungen ihrer jeweiligen Militärs, die auf eine „freie Hand“ in ihrer Zone nicht verzichten wollten, richteten sich die Westmächte seit Ende 1944 auf eine erste Phase weitgehend separater Zonenverwaltung ein, der der Übergang zur gemeinsamen zentralen Verwaltung erst „später“ folgen würde. Insofern war auch die Konzeption der Anglo-Amerikaner von Beginn an bewußt dualistisch angelegt. Sie wollten dem Zonenkommandeur aber nur eine weitreichende Autonomie zubilligen, die „Souveränität“ sollte eindeutig beim Kontrollrat liegen. Konflikte über die „verfassungsrechtliche“ Stellung des Kontrollrates schienen den USA indes als akademisch, solange der Zonenbefehlshaber in Personalunion Mitglied dieses Gremiums war. Im Gegenteil: Da sie frühzeitig eine stark divergierende Besatzungspraxis in der britischen und sowjetischen Zone erwarteten, erschien ihnen der Dualismus als geeignetes Mittel, mögliche Konflikte zu mildern und zugleich die Dezentralisierung der innerdeutschen Machtstrukturen einzuleiten¹⁵⁾.

Als nach Yalta die Differenzen zwischen den Alliierten aufbrachen, waren es vor allem die USA, die das Einstimmigkeitsprinzip dahingehend umzudefinieren suchten, daß sie ausdrücklich für den Fall der Beschlußunfähigkeit des Kontrollrates das uneingeschränkte Recht des Zonenbefehlshabers verankert sehen wollten, in seiner Zone frei zu handeln und sich mit seinen Kollegen direkt auf bilateraler Ebene zu verständigen. Während die Sowjets dazu „betont“ schwiegen, lehnten selbst die Franzosen diesen Vorstoß entschieden ab: „Der amerikanische Entwurf . . . ist eine Einladung zu Spaltung und einseitigem Vorgehen.“¹⁶⁾ Die Briten weigerten sich, die Handlungsunfähigkeit offiziell zu protokollieren, obwohl sie intern diesen Fall als immer wahrscheinlicher diskutierten: Um angesichts des zu erwartenden Fehlens einer deutschen Zentralgewalt bei Kriegsende ein „de facto dismemberment“ zu verhindern, hielten sie an der Regierung Dönitz (um die sich auch die Sowjets bemühten!) als letzter Klammer fest¹⁷⁾. Wengleich das Potsdamer Abkommen schließlich an der oben zitierten Fassung festhielt, war doch nach den vorangegangenen Diskussionen in der EAC vorauszusehen, daß die unterschiedlichen Interpretationen dieser Formel zu

¹³⁾ PRO, FO 371/40665/U7516.

¹⁴⁾ FRUS, Potsdam/II, S. 1481.

¹⁵⁾ FRUS, 1944/I, S. 326, 383, 399 ff.; FRUS, 1945/III, S. 451 ff.

¹⁶⁾ Ebda., S. 504 ff. Das Zitat nur im britischen Protokoll, PRO, FO 371/46824.

¹⁷⁾ R. Hansen, Das Ende des Dritten Reiches. Die deutsche Kapitulation, Stuttgart 1966, S. 190 ff.

erheblichen Abweichungen in ihrer praktischen Umsetzung führen würden.

Trotz aller Vorsätze der Westmächte, in Potsdam mit der Sowjetunion zu tragfähigen gesamtdeutschen Regelungen zu kommen, bewirkten die Konflikte über Grenzen, Reparationen und Export-Import-Plan sehr bald die Rückkehr zum zonalen Ansatz, vor allem nachdem die Sowjetunion mit der einseitigen Zulassung von Parteien und Gewerkschaften am 10. Juni und der Errichtung zentraler Zentralverwaltungen am 27. Juli noch vor dem Ende der Konferenz ihre Auffassung von zentraler Autonomie und Einheitlichkeit der Maßnahmen in Deutschland demonstriert hatte. In Potsdam stellten die Westmächte endgültig ihre „zentralistischen“ Konzeptionen für die Besatzungsverwaltung zurück und betonten nunmehr den faktischen, nicht den „verfassungsrechtlichen“ Primat der Zonen als provisorische Regelung für eine zeitlich nicht mehr definierte Übergangsphase. Demgegenüber betonte nun die Sowjetunion, die dies als Annäherung an ihre bisherige Position an sich hätte begrüßen müssen, stärker das zentralistische Element, indem sie am 30./31. Juli die Errichtung deutscher Zen-

tralverwaltungen forderte. Sie tat dies aber erst, nachdem mit Byrnes' Reparationsformel der zonale Ansatz festgeschrieben worden war, der ihren Forderungen in diesem Bereich nicht gerecht wurde.

Dieser Umschlag der jeweiligen Positionen war kein ad hoc gefundener Kompromiß zur Rettung der Potsdamer Konferenz, sondern geschah aus wohlkalkuliertem Interesse, war konsequentes Ergebnis eines mehrmonatigen Erfahrungs-, Diskussions- und Entscheidungsprozesses. Angesichts der seit Anfang 1945 in Europa entstandenen Konfliktpotentiale entsprach diese Lösung den westlichen Perspektiven in Europa ebenso wie den sowjetischen, indem sie — wenngleich als unaufgelösten Widerspruch — den gesamtdeutschen Vorbehalt als mögliches Instrument zur Verhinderung konkurrierender Transformationsbestrebungen ebenso geltend machte wie den Anspruch auf zonale Besitzstandswahrung als Voraussetzung eigener Neuordnungsmaßnahmen. Es blieb dem Kontrollrat überlassen, zu versuchen, ob und wie der Dualismus zwischen den Zonen und der Zentrale auf einen arbeitsfähigen Nenner zu bringen war.

II. Das Scheitern der politischen Einheit 1945/46

Mit der Absetzung der Regierung Dönitz am 23. Mai und der alliierten Erklärung vom 5. Juni 1945 hatte sich nicht nur die Befürchtung der Westmächte bestätigt, daß es bei Kriegsende keine funktionsfähige deutsche Zentralinstanz geben werde, sondern die Alliierten hatten selbst die Verpflichtung zur direkten Verwaltung Deutschlands übernommen. Dies präjudizierte den Neuaufbau aus zonalen Ansätzen heraus und machte die Wiedererrichtung einer deutschen Zentralinstanz von der Vereinbarkeit der politischen Ziele der Siegermächte abhängig. Politische Einheit(lichkeit) konnte unter diesen Voraussetzungen auf zwei Wegen gewährleistet werden, wie sie das Potsdamer Abkommen vorgezeichnet hatte: zum einen „von oben“ durch die Errichtung deutscher Zentralverwaltungen (auch wenn diese nur für Wirtschaftsfragen zuständig sein sollten), zum anderen „von unten“ durch die gesamtdeutsche Zulassung von Parteien und Gewerkschaften.

Aber schon in Potsdam war erkennbar geworden, daß die deutschen Zentralverwaltungen nicht Grundlage und Klammer alliierter Kooperation

sein würden, sondern bestenfalls das Ergebnis eines kaum mehr absehbaren künftigen Konsenses.

Die These, die Errichtung deutscher Zentralverwaltungen (und ebenso die frühzeitige Zulassung gesamtdeutsch organisierter Parteien und Gewerkschaften) sei an der französischen Blockadepolitik im Kontrollrat gescheitert¹⁸⁾, ist nur bedingt richtig. Zum einen waren die anglo-amerikanischen Vorschläge mit den sowjetischen kaum vereinbar. Zum anderen waren die Franzosen, besonders nach dem Rücktritt de Gaulles im Januar 1946, ernsthaft um pragmatische Ersatzlösungen bemüht, die bezeichnenderweise von den anderen Alliierten z. T. mit fadenscheinigen Gründen zurückgewiesen wurden.

Frankreichs Veto gegen die Zentralverwaltungen (sowie gesamtdeutsche Gewerkschaften und Parteien) diente eingeständenermaßen dem Zweck, seine deutschlandpolitischen Ziele nachträglich, d. h. nach und gegen Potsdam, durchzusetzen: Die

¹⁸⁾ E. Deuerlein, Frankreichs Obstruktion deutscher Zentralverwaltungen 1945, in: Deutschland Archiv, (1971) 4, S. 466 ff.

Ruhr, das Rheinland und die Saar sollten — unter Berufung auf das sowjetische Vorgehen im Osten — vom Reich abgetrennt werden. Zugleich galt es, mit der Verzögerung zentralistischer Ansätze den baldigen Wiederaufstieg Deutschlands zu verhindern, um auf dessen Kosten einen wirtschafts- und sicherheitspolitischen Vorsprung zu gewinnen. Nach anfänglicher, gleichwohl zögerlicher Kooperation stellten die Franzosen am 1. Oktober 1945 ihre Mitarbeit in diesen Fragen ein. Sie ließen sich jedoch, indem sie einen Beobachterstatus beibehielten und Verhandlungen der anderen Mächte im Kontrollrat duldeten, eine Hintertür offen.

Trotz massiver Pressionen seitens der USA nahm die französische Regierung es in Kauf, daß sie der Sowjetunion die Chance bot, sich hinter ihrem Veto zu „verstecken“. Diese Obstruktionspolitik wurde ihr durch die heimliche Unterstützung der Briten erleichtert, die kaum noch Hoffnung hatten, mit Hilfe von Zentralverwaltungen auf die Entwicklung in der SBZ Einfluß nehmen zu können. Aus übergeordneten Rücksichten suchten diese den Ausgleich mit den Franzosen und waren insofern bereit, ihnen durch Verzögerung im Kontrollrat großzügig Bedenkzeit einzuräumen. Zwar erachteten die Briten aus Gründen der praktischen Besatzungspolitik und ihrer Kosten derartige Zentralverwaltungen für vorteilhaft, aber angesichts wachsender Distanz zur Sowjetunion waren sie sich keineswegs sicher, ob sie den Preis dafür — die Einschränkung ihrer zonalen Autonomie — wirklich zahlen wollten¹⁹⁾.

Die Politik der USA in dieser Frage war widersprüchlich. Vehement drängten sie, d. h. in erster Linie Clay, auf die Errichtung der in Potsdam beschlossenen Zentralverwaltungen sowie auf die einheitliche Zulassung von Parteien und Gewerkschaften. Neben der Hoffnung auf Entlastung von den Aufgaben und Kosten der Besatzungsverwaltung war ihr Hauptmotiv, durch Vier-Mächte-Regelungen eine Sonderentwicklung der SBZ zu verhindern. Noch vor der Vereinigung von SPD und KPD zur SED sollten „Prinzipien“ der innerparteilichen Demokratie festgelegt werden, später ebenso für die Gewerkschaften²⁰⁾; ein Betriebsrätegesetz würde „weiterem einseitigen Vorgehen in der so-

wjetischen Zone zuvorkommen“²¹⁾; mit Hilfe von Zentralverwaltungen wäre die „exklusive sowjetische Kontrolle über eines der größten und wichtigsten deutschen Gebiete nieder(zu)reißen“²²⁾.

Wenn diese Absichten letztlich scheiterten, so lag dies keineswegs nur an der französischen Obstruktion. Es war gerade Clay, der, um Druck auf die anderen Mächte auszuüben, frühzeitig Ersatzlösungen außerhalb des Kontrollrates vorschlug bzw. Ersatzlösungen innerhalb desselben verhinderte. Durch sein ultimatives Drängen sollte Clay als einer der ersten die Einheit im Kontrollrat in Frage stellen, an der er im Frühjahr 1948 als einer der letzten festhielt. Sein Vorschlag, trizonale Zentralverwaltungen ohne Frankreich zu errichten, war erfolgt, noch bevor die Franzosen am 1. Oktober 1945 endgültig ihr Veto eingelegt hatten. Schon am 20. und am 30. August hatte Clay offiziell eine trizonale Regelung für Im- und Exporte ohne die Sowjetunion und am 20. September für die deutschen Auslandsguthaben ohne Großbritannien vorgeschlagen²³⁾. Und noch ehe die Sowjets diese Trizone-Lösung im Kontrollrat abgelehnt hatten, bot Clay seinem Kollegen Robertson am 13. November erstmals die Gründung einer britisch-amerikanischen Bizone an²⁴⁾. Begründet hatte Clay dies mit der betonten Rückkehr zu der amerikanischen Position vom Frühjahr 1945 — die von allen drei anderen Mächten nie offiziell gebilligt worden war — daß im Falle der Beschlußunfähigkeit des Kontrollrates jeder Zonenbefehlshaber seine völlige Handlungsfreiheit zurückgewinne und zu bilateralen Arrangements mit seinen Kollegen berechtigt sei. Diese Politik mochte durch die Sorge um die Viermächtekooperation im Kontrollrat motiviert sein; sie reduzierte diesen aber, indem sie den institutionellen Einigungszwang aushöhlte, in entscheidenden Punkten auf eine bloße Koordinierungsfunktion, die Clay seit dem Juni 1945 als zu verhindernde Fehlentwicklung erachtet hatte, da mit der Einheit Deutschlands auch die Einheit der Kriegesallianz zerbrechen werde.

Anders als Teile des State Departments²⁵⁾ wollte Clay nicht erkennen, daß die französische Deutsch-

¹⁹⁾ PRO, FO 371/46988/C6302, C6916, C6326, C6651; 46989/C8565; 55586/C1193, C3567, C1480.

²⁰⁾ D. Staritz, Parteien für ganz Deutschland? Zu den Kontroversen über ein Parteiengesetz im Alliierten Kontrollrat 1946/47, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 32 (1984), S. 240 ff. Unhaltbar seine These (S. 247), die amerikanische Initiative habe nicht Prinzipien für die innerparteiliche Demokratie im Hinblick auf die bevorstehende Gründung der SED festlegen wollen. FRUS, 1945/III, S. 1051 ff. passim.

²¹⁾ M. Fichter, Besatzungsmacht und Gewerkschaften. Zur Entwicklung und Anwendung der US-Gewerkschaftspolitik in Deutschland 1944—1948, Opladen 1982, S. 184.

²²⁾ FRUS, 1946/V, S. 506.

²³⁾ FRUS, 1945/III, S. 837, 840, 1523, 1526 ff., 1535.

²⁴⁾ PRO, FO 371/46989/C8565; FO 1039/696 (CCG, 20. 11. 1945). Montgomery schien nicht völlig abgeneigt, aber das Kabinett lehnte ab. PRO, FO 943/487.

²⁵⁾ FRUS, 1946/V, S. 509, 539, 553, 566, 592 f., 596, 604 ff.

landpolitik ihre Ansprüche immer weiter zurücknahm und pragmatische Lösungsvorschläge suchte, gleichwohl aus innenpolitischen Rücksichten eine spektakuläre Neuorientierung (noch) nicht anzubieten wagte. Vor allem die französische Kontrollratsgruppe drängte auf Zugeständnisse, da die eigene Zone nicht ohne Nachteile von dem übrigen Deutschland abzukoppeln war; eine starre Verweigerungspolitik vermochte zwar manches zu verhindern, konnte aber keine positiven Erfolge bewirken. Frankreich schlug daher zwei alternative Strategien vor: Einmal war es bereit, Kontrollratsgesetzen zuzustimmen, sofern diese „zunächst“ nur in den anderen drei Zonen in Kraft gesetzt würden; damit bliebe die Einheitlichkeit der Maßnahmen gewährleistet und wäre der Weg für einen späteren Beitritt der französischen Zone offengehalten. Eine derartige Lösung lehnten die USA im Oktober 1945 z. B. in der Gewerkschaftsfrage ab, um sie dann doch – zu spät – in der Direktive Nr. 31 vom April 1946 zu akzeptieren²⁶). Weiterhin griffen die Franzosen erst zögernd, dann aber – gedrängt von den Briten – am 1. März 1946 eine andere, ursprünglich von den USA vorgetragene Ersatzlösung auf, nämlich anstelle der deutschen Zentralverwaltungen alliierte „Bureaus“ mit deutschem Personal einzurichten. Obwohl Teile der amerikanischen Kontrollratsgruppe und des State Departments bereit waren, dieses französische Angebot aufzugreifen, war es Clay persönlich, der diesen Vorschlag im August 1946 mit dem Argument zunichte machte, er komme ein halbes Jahr zu spät! Es könne ihm jetzt nur noch die Funktion zukommen, die Ernsthaftigkeit der sowjetischen Einheitsbekenntnisse auf die Probe zu stellen²⁷).

Aber eben diesen Test hat Clay mit seinem taktisch wenig klugen Veto der Sowjetunion selbst erspart. Dabei war es bereits im Herbst 1945 offenkundig gewesen, daß die Sowjets, wenn in Fragen minderer Bedeutung ein französisches Veto nicht erfolgte²⁸),

immer wieder Gründe fanden, ihre Zustimmung zu verweigern. Unter keinen Umständen wollte die Sowjetunion deutschen Zentralverwaltungen oder alliierten Bureaus das Recht zugestehen, in ihre Zone hineinzuregieren; sie war lediglich bereit, diesen gesamtdeutsche Planungs- und Koordinierungsaufgaben zuzubilligen. Daß sie aus ihrer Interessenslage heraus gar nicht anders handeln konnte, bestätigte sich eindrucksvoll, als Ende März 1946 im Wirtschaftsdirektorat ein Drei-Mächte-Papier (ohne Frankreich) zur Errichtung einer Zentralverwaltung für Industrie vorlag, die die Ausführung des Industrieniveau- und Reparationsplanes übernehmen sollte. Deren baldige Einsetzung schien so bedrohlich konkret, daß Ulbricht eine Beeinträchtigung der unmittelbar bevorstehenden Sozialisierung in der SBZ befürchtete. Eng mit diesen Transformationsmaßnahmen verbunden war die sowjetische Reparationspolitik, die im Frühjahr 1946 von der radikalen De-Industrialisierung durch Demontage auf die Entnahme aus der laufenden Produktion mit Hilfe der sogenannten Sowjet-Aktiengesellschaften umgestellt wurde. Um den Zugriff der Zentralverwaltung auf diese SAGs zu verhindern, zog die Sowjetunion am 2. August das Papier des Wirtschaftsdirektorats zurück, eben weil die Zentralverwaltung als „eine Agentur oder Organ des Kontrollrats“ konzipiert sei²⁹).

Dieser Rückzug war nicht nur ein taktisches Manöver, bei dem die inzwischen erfolgte Ankündigung der britisch-amerikanischen Bizonengründung ebenso eine Rolle gespielt haben mag wie inner-sowjetische Auseinandersetzungen, in deren Verlauf buchstäblich über Nacht die Reparationspolitik der Sowjetischen Militäradministration entzogen und Moskau direkt unterstellt wurde³⁰). Es handelte sich um eine grundsätzliche Neuorientierung der sowjetischen Deutschlandpolitik, die auf das Frühjahr 1946 zu datieren ist. Bereits Anfang Mai, also unmittelbar nach Gründung der SED, kündigte bei den Beratungen über ein Parteiengesetz bemerkenswerterweise die Sowjetunion den erreichten Kompromiß auf, *obwohl* der Entwurf in allen Teilen auf ihren Vorschlägen beruhte³¹). Erstmals forderte sie die Aufhebung des Zonenvorbehaltes, den sie sonst so energisch verteidigte. Offenkundig

²⁶) FRUS, 1945/III, S. 907, 916 f., 922. FRUS, 1946/V, S. 587 f. PRO, FO 371/46989/C7657 und 46988/C6916.

²⁷) Archives de l'Occupation Française en Allemagne et en Autriche, Colmar (=AO), Berlin/3282/4/2120A, 3276/5/2019 und 2019B, 3277/7/11. PRO, FO 371/46989/C7452 und 46988/C6651. FRUS, 1946/V, S. 536, 547, 578, 590 ff., 604. Europa-Archiv, (1954), S. 6749 f., 6754 f. National Archives, Washington D. C. (=NA), Record Group 260/OMGUS (=RG 260, als Mikrofilme im Institut für Zeitgeschichte, München), 2/118–2/1–7, CORC/M(46)19, 196; M(46)22, 229; M(46)55, 585; 2/118–2/8–20, CORC/P(46)119 und 323.

²⁸) FRUS, 1945/III, S. 867. FRUS, 1946/V, S. 546, 587 f. NA, RG 260, 2/130–1/8–10, CFUL/M(45)8; 2/118–2/1–7, CORC/M(46)22, 234; 2/129–1/13–15, DTPT/P(45)23, 75.

²⁹) Ebda., 2/118–2/1–9, CORC/M(46)39, 423; 2/118–2/8–20, CORC/P(46)253.

³⁰) Ph. A. Baggeley, *Reparations, Security, and the Industrial Disarmament of Germany. Origins of the Potsdam Decisions*, Ph. D., Yale University 1980, S. 579 f.; PRO, FO 943/308. AO, Berlin/3273/3/2731, I.

³¹) D. Staritz (Anm. 20), S. 252.

wollte sie der Ausbreitung der SED in die Westzonen den Weg freiräumen, so wie sie sich beharrlich um die überzonale Vereinigung der Gewerkschaften bemühte. Das heißt, die Sowjetunion suchte, bei gleichzeitiger Konsolidierung ihrer Position in der SBZ, über Parteien und Gewerkschaften die gesamtdeutsche Initiative.

Doch ohne Widersprüche war diese sowjetische Politik keineswegs. Offensive und defensive Elemente waren eng verbunden. Spätestens seit Clays Demonstagesstopp Ende April/Anfang Mai war der Industrieneueuplan vom März 1946, auf eine kurze Besatzungszeit mit radikalem Reparationstransfer berechnet, gegenstandslos geworden. Wenn die Sowjetunion aber auf ihrem Reparationsanspruch von zehn Mrd. Dollar beharrte, den die Westmächte auf der Pariser Außenministerkonferenz endgültig ablehnten, den sie daher nur aus der laufenden Produktion ihrer eigenen, bereits stark demontierten Zone befriedigen konnte, dann mußte sie sich auf eine lang andauernde Besatzungszeit einrichten. Es war für sie daher offenkundig ein erheblicher Schock, als die USA zwar eine kontrollierte Entwaffnung Deutschlands für 25 bzw. 40 Jahre anboten, dies aber mit dem Vorschlag eines Friedensvertrages verknüpften, obwohl bislang in den Westzonen nach sowjetischer Interpretation weder die Grundlagen von Militarismus und Nazismus beseitigt noch die Demokratisierung von Wirtschaft und Gesellschaft ernsthaft in Angriff genommen worden waren³²). In seiner berühmten Rede vom 10. Juli reagierte Molotov lediglich auf die anglo-amerikanischen Forderungen nach einem Friedensvertrag und deutscher Selbstregierung, unternahm aber selber keineswegs einen „überraschenden“ Vorstoß, wenn er einen in der Substanz mageren Stufenplan für eine „Reihe von Jahren“ entwickelte, in dem die deutschen Zentralverwaltungen nur der allererste Schritt zur Bildung einer deutschen Regierung sein sollten. Erst wenn diese sich in der Erfüllung der (Reparations-)Verpflichtungen „bewährt“ habe, sei an den Abschluß eines Friedensvertrages zu denken³³).

Aus diesem Dilemma kam die Sowjetunion nicht mehr heraus: daß sie einerseits die Lockerung des Zonenvorbehalts fordern mußte, um SED und FDGB eine gesamtdeutsche Basis als Voraussetzung (in ihrem Sinne kontrollierbarer) deutscher

Zentralverwaltungen zu schaffen, andererseits aber aus reparations- und transformationspolitischen Gründen den Zonenvorbehalt gegenüber dem Zugriff solcher Zentralverwaltungen unbedingt aufrechterhalten mußte. Sie wurde deutschlandpolitisch unbeweglich, provozierte durch ihren Rückzug im Kontrollrat und ihre hilflose Obstruktion auf der Pariser Außenministerkonferenz gerade erst die deutschlandpolitische Neuorientierung der Westmächte, die sie hatte verhindern wollen und die keinesfalls in ihrem Interesse liegen konnte.

Damit hatte die Sowjetunion den „letzten Test“ nicht bestanden, denn die Westmächte konnten diesen zwiespältigen, ja zweideutigen Attentismus weder nachvollziehen noch weiterhin akzeptieren. Schon während des ersten Abschnitts der Pariser Außenministerkonferenz (April/Mai 1946) hatten sich in den anglo-amerikanischen Kontrollratsgruppen wie Außenministerien unabhängig voneinander, aber übereinstimmend die Kräfte durchzusetzen begonnen, die in der zweiten Konferenzphase (Juni/Juli) die Sowjets in der Deutschlandfrage vor die Entscheidung zu stellen gedachten³⁴). Diese Strategie aber — so hieß es ausdrücklich im Foreign Office — „sollte nicht dahin zielen, einen endgültigen Bruch zwischen östlichem und westlichem Deutschland“ zu provozieren; doch, darin stimmten Bevin und Acheson fast wörtlich überein, „wenn ein solcher Bruch eintreten sollte, dann muß die Verantwortung dafür eindeutig bei den Russen und nicht bei uns liegen“³⁵). Gleichwohl zögerten Bevin und Byrnes trotz des Drängens ihrer Berater bis zuletzt, ehe sie mit der Zustimmung zur Bizone bzw. mit der Stuttgarter Rede de facto das Ende der politischen Einheit Deutschlands einzugestehen bereit waren. Sie taten diesen Schritt erst, als sie zu der subjektiv zweifellos ehrlichen Überzeugung gelangt waren, daß ihnen keine andere Wahl mehr offenstand. Denn — so Bevin — er „würde die Sache nicht schlimmer machen, als sie gegenwärtig ist“, er könnte im Gegenteil vielleicht sogar geeignet sein, einen „heilsamen Effekt auf die Russen“ auszuüben³⁶).

³⁴) H. D. Kreikamp, Die amerikanische Deutschlandpolitik im Herbst 1946 und die Byrnes-Rede in Stuttgart, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 29 (1981), S. 269 ff. NA, RG 84, POLAD/745/27.

³⁵) PRO, FO 943/325 (17. 6. 1946). Ähnlich Bevin bereits im Memorandum vom 3. 5. 1946 (abgedruckt in: R. Steininger, Deutsche Geschichte 1945—1961, Frankfurt/M. 1983, Bd. 1, S. 188 ff.), das ausdrücklich *nicht* die Entscheidung zugunsten der Spaltung war. FO 371/55587/CS223/131/9/8.

³⁶) PRO, FO 943/325 (Cabinet, 25. 7. 1946).

³²) Tägliche Rundschau vom 4. 5.; 14., 20. u. 30. 6.; 10.—20. 7. passim, 26. 7. 1946; PRO, FO 371/55844/C8111; 55843/C7729; 55842/C5571.

³³) Abgedruckt in: Europa-Archiv, (1946), S. 182 ff.

Alle vier Mächte hatten im Sommer 1946 ihre Deutschlandpolitik einer Revision unterzogen. Die Pariser Außenministerkonferenz bedeutete in der Geschichte des Kontrollrats insofern den zentralen Einschnitt, als mit ihr der Versuch gescheitert war, die Wirtschaftseinheit über die politische Einheit sozusagen „von oben“ herzustellen bzw. zu wahren. Das Ziel wurde jetzt bescheidener definiert, nämlich zur Befriedigung der besatzungspolitischen Bedürfnisse wie der reparationspolitischen Interessen die Wirtschaftseinheit Deutschlands zu erhalten und zu nutzen. Für diesen pragmatischen Zweck hatte der Kontrollrat gemäß der amerikanischen Interpretation einen prinzipiell arbeitsfähigen Konsens entwickelt, indem er Arrangements der Militärgouverneure *im Rahmen* des Kontrollrates, also eine Summe von bilateralen Teillösungen, ermöglichte.

In diesem Sinne zog z. B. die Sowjetunion nach dem Scheitern der Pariser Konferenz ganz nüchtern den Schluß, daß ihre ursprüngliche Formel: „Nur (eine) einheitliche Zentralregierung sichert die Wirtschaftseinheit“ hinfällig geworden war. Jetzt

galt es, zunächst die „wirtschaftliche Wiedervereinigung“ anzusteuern, und erst in einer zweiten Phase bestand die bereits vage Möglichkeit, „daß aus der sich anbahnenden wirtschaftlichen Einheit die politische Einheit Deutschlands hervorgeht“³⁷⁾. Offenkundig war die Sowjetunion zu ähnlichen Schlußfolgerungen wie die Anglo-Amerikaner³⁸⁾ gekommen, daß in der Trennung von wirtschaftlicher und politischer Einheit sich die Widersprüche zwischen langfristigen deutschlandpolitischen Zielen und unmittelbaren besatzungspolitischen Zwängen irgendwie überbrücken ließen. Dieser neuerliche Dualismus – von zentraler politischer Autonomie und gesamtdeutscher wirtschaftlicher Option – ließ in den Zonen unterschiedliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen zu, wurde aber zugleich der traditionellen Verflechtung der deutschen Wirtschaft, dem beschränkten Zugang zu den Weltmärkten und dem Willen zur Reduzierung der Besatzungskosten gerecht. Mit der Verhinderung der politischen Einheit hatten Frankreich und die Sowjetunion ihr Ziel erreicht, und es waren nicht zufällig gerade sie, die nun am lautesten auf die Herstellung der Wirtschaftseinheit im Kontrollrat drängten.

III. Die Hoffnung auf die Wirtschaftseinheit 1946–1948

Es wird zumeist übersehen, daß der Kontrollrat im Hinblick auf die Realisierung der im Potsdamer Abkommen geforderten Wirtschaftseinheit zunächst eine durchaus positive Bilanz vorweisen konnte. Der spektakulärste Erfolg war zweifellos der „Plan für Reparationen und das Industrieniveau im Nachkriegsdeutschland“³⁹⁾ vom März 1946. Es sollte sich aber erweisen, daß seine Grundlage, die Orientierung an den Kriegszielen, seine Erfolgchancen in der Besatzungspraxis drastisch reduzierte. Seine Bestimmungen (ökonomische Abrüstung Deutschlands einerseits und Rekonstruktion der Sieger andererseits durch Demontage und Reparationen; Bestrafung Deutschlands durch De-Industrialisierung; Kontrolle durch Entautarkisierung, De-Kartellisierung und/oder Sozialisierung)

waren ein politischer Kompromiß, im Endstadium der Verhandlungen in einer Art „international poker game“ zustande gekommen, der wirtschaftlich teils unstimmig, teils auch unsinnig war angesichts der gewandelten deutschland- und reparationspolitischen Ziele der Sieger.

Gerade Sowjets und Franzosen, die auf besonders radikale Maßnahmen gedrängt hatten, stellten nach Abschluß der „Beute-Phase“ ihre Demontagepolitik noch während der Beratungen des Plans auf eine Entnahme der Reparationen aus laufender Produktion um, mußten also an dem Erhalt der Kapazitäten in Deutschland interessiert sein. Die Sowjetunion wählte den Weg der SAGs. Frankreich ermunterte bereits im Januar 1946 die Briten, bei ihrer Forderung nach einem hohen Produktionsniveau hart zu bleiben⁴⁰⁾. Großbritannien, das die hohen Besatzungskosten nicht zu tragen bereit war, spielte bis zuletzt mit dem Gedanken, den ganzen Plan durch sein Veto zu verhindern, um eine Ge-

³⁷⁾ Tägliche Rundschau vom 16. 7., 23. 7., 6. 11. und 29. 12. 1946.

³⁸⁾ Vgl. Documents on British Policy Overseas, Ser. I, Vol. 1, London 1984, S. 257, 304, 325.

³⁹⁾ B. U. Ratchford/W. D. Ross, Berlin Reparations Assignment, Chapel Hill 1947.

⁴⁰⁾ PRO, FO 371/55423 (17. 1. 1946).

samtrevision von Potsdam zu erzwingen⁴¹). Den USA ging es in erster Linie um den Kompromiß als solchen, als Beweis für die Kooperationsfähigkeit der Alliierten, weniger um die Durchsetzung Morgenthauscher Vorstellungen. Obwohl alle Mächte immer mehr von der Grundidee des Planes abrückten, ließ der Kompromiß anfangs eine Einigung über das Demontage- und Reparationsprogramm bis in konkrete Details hinein zu. Zunächst verhinderten aber französische Forderungen nach Restitutionen (d. h. nach Rückgabe der von den Deutschen requirierten Maschinen usw.), dann Clays Reparationsstopp die gemeinsame Durchführung im Kontrollrat. Alle diesbezüglichen Maßnahmen, mit Ausnahme der bis 1948 gelieferten „Vorab-Reparationen“, blieben fortan in das Ermessen der zonalen Besatzungsverwaltungen gestellt.

Letztlich scheiterte aber die Wirtschaftseinheit an den Problemen, die bereits in Potsdam eine Einigung verhindert hatten, nämlich an der Frage, ob die Reparationen oder die Exporte Vorrang genießen sollten (First-Charge-Principle). Während die Anglo-Amerikaner darauf beharrten, die Finanzierungslücke bei den Importen durch Dollareinnahmen auf dem Weltmarkt möglichst gering zu halten, plädierten Franzosen und Sowjets für Konsumverzicht auf dem Binnenmarkt, d. h. für mehr Hunger für die Deutschen. Solange die Differenzen über Reparationspolitik, Exportpriorität und Bewirtschaftungsmaßnahmen die Zonen zu handelspolitischen Inseln machten, war nur ein kontingentierter Interzonenhandel für den kontrollierten Austausch der produktionsstrategisch wichtigsten Güter möglich. Briten und Amerikaner führten zunächst ihre „Pooling“-Arrangements aus der Zeit vor Potsdam informell weiter, ergänzt durch bilaterale Erleichterungen im Interzonenhandel, so daß man schon Ende 1945 eine „informelle Bizone“ erkennen konnte. Aber paradoxerweise konnten gerade sie einen liberaleren Interzonen austausch nicht akzeptieren, wollten sie nicht infolge der unkontrollierten Reparationsentnahme der beiden anderen Besatzungsmächte deren Selbstbedienung indirekt finanzieren. Es waren nicht zufällig gerade die Sowjets, die im Kontrollrat immer wieder die Initiative zur Intensivierung des Interzonenhandels ergriffen: erstmals im Februar 1946, begleitet von der Wiedereröffnung der Leipziger Messe, und dann wieder im August 1946 als gezielte Antwort auf das Scheitern der Pariser Außenministerkonferenz. Immerhin kam es im Herbst 1946 zu einem regelrechten

Handelsvertragssystem zwischen den vier Zonen, das sehr rasch zu einer bedeutenden Ausdehnung des Handelsvolumens führte, aber eben doch nur ein bescheidener Ersatz für die fehlende Wirtschaftseinheit sein konnte.

Ausgenommen von diesen bilateralen Interzonenabkommen blieben Eisen, Stahl, Kohle und Strom, die vom Kontrollrat monatlich den vier Zonen zuteilt wurden⁴²). Zwar war der Verteilungsschlüssel stets umstritten, aber da es sich um Globalkontingente ohne exakte Gegenwertberechnung handelte, war dies doch ein bemerkenswertes Phänomen deutscher Wirtschaftseinheit. Es ist dies noch nicht hinreichend erforscht, aber es scheint, daß die Gründung der Bizone gerade in diesem Bereich erhebliche Beschränkungen nach sich zog. Seit Ende Juli 1946 begannen die Briten — mit demselben Argument wie auf der Pariser Konferenz, nämlich ihre Zone sich möglichst selbst versorgen zu lassen — diesen Konsens aufzukündigen. Gleichzeitig verlangten sie, um die Franzosen regelrecht in die Bizone hineinzuzwingen, die Begleichung des Handelsbilanzdefizits zwischen den jeweiligen Zonen in Dollar; und sie konnten dies, wenngleich unter Abstrichen, mit Hilfe der USA im Frühsommer 1947 durchsetzen. Diese Forderung nahmen die Sowjets zum Anlaß für ihre ersten massiven Angriffe auf die Bizone im Kontrollrat, konnten aber nicht verhindern, daß die Briten im März 1947 witterungsbedingte Lieferschwierigkeiten der SBZ nach einmaliger Warnung mit der Einstellung aller Eisen- und Stahllieferungen in die Ostzone beantworteten⁴³).

Mit diesen Maßnahmen war, wie die Sowjets nicht ohne Grund monierten, der Dollar als eine Art Zweitwährung neben der immer wertloser werdenden Reichsmark eingeführt worden, zumindest in den Westzonen. Die Währungseinheit war damit zu einer prekären Klammer der Wirtschaftseinheit geworden. Lange war der Kontrollrat auch hier in der Lage gewesen, sich mit einer Fülle von Ersatzmaßnahmen zu behelfen. Die einheitliche Festlegung von Preisen und Löhnen gehörte dazu ebenso wie die gemeinsame Steuerpolitik, der allein 19 der insgesamt 62 Kontrollratgesetze gewidmet waren. Zwar war die Sowjetunion in ihrer Zone nicht auf diese Mittel zur Verhinderung einer Inflation angewiesen, da sie alle Banken geschlossen und alle Konten gesperrt hatte, doch war auch sie (wie Frankreich) an einer extrem hohen Steuerquote in-

⁴¹) Ebd., PRO, FO 942/475.

⁴²) NA, RG 260, 2/130—1/8—10. FRUS, 1946/V, S. 766 ff.

⁴³) PRO, FO 943/226 und 490.

teressiert, um damit Reparationen und Besatzungskosten über die öffentlichen Haushalte finanzieren zu können.

Ob man nun diese Form der Währungseinheit als Notgemeinschaft oder Komplizenschaft der Alliierten bezeichnen will — in jedem Fall blieb sie Ersatz für den fehlenden Konsens in der Substanz. Denn bei der Währungsreform ging es nicht allein um den bloßen Währungsschnitt und seine technische Durchführung, wie die von den USA in den Vordergrund geschobene Frage des Banknotendrucks suggerieren mag⁴⁴⁾. Das entscheidende Hindernis war, daß alle Mächte die Währungsreform als „Paketlösung“ verstanden, mit der strukturelle Vorentscheidungen über die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung getroffen werden sollten. Gleichwohl war die Währungsreform zunächst kein Ost-West-Problem. Im Gegenteil: Anfangs stimmten die USA, vertreten durch die „Morgenthau boys“, und die Sowjetunion in den Grundzielen durchaus überein: Zerschlagung der Großbanken und Versicherungen, Dezentralisierung des Zentralbanksystems sowie völlige Streichung der (vornehmlich aus der Kriegsfinanzierung entstandenen) Staatsverschuldung. Großbritannien, darin erstaunlicherweise von Frankreich unterstützt, plädierte dagegen für die Beibehaltung des alten zentralistischen Universalbanksystems, weil es die Kontrolle ebenso erleichtert hätte wie die Wirtschaftslenkung im Falle einer Sozialisierung. Während Briten und Amerikaner sich im Prinzip über einen Lastenausgleich einig waren, plädierten erstere nicht für einen Währungsschnitt, sondern für eine „kontrollierte“ Inflation durch Anhebung der Preise und radikale Besteuerung über einen Zeitraum von zwei Jahren⁴⁵⁾.

Da selbst zwischen den Westmächten bis zum August 1947 in den prinzipiellen wie den technischen Fragen keine Einigung erzielt werden konnte, bot sich in der Frage des Banknotendrucks die willkommene Chance, einen Nebenkriegsschauplatz zu eröffnen. Doch auch hier standen die USA bis zum Sommer 1947 allein gegen ihre Verbündeten. Die Briten warfen ihnen gar „Verzögerungstaktik“ und „Obstruktion“ vor. Wie die Franzosen erblickten sie in dem sowjetischen Wunsch, das neue Geld auch in Leipzig zu drucken, keinen Hinderungsgrund, da — was die Sowjetunion nie in Frage

stellte — Druck und Papierherstellung unter Viermächtekontrolle stehen würden. Gleichwohl konnten sich die Briten das unnachgiebige Beharren der Sowjets auf dem Druckort Leipzig nicht erklären, zumal diese jede inhaltliche Begründung verweigerten. Das eigentliche Motiv, so spekulierten sie, schien die Furcht zu sein, Besatzungskosten und Reparationen nicht mehr finanzieren zu können, eine zu geringe Erstausrüstung (wie in Österreich) zu erhalten, vor allem aber die „Freiheit in Budgetfragen“ in ihrer Zone einzubüßen.

Ähnliche Bedenken bzw. Bedingungen machten 1949 auch die Franzosen geltend, ehe sie sich der Währungsreform in den Westzonen anschlossen⁴⁶⁾. Aber während Frankreich mit dem Ziel der Rückkehr zu einer privatkapitalistischen Marktwirtschaft konform ging, mußte die Sowjetunion gleiche Regelung — wie z. B. eine zwar föderalisierte, aber gesamtdeutsche Zentralbank — ablehnen, die ihre besatzungs- und transformationspolitischen Ziele in der SBZ beeinträchtigen würde. Insofern waren ihre weitreichenden Kompromißangebote, sofern sie ernst gemeint waren, wertlos, da sie nicht (mehr) über die Handlungsfreiheit verfügte, ihr klassisches Dilemma dieser Jahre zu überwinden: aus nationalem wirtschaftlichen Interesse die Einheit Deutschlands fordern zu müssen, deren Verwirklichung sie im Hinblick auf das Schicksal ihrer Zone (und ihrer sicherheitspolitischen Position in Osteuropa) nur fürchten konnte.

Auf der anderen Seite sah sich Clay zu erheblichen Zugeständnissen an Briten und Franzosen gezwungen, um aus der Isolation im Kontrollrat herauszukommen, ventilierte aber auch die Möglichkeit, durch Konzessionen in der Reparationsfrage doch noch mit den Sowjets zu einem Arrangement zu gelangen. Wenn Frankreich und Großbritannien schließlich ihre Haltung gegenüber einer separaten westzonalen Währungsreform binnen weniger Wochen änderten, so war dies kaum auf amerikanische Pressure zurückzuführen oder gar auf das eben jetzt auftauchende, aber haltlose Gerücht, die Sowjetunion plane eine separate Währungsreform. Es hatte sich vielmehr die Erkenntnis Bahn gebrochen, daß die Wirtschaftseinheit nicht von der Frage der Wirtschaftsordnung zu trennen war. „Man muß sich fragen“ — so schrieb im August 1947 der Politische Berater der französischen Kontrollratsgruppe, Tarbé de Saint-Hardouin, an Außenminister Bidault — „wie es unter diesen Umständen möglich sein soll, eine deutsche Wirtschaftseinheit herzu-

⁴⁴⁾ E. Wandel, Die Entstehung der Bank deutscher Länder und die deutsche Währungsreform 1948, Frankfurt/M. 1980.

⁴⁵⁾ PRO, FO 371/55410 und 65004; NA, RG 260, 2/121-2/5-9, DFIN/Memo(46)130.

⁴⁶⁾ L. D. Clay (Anm. 1), S. 241.

stellen, wenn die beiden Hälften Deutschlands sich in praktisch inkompatible Wirtschaftssysteme einordnen. Man ist gezwungen, festzustellen, daß diese Einheit nicht einfach begründet werden kann durch gegenseitiges Übereinkommen (*consentement mutuel*) und aufgrund von Zugeständnissen im Detail, sondern nur durch eine regelrechte Rückeroberung (*véritable reconquête*), die, wenn nicht durch Gewalt, so doch durch einen sehr massiven Druck zu erreichen wäre. Das bedeutet aber, daß sie bei dem gegenwärtigen Zustand des Gleichgewichts der Kräfte als nicht realisierbar erscheint“ — bzw., wie die USA bald formulieren sollten, als nicht mehr wünschbar⁴⁷⁾. Da der Erfolg des Marshallplans nicht zuletzt von dem eigenen Beitrag Westdeutschlands abhängen würde, waren die USA schon im Herbst 1947 bereit, als Preis den zu erwartenden Versuch der Sowjetunion in Kauf zu nehmen, die Westmächte aus Berlin zu vertreiben⁴⁸⁾. Sehenden Auges gingen die Westmächte also in diese Krise, die voraussichtlich das Ende des Kontrollrats mit sich bringen würde — und damit die (wie sie glaubten: nur vorübergehende) Teilung Deutschlands.

Die Geschichte des Kontrollrats hat die frühen britischen Befürchtungen bestätigt, daß zwar mit Hilfe einer bestehenden deutschen Zentralinstanz die *Erhaltung* der deutschen Einheit möglich, deren *Wiederherstellung* ohne eine derartige Klammer aber

kaum wahrscheinlich sein werde. Wohl hat der Kontrollrat erfolgreich „Regierungs“-Funktionen ausüben können, doch nur soweit dies mit den besatzungs- und reparationspolitischen Bedürfnissen aller Mächte und dem Vorbehalt zentraler Autonomie vereinbar war. Selbst gemeinsame Beschlüsse trugen nur den Charakter von Empfehlungen. Bei genauerer Betrachtung läßt sich die These vertreten, daß sogar die legislativen Erfolge nur das politische Scheitern kaschierten: Angesichts der strukturell unvereinbaren Ausgangspositionen erwies sich der Kontrollrat nur zu einer Politik der Ersatzlösungen fähig; Interzonenhandel trat an die Stelle der Wirtschaftseinheit, Fiskalpolitik mußte die Währungsreform ersetzen usw. Auch ohne die französische Obstruktionspolitik 1945/46 ist nicht zu erkennen, wie der Kontrollrat aus sich heraus diese strukturelle Differenz hätte überwinden können.

Durch seine bloße Existenz dürfte er jedoch als retardierendes Element im Prozeß der Teilung Deutschlands gewirkt haben; er war der Ort, an dem die Sieger offenkundig bis zuletzt bemüht waren, sich durch die ständig bescheidenere Definition des möglichen gemeinsamen Nenners den Rückweg zur Einheit offenzuhalten. Das war nicht viel, aber es ist doch genug, um die Geschichte des Kontrollrats nicht nur als eine Abfolge von Obstruktion und Niederlage zu begreifen.

⁴⁷⁾ AO, Berlin/3276/4/2018. Für die USA vgl. Anm. 1.

⁴⁸⁾ FRUS, 1947/II, S. 826, 890, 904 ff.

Die Berlin-Krise von 1948/49

Zu den Ursprüngen des Ost-West-Konflikts

Die erste Berlin-Krise von 1948/49 markiert den endgültigen Zerfall der Anti-Hitler-Koalition. Als die Sowjetunion am 12. Mai 1949 ihre knapp ein Jahr zuvor über die Westsektoren Berlins verhängte Blockade aufhob, waren die ehemalige Reichshauptstadt, Deutschland und Europa politisch geteilt. Auf den ersten Blick schienen „Verlierer“ und „Sieger“ festzustehen: Hier die Sowjetunion als Verursacher der Krise, dort die Westmächte mit ihrer Luftbrücke als „strahlende Gewinner“. Vor allem die technischen Leistungen der Westmächte und das Durchhaltevermögen der West-Berliner Bevölkerung trugen dazu bei, die Luftbrücke zur Legende werden zu lassen.

Legenden bergen jedoch die Gefahr in sich, die tatsächlichen Entwicklungen unzulässig zu vereinfachen,

wichtige Ereignisse zu übersehen und den Blick auf die vielschichtige Wirklichkeit zu verstellen. Um ein differenziertes Bild über die Ereignisse vor 40 Jahren zu gewinnen, ist nach den politischen Entwicklungen zu fragen, die zur ersten Berlin-Krise führten.

Der Verlauf von Blockade und Luftbrücke, die politischen Absichten der Sowjets und der schwierige Einigungsprozeß der Westmächte sind dabei ebenso zu analysieren wie die diplomatischen Lösungsversuche und die Ergebnisse der Krise. Vor allem ist zu zeigen, wie eng die politischen Entwicklungen in Berlin, Deutschland und Europa sowie des Engagements der beiden Weltmächte miteinander verknüpft waren.

I. Von der Anti-Hitler-Koalition zum Ost-West-Konflikt

Schon während der letzten Kriegsjahre verhandelten die Alliierten über die Zukunft Deutschlands und Europas. Auf den Konferenzen von Teheran im November 1943 und Jalta im Februar 1945 einigten sich Roosevelt, Churchill und Stalin darauf, „Deutschland für alle Zeiten als möglichen Kriegsgegner auszuschalten, das deutsche Militär und seine Rüstungsindustrie zu zerschlagen, die nationalsozialistischen Führer vor ein Kriegsgericht zu stellen, die Souveränität Österreichs, Polens, der Tschechoslowakei und anderer von deutschen Truppen besetzter Gebiete wiederherzustellen“¹⁾. Uneinig waren sich die Alliierten darüber, ob das besiegte Reich als Einheit behandelt oder in mehrere Einzelstaaten aufgeteilt werden sollte. Auf der Teheraner Konferenz beschlossen die „Großen

Drei“ die Einsetzung einer Europäischen Beratungskommission, die im November 1944 die Londoner Protokolle verabschiedete. Der erste Absatz dieser Protokolle lautet: „Deutschland innerhalb seiner Grenzen, wie sie am 31. Dezember 1937 bestanden, wird zum Zweck der Besetzung in drei (nach dem Beitritt Frankreichs in vier) Zonen aufgeteilt, deren je eine einer der drei (vier) Mächte zugewiesen wird, und ein besonderes Gebiet Berlin, das gemeinsam von den drei (vier) Mächten besetzt wird.“²⁾ Jede der Zonen sollte einem der vier Oberkommandierenden unterstehen, die ihre Politik im Alliierten Kontrollrat miteinander abzustimmen hatten. Für Berlin war eine Aufteilung in vier Sektoren geplant, wobei für jeden Sektor der Stadtkommandant der jeweiligen Besatzungsmacht die Verantwortung übernahm. Die Abstimmung der gemeinsamen Politik in Berlin sollte in der dem Alliierten Kontrollrat unterstellten Alliierten Kommandantur erfolgen.

Die Londoner Protokolle und das Abschlußdokument der Potsdamer Konferenz vom August 1945

¹⁾ Dokument 1, in: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V. in Zusammenarbeit mit dem Senat von Berlin (Hrsg.), Dokumente zur Berlin-Frage 1944–1962, München 1962, S. 1. Vgl. dazu auch Alois Riklin, Das Berlinproblem, Köln 1964, S. 9–39; Ernst Deuerlein, Die Einheit Deutschlands. Die Erörterungen und Entscheidungen der Kriegs- und Nachkriegskonferenzen, Frankfurt 1961; Briefwechsel Stalins mit Churchill, Attlee, Roosevelt und Truman 1941–1945, Berlin 1961.

²⁾ Dok. 2 und 3, in: ebd., S. 4–6.

bekundeten den politischen Willen der Alliierten, Deutschland als Einheit zu erhalten und während der Besatzungszeit eng miteinander zusammenzuarbeiten³⁾. Zunächst schien dies zu funktionieren. Nach Kriegsende überließen amerikanische und britische Truppen — wie vorgesehen — die von ihnen eroberten Gebiete in der Ostzone den Sowjets, während diese die Westsektoren Berlins für die Amerikaner, Briten und Franzosen räumten. In dieser Zeit war vor allem das Handeln der amerikanischen Regierung von einer stark sowjetfreundlichen Stimmung geprägt, die nicht nur in Amerika Erwartungen auf eine lange gemeinsame Zusammenarbeit mit der Sowjetunion weckte⁴⁾. Im Juni 1945 unterzeichneten 50 Staaten, darunter die USA und die Sowjetunion, die Charta der Vereinten Nationen. Das gemeinsame Bekenntnis, „künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren . . . , Duldsamkeit zu üben und als gute Nachbarn in Frieden miteinander zu leben“⁵⁾, markierte den Höhepunkt jener Hoffnungen.

Diese Zuversicht war nur von kurzer Dauer. Die zu Beginn erfolversprechende Zusammenarbeit der vier Siegermächte in Deutschland und Berlin konnte die tieferliegenden Konflikte nur für kurze Zeit verdecken. Das wichtigste gemeinsame Ziel der Alliierten, die Niederrichtung Hitler-Deutschlands, war mit der Kapitulation der deutschen Wehrmacht erreicht. Zwar bekannten sich die Siegermächte in offiziellen Erklärungen immer wieder zur Zusammenarbeit, aber sobald Entscheidungen in der Besatzungspolitik getroffen werden mußten, kam es zu heftigen Auseinandersetzungen. Umstritten waren etwa — neben dem Umfang der Reparationen und Demontage — die Versorgung der einzelnen Zonen durch die Besatzungsmächte, der Interzonenhandel und -verkehr sowie die Zusammenarbeit zwischen den vier Zonen. Die Unfähigkeit der Siegermächte, sich in diesen Fragen zu einigen, führte dazu, daß jede der Mächte ihre eigene Besatzungspolitik verfolgte⁶⁾. Bereits Ende 1945 begannen die Sowjets, die KPD vorschubend, mit der Umwandlung der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) nach dem Prinzip des „demokratischen Zentralismus“. In den Westzonen dominierte zunächst das Bemühen um raschen materiellen Neu-

aufbau, der am schnellsten durch eine enge Zusammenarbeit zwischen den drei Zonen erreichbar schien. 1946 begann die Zusammenarbeit zwischen der amerikanischen und britischen Zone, die am 1. Januar 1947 in die formelle Gründung der Bizone mündete⁷⁾.

Keiner der Alliierten hatte ein klares und ausformuliertes Konzept für die Neuordnung Deutschlands, das zwischen allen vier konsensfähig gewesen wäre. In den Vereinigten Staaten dominierte zunächst die Absicht, hart mit Deutschland umzugehen. Durch die Erfahrungen während der Besatzungspolitik und durch den wachsenden Ost-West-Gegensatz wurde diese Absicht rasch zugunsten einer pragmatischen, auf allmähliche Zusammenarbeit mit den Deutschen setzende Politik aufgegeben. Hinzu kam, daß sich die Washingtoner Regierung seit den Ereignissen von Pearl Harbor vom traditionellen amerikanischen Isolationismus löste und sich einem Universalismus zuwandte, der in der Vision einer „one world“ seinen Ausdruck fand. Großbritannien wollte vor allem Sicherheit vor Deutschland und war an einem stabilen, wirtschaftlich gesunden Gesamtdeutschland interessiert, um so möglichst rasch von den Besatzungskosten wegzukommen, die das britische Budget übermäßig belasteten. Frankreich, in heftige innenpolitische Auseinandersetzungen verstrickt, ging es in erster Linie um die Verhinderung der Wiedererrichtung des „Deutschen Reiches“. Die Sowjets waren vor allem daran interessiert, durch grundlegende gesellschaftliche Umwälzungen und einen definitiven Anteil der Kommunisten an der Macht jede künftige Aggression gegenüber ihrem Land zu verhindern⁸⁾.

Hinter den Meinungsverschiedenheiten zwischen den Alliierten sowohl in den Detailfragen der Besatzungspolitik als auch in ihren unterschiedlichen Konzepten für Deutschland und Europa standen

⁷⁾ Vgl. Wolfgang Benz, Die Gründung der Bundesrepublik Deutschland, München 1984, S. 52 f.; Dietrich Staritz, Die Gründung der DDR, München 1984, S. 37 f.; Manfred Koch, Blockpolitik und Parteiensystem in der SBZ/DDR 1945–1950, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/84, S. 3–14; Uwe Uffelman, Der Frankfurter Wirtschaftsrat, in: ebd., S. 36–46; Christoph Klessmann, Die doppelte Staatsgründung, Deutsche Geschichte 1945–1955, Göttingen 1982.

⁸⁾ Zur alliierten Besatzungspolitik vgl. Cyril Buffet, Le blocus de Berlin (unveröffentlichte Dissertation), Paris 1987, S. 30–208; Josef Foschenpoth/Rolf Steininger (Hrsg.), Die britische Deutschland- und Besatzungspolitik 1945–1949, Paderborn 1985; Klaus Scharf/Hans-Jürgen Schröder, Deutschlandpolitik Frankreichs und die französische Zone 1945–1949, Wiesbaden 1983.

³⁾ Vgl. Dok. 21, in: ebd., S. 18–27.

⁴⁾ Vgl. Wilfried Loth, Die Teilung der Welt 1941–1955, München 1981, S. 27 f.

⁵⁾ Charta der Vereinten Nationen, Präambel.

⁶⁾ Vgl. Hans-Peter Schwarz, Vom Reich zur Republik, Stuttgart 1980; John Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik in Deutschland 1945–1949, Frankfurt 1968.

grundsätzliche Interessengegensätze. Für den Prozeß der Spaltung waren im wesentlichen zwei voneinander abhängige und sich gegenseitig beeinflussende Faktoren verantwortlich: Die USA wollten zur Vermeidung von Wirtschaftskrisen und zur Sicherung des gesellschaftlichen Status quo ein möglichst weltweites Freihandelssystem errichten. Das entsprach der eigenen liberalen pluralistischen Weltanschauung und versprach ökonomische Prosperität⁹⁾. Die innenpolitisch stark geschwächte Sowjetunion meinte hingegen nur überleben zu können, wenn sie sich gegen den ökonomischen Anspruch der Vereinigten Staaten abschottete und ihm ein Gegengewicht in Form eines dem eigenen Territorium vorgelagerten Sicherheitsgürtels entgegensetzte¹⁰⁾. Zwar stieß das sowjetische Sicherheitsbe-

dürfnis bei den Westmächten teilweise auf Verständnis, aber die Methoden Moskaus, mit denen in Polen, Bulgarien, Rumänien, Ungarn und später in der Tschechoslowakei Volksdemokratien installiert wurden, riefen in Washington ebenso laute Kritik und Ablehnung hervor wie in London und Paris. Verstärkt wurde dieser System- und Machtkonflikt durch moralischen Rigorismus und Sendungsbeußtsein auf amerikanischer Seite sowie ideologischen Dogmatismus bei der Sowjetunion, nicht zuletzt aber durch die unterschiedlichen Ordnungs- und Wertvorstellungen der Siegermächte. Hinter dem Streit um die Zukunft Deutschlands stand die Frage nach der Nachkriegsordnung Europas und der Rolle, die die beiden Weltmächte dabei zu spielen hatten¹¹⁾.

II. Das Scheitern der gemeinsamen alliierten Besatzungspolitik und die Krise in Berlin

1. Truman-Doktrin, Marshallplan und Weststaatgründung

In den Vereinigten Staaten führten innenpolitische Veränderungen und die Erfahrungen der Besatzungspolitik zu einer neuen Wahrnehmung der Sowjetunion. Das am 22. Februar 1946 von George F. Kennan in seinem „langen Telegramm“¹²⁾ formulierte Postulat, das sowjetische System sei grundsätzlich aggressiv und zeige — was zwar nicht direkt ausgesprochen, aber doch unterstellt wurde — Parallelen zum Nationalsozialismus auf, stieß in Washington auf breite Zustimmung. In der Folgezeit setzte sich dort das Konzept des „containment“ (Eindämmung) durch, das mit der „Truman-Doktrin“ die amerikanische Außenpolitik der kommenden Jahre bestimmte. Die „Truman-Doktrin“ forderte eine „Politik der Stärke und Sammlung der westlichen Nationen“, um der perzipierten sowjetischen Bedrohung widerstehen zu können¹³⁾. Es ging vor allem darum, gefährdete Regionen gegen Moskaus Einfluß zu stabilisieren.

Der Marshallplan wurde zum Instrument der neuen in der Truman-Doktrin formulierten Eindäm-

mungspolitik¹⁴⁾. Im Frühjahr 1947 entschloß sich die amerikanische Regierung — unterstützt von Banken, Handel und Industrie — zu dem Angebot eines umfangreichen Aufbauprogramms für ganz Europa. Nach anfänglichem Zögern entschied sich die Sowjetunion gegen eine Teilnahme und zwang die osteuropäischen Regierungen, das Angebot ebenfalls abzulehnen. In den westeuropäischen Ländern führte der Marshallplan zu einer Initialzündung, der ein langanhaltender Wirtschaftsaufschwung folgte.

Voraussetzung für den Erfolg des Marshallplans in den Westzonen war eine Neuordnung des Wirtschafts- und Finanzlebens, das die Sowjets so lange wie möglich zu verhindern suchten. Spätestens während der Jahreswende 1947/48 entschlossen sich die Westmächte zum Alleingang. Dabei gab es zwei Probleme: Zum einen konnte die wirtschaftliche Gesundung der Westzonen nur dann von Dauer sein, wenn sie möglichst bald politisch, d. h. durch die Gründung eines Staates abgesichert wurde. Die Schaffung eines westdeutschen Staates war jedoch für die Länder Westeuropas, vor allem für Frankreich, nur dann annehmbar, wenn dessen sicherheitspolitische Einbindung garantiert werden

⁹⁾ Vgl. W. Loth (Anm. 4), S. 27 f.

¹⁰⁾ Vgl. Hannes Adomeit, Die Sowjetunion in internationalen Konflikten und Krisen, Baden-Baden 1983.

¹¹⁾ Vgl. Richard Löwenthal, Vom Kalten Krieg zur Ostpolitik, Stuttgart 1974.

¹²⁾ George F. Kennan, Memoiren eines Diplomaten, München 1983, S. 358—370.

¹³⁾ Vgl. Louis J. Halle, Der Kalte Krieg, Frankfurt 1969, S. 108 f.

¹⁴⁾ Vgl. Michael Hogan, The Marshall Plan, America, Britain and the Reconstruction of Western Europe, Cambridge 1987; William Sanford, The American Business Community and the European Recovery Program 1947—1952, Garland 1987; Hans-Jürgen Schröder, Marshallplan, amerikanische Deutschlandpolitik und europäische Integration 1947—1950, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/87, S. 3—17.

konnte. Die westeuropäische Integration wurde zur Voraussetzung für den geplanten westdeutschen Teilstaat. Zum anderen war abschbar, daß die „Weststaatgründung“ die sich abzeichnende Spaltung zwischen den Westzonen und der Ostzone erheblich und für lange Zeit vertiefen würde.

Die Interessengegensätze zwischen den vier Siegermächten führten im Dezember 1947 zum Abbruch der Londoner Außenministerkonferenz. Damit war die gemeinsame Besatzungspolitik endgültig gescheitert. Die Hauptaufgabe der im unmittelbaren Anschluß ebenfalls in London tagenden Sechsmächte-Konferenz war es, Frankreich und den Benelux-Staaten das anglo-amerikanische Konzept nahezubringen und die drei Westzonen in einen westeuropäisch orientierten deutschen Teilstaat zu überführen. Die Konferenz endete mit der Empfehlung an die Ministerpräsidenten der westlichen Länder, „eine Verfassungsgebende Versammlung einzuberufen“¹⁵⁾. Damit war die Entscheidung zugunsten eines westdeutschen Teilstaates gefallen und gegen ein als instabil angesehenes Gesamtdeutschland. Offen blieb jedoch im Frühjahr 1948, was aus dem von den Siegermächten gemeinsam besetzten Berlin werden sollte.

2. Das „besondere Gebiet Berlin“

Bei der Besetzung Deutschlands spielte Berlin eine besondere Rolle. Noch vor Kriegsende einigten sich die Alliierten darauf, Berlin — die Machtzentrale des Nationalsozialismus, von der Diktatur, Massennord und der Zweite Weltkrieg ausgegangen waren — gemeinsam zu besetzen. Die dadurch entstandene besondere geopolitische Lage Berlins inmitten der SBZ war mehrfach Thema interalliiertter Gespräche. Präsident Truman telegraphierte am 15. Juni 1945 an Stalin: „Hinsichtlich Deutschlands bin ich bereit, allen amerikanischen Truppen Befehl zu geben, mit dem Abzug in ihre Zone am 21. Juni in Übereinstimmung mit Vereinbarungen zwischen den entsprechenden Befehlshabern zu beginnen, wobei diese Vereinbarung die gleichzeitige Verlegung nationaler Garnisonen nach Groß-Berlin und die Gewährung des ungehinderten Zugangs für die Truppen der Vereinigten Staaten auf dem Luft- und Schienenweg sowie auf der Straße von Frankfurt nach Bremen und Berlin einschließen soll.“¹⁶⁾ Der westliche Standpunkt, daß die Zu-

gangswege von und nach Berlin untrennbar zu ihrem Anwesenheitsrecht in der ehemaligen Reichshauptstadt gehörten, wurde von den Sowjets nicht schriftlich bestätigt — mit einer Ausnahme: Im November 1945 unterzeichneten die vier alliierten Luftfahrt Direktoren einen Bericht „über die Schaffung eines Systems von Luftkorridoren“, der den Westmächten die unbeschränkte Nutzung der drei Korridore — Berlin mit Frankfurt a. M., Bückeburg und Hamburg — zusicherte¹⁷⁾. Im Alliierten Kontrollrat billigten alle vier Oberbefehlshaber diese Regelung¹⁸⁾.

3. Ziele der sowjetischen Berlin- und Deutschlandpolitik

Der sowjetischen Regierung ging es 1947/48 vor allem um die Verhinderung des geplanten westdeutschen Teilstaates. Zur Durchsetzung dieses Ziels nutzten sie die für die Westmächte ungünstige Lage Berlins. So teilte die Sowjetunion den Westmächten am 6. März 1948 mit, die Londoner Beratungen zur deutschen Frage verletzen das „Abkommen . . . über den Kontrollrat“ sowie das „Potsdamer Abkommen über die Einsetzung des Außenministerrats, dem als eine seiner Hauptaufgaben die Vorbereitung der Friedensregelung für Deutschland auferlegt worden war“¹⁹⁾. Die Westalliierten wiesen den Vorwurf mit dem Hinweis zurück, daß ihre Konsultationen untereinander den Vereinbarungen zwischen allen vier Siegermächten nicht widersprachen. Kurz darauf, am 20. März 1948, verließ Marshall Sokolowski den Alliierten Kontrollrat. Ob die Sowjets daneben die Westmächte aus Berlin „heraushebeln“ wollten, läßt sich weder eindeutig beweisen noch widerlegen. Für beide Möglichkeiten gibt es Hinweise²⁰⁾. Die Sowjetische Militäradministration (SMAD) erklärte zwar mehrfach, daß die Westmächte ihr Anwesenheitsrecht in Berlin verwirkt hätten, aber beim Einsatz ihrer politischen Mittel zur Durchsetzung die-

¹⁵⁾ Der Parlamentarische Rat 1948—1949, Akten und Protokolle, Bd. 1, Vorgeschichte, bearb. von Johannes v. Wagner, Boppard 1975, S. 12.

¹⁶⁾ Dok. 15, in: Dokumente (Anm. 1), S. 13.

¹⁷⁾ Vgl. dazu Hans-Gerd Ruge, Das Zugangsrecht der Westmächte von und nach Berlin, Berlin 1968; Joachim Bentzin, Die Luftkorridore von und nach Berlin, in: Außenpolitik, (1961) 2, S. 685—690.

¹⁸⁾ Dok. 33 und 34, in: ebd., S. 42—46.

¹⁹⁾ Dok. 42, in: ebd., S. 62.

²⁰⁾ Vgl. Senat von Berlin (Hrsg.), Berlin. Quellen und Dokumente 1945—1951, 2. Halbbd., Berlin 1964, S. 1429—1557; ders., Berlin. Behauptung von Freiheit und Selbstverwaltung 1946—1948, Berlin 1959, S. 9—54, 380—718; ders., Berlin. Ringen um Einheit und Wiederaufbau, Berlin 1962, S. 9—316; Viktor Beletzki, Die Politik der Sowjetunion in den deutschen Angelegenheiten in der Nachkriegszeit 1945—1970, Berlin (Ost) 1977.

ses Zieles wurden bestimmte Grenzen nicht überschritten. Fest steht, daß die SMAD ihre Politik auf zwei Gebiete konzentrierte: auf die Konsolidierung ihrer Macht in der SBZ und im Ostsektor Berlins bei gleichzeitiger Transformation dieser Gebiete in ihrem Sinne. Dies ging einher mit der schrittweisen Blockierung der Alliierten Kontrollorgane sowie der Ausübung von Druck auf die Westmächte über den „Hebel“ der Zugangswege.

Zu ernsthaften Auseinandersetzungen kam es im Frühjahr 1946. Auf massiven sowjetischen Druck hin vereinigten sich in der SBZ und im Ostsektor Berlins KPD und SPD zur SED²¹⁾. Die SPD in den Westsektoren widersetzte sich mit einer Urabstimmung am 31. März dieser Zwangsvereinigung²²⁾. Ein halbes Jahr später, am 20. Oktober 1946, zeigten die (seit 1932) ersten und bis heute einzigen freien Wahlen in ganz Berlin, wie die Kräfte verteilt waren: Die SPD errang 48,7 Prozent der abgegebenen Stimmen, die CDU 22,2, die SED 19,8 und die LDP 9,3 Prozent. In der Folgezeit verschärfen sich die Konflikte vor allem deshalb, weil die SED eine weit gewichtigere Rolle im politischen Leben beanspruchte und mit Hilfe der sowjetischen Besatzungsmacht verwirklichte, als von den Wählern vorgesehen war. Nach dem Rücktritt des ersten gewählten Oberbürgermeisters, Otto Ostrowski (SPD)²³⁾, im März 1947 nominierte die SPD Ernst Reuter als Kandidaten für die Wahl zum Oberbürgermeister. Reuter wurde zwar von der Mehrheit der Stadtverordnetenversammlung gewählt, aber der sowjetische Stadtkommandant verhinderte seinen Amtsantritt mit einem Veto in der Alliierten Kommandantur. Daraufhin übernahm Louise Schroeder die Wahrnehmung der Geschäfte. Mit diesem Verfahren sicherten und stärkten die Sowjets ihren Einfluß im eigenen Machtbereich und grenzten gleichzeitig den Handlungsspielraum der Westmächte und der West-Berliner Politiker ein. Zwar versuchte die SMAD immer wieder, ihre Politik auch in den Westsektoren durchzusetzen, aber sie beließen es bei Nadelstichen, sobald die Westmächte ihnen entschieden entgegentraten.

²¹⁾ Vgl. Gerd Gruner/Manfred Wilke (Hrsg.), Sozialdemokraten im Kampf um die Freiheit. Die Auseinandersetzung zwischen SPD und KPD in Berlin 1945/46, München 1986; Werner Conze, Jacob Kaiser. Politiker zwischen Ost und West 1945—1949, Stuttgart 1969; Johann Baptist Gradl, Anfang unter dem Sowjetstern. Die CDU 1945—1948 in der Sowjetischen Besatzungszone, Köln 1981.

²²⁾ Vgl. Egon Bahr, Zwangsvereinigung, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, (1986) 1, S. 9—25.

²³⁾ Ostrowski kam nach Ansicht seiner eigenen Partei den Ansprüchen der SED zu weit entgegen.

4. „Baby-Luftbrücke“ und Währungsreform

Im Frühjahr 1948 häuften sich, parallel zu den westlichen Vorbereitungen zur Gründung der Bundesrepublik, die Zwischenfälle auf den Zugangswegen. Ende März/Anfang April führten die Behinderungen westallierter Streitkräfte in Berlin zu einem Ausfall von Versorgungsgütern. Nach dem Scheitern des Versuches, einen Zug mit bewaffneten Soldaten über Helmstedt nach Berlin zu schicken, entschied General Lucius D. Clay, einen Teil der in Berlin fehlenden Fracht mit Flugzeugen nach Berlin transportieren zu lassen. Während der folgenden Tage normalisierte sich der Straßen- und Eisenbahnverkehr, die „Baby-Luftbrücke“ konnte eingestellt werden. Die von Clay improvisierte Luftbrücke war nicht nur ein Test für die knapp drei Monate später einsetzende Versorgung West-Berlins durch die Luft — von der im April 1948 noch niemand sicher wußte, daß sie einmal nötig sein würde —, sondern sie war vor allem der Versuch, den sowjetischen Behinderungen auf den Zugangswegen mit mehr als nur diplomatischen Protesten entgegenzutreten.

Die Zwischenfälle in und um Berlin veranlaßten die westlichen Regierungen zu einer Entscheidung über ihre künftige Berlin-Politik²⁴⁾. Den Amerikanern und Briten wurde spätestens im Frühjahr 1948 klar, daß das Berlin-Problem eng mit den weiteren Entscheidungen über die Entwicklung in Deutschland und Europa verknüpft war. General Clay erkannte als einer der ersten, daß dabei den Vorgängen in Berlin eine außerordentliche Symbolkraft zukam. Zugespitzt hieß das: Wenn die Amerikaner in Europa bleiben wollten, dann mußten sie auch Berlin halten. Sollten sie jedoch die Stadt den Sowjets überlassen, so würde das einen langfristigen Vertrauensverlust bei den Westeuropäern und wahrscheinlich eine unkalkulierbare Destabilisierung des alten Kontinents zur Folge haben. Die „Baby-Luftbrücke“ hatte insofern vor allem psychologische Bedeutung: Indem sich General Clay nicht auf zeitraubende Debatten mit seinen politischen Vorgesetzten einließ, sondern rasch handelte, gelang es ihm, Entschlossenheit und Zuversicht zu demonstrieren.

Der erhoffte Zeitgewinn dauerte allerdings nur wenige Tage. Schon Mitte April kam es erneut zu Behinderungen. Dies fiel zeitlich mit den kurz vor

²⁴⁾ Vgl. Michael Bell, Die Blockade Berlins — Konfrontation der Alliierten in Deutschland, in: Josef Foschenpoth (Hrsg.), Kalter Krieg und Deutsche Frage, Göttingen — Zürich 1985, S. 217—235.

dem Abschluß stehenden Vorbereitungen der Währungsreform in den Westzonen zusammen. Während einige westeuropäische Länder bereits seit Anfang 1948 Marshallplan-Gelder erhielten, stand der Teilnahme der deutschen Westzonen noch immer die zerrüttete Währung im Wege. Die Verzögerung der Währungsreform hatte mehrere Ursachen: Zum einen forderte die französische Militärregierung deren Verschiebung, um die Folgen einer Reform genauer überdenken zu können. Zum anderen formierte sich innenpolitischer Widerstand: Der SPD-Mehrheit, den Gewerkschaften sowie Teilen der CDU erschien die Rückkehr zur Marktwirtschaft als atemberaubendes und nach den Erfahrungen in der Endphase der Weimarer Republik kaum zu verantwortendes Experiment²⁵⁾. Befürchtet wurde nicht nur das Scheitern des von vielen erhofften gesellschaftspolitischen Neuanfangs, sondern auch, daß die separate Einführung der Westmark-Währung alle Hoffnungen auf die politische und wirtschaftliche Einheit Deutschlands weitgehend verbauen würde. Die meisten deutschen Politiker waren nicht bereit, dafür die Verantwortung mit zu übernehmen.

Mitte Juni 1948 spitzte sich die Krise zu. Der sowjetische Vertreter verließ am 16. Juni die Alliierte Kommandantur, unter anderem aus Protest gegen die bevorstehende Währungsreform²⁶⁾. Zwei Tage später wurde in den Westzonen verkündet, daß am Sonntag, dem 20. Juni 1948, die Währungsreform in Kraft treten werde. Berlin blieb von der Reform zunächst ausgeklammert, um Moskau keinen Vorwand für weitere Behinderungen zu liefern. Aber schon die Einführung der Deutschen Mark in den Westzonen brachte die SMAD in große Bedrängnis. Ihrer Zone drohte die Überschwemmung mit der nun im Westen wertlosen Reichsmark; der Be-

seitigung der Inflation im Westen würde ein unabsehbarer Anstieg der Inflation im Osten folgen. Deshalb führten die Sowjets am 23. Juni eine eigene Währung ein, allerdings nicht nur in der SBZ, sondern auch in Berlin — und zwar in ganz Berlin. Gleichzeitig verbot Marshall Sokolowski die Verwendung anderer Währungen in allen vier Sektoren. Noch am selben Tag erklärten die drei westlichen Stadtkommandanten den sowjetischen Befehl in den Westsektoren für „null und nichtig“ und führten nun ihrerseits am 24. Juni die Westmark — allerdings versehen mit dem Aufdruck „B“ — in den Westsektoren ein. Damit kursierten in Deutschland drei Währungen: In den Westzonen gab es die DM-West und in der SBZ die DM-Ost. Während aber im Ostsektor Berlins nur die Ostmark erlaubt war, gab es in den Westsektoren die Ostmark und die — der DM-West faktisch gleichgestellte — „Bärenmark“²⁷⁾.

In dieser verwirrenden Situation schaltete die SMAD kurz vor Mitternacht am 23. Juni 1948 das Großkraftwerk Golpa-Zschornowitz ab, das Berlin seit Jahrzehnten mit Fernstrom versorgte. Gut sechs Stunden später, am Morgen des 24. Juni, folgte die Unterbrechung des gesamten Straßen- und Schienenverkehrs zwischen den Westzonen und Berlin sowie die Einstellung der Lebensmittellieferungen aus der SBZ für die Westsektoren. Kurz darauf legten sowjetische Behörden den Binnenschiffsverkehr zwischen Berlin und den Westzonen still. Die vollständige Blockade Berlins zu Lande und zu Wasser hatte begonnen.

²⁵⁾ Vgl. Wolfgang Benz, Potsdam 1945, München 1986, S. 135 f.

²⁶⁾ Dok. 48, in: Dokumente (Anm. 1), S. 66–67.

²⁷⁾ Dok. 49–56, in: ebd., S. 67–72; vgl. auch Eckhard Wandel, Die Entstehung der Bank deutscher Länder und die deutsche Währungsreform. Die Rekonstruktion des westdeutschen Geld- und Währungssystems 1945–1949 unter Berücksichtigung der amerikanischen Besatzungspolitik, Frankfurt 1980; Alain Samuelson, Le Mark — Histoire de la monnaie Allemande, Bruxelles 1971; André Pietre, L'économie de l'Allemagne contemporaine 1945–1952, Paris 1952.

III. Blockade, Luftbrücke und die Einigung des Westens

1. Meinungsverschiedenheiten zwischen Washington, London und Paris

Am 24. Juni 1948 war sich wohl kaum jemand der vollen Bedeutung des Konflikts bewußt. Nicht die Blockade beherrschte die Schlagzeilen der Zeitungen, sondern die verwirrende Währungssituation in der Stadt. Dennoch war klar, daß es um mehr ging, als um den Streit über die Währung. Ernst Reuter erklärte auf einer SPD-Kundgebung am 24. Juni: „Äußerlich geht der neue Kampf um die Währung . . . Aber wir wissen genau, daß Geld kein Ding ist, das man sich losgelöst denken kann von dem politischen System, vom Wirtschaftssystem und von allen politischen und moralischen Beziehungen untereinander.“²⁸⁾ Unklarheit herrschte vor allem über das Ausmaß der Krise. Zwar stellte die Verhängung der Blockade weder für die Alliierten noch für die Deutschen eine wirkliche Überraschung dar, aber aufeinander abgestimmte Gegenmaßnahmen waren nicht vorbereitet worden.

In den zuständigen Ministerien der drei westlichen Hauptstädte hatte sich zwar die Haltung durchgesetzt, daß es irgendwann zu einer Blockade Berlins kommen würde und daß man diese so lange wie möglich durchhalten müsse. Im Endeffekt — so die Erwartungen — bliebe allerdings keine andere Möglichkeit, als sich aus der Stadt zurückzuziehen²⁹⁾. Die Unentschlossenheit spiegelte sich im angespannten Verhältnis zwischen den Westmächten wider. Nach der Währungsreform kam es zwischen den Amerikanern und Briten zu Streitigkeiten über die Gesprächsebene, auf der versucht werden sollte, mit den Sowjets über das Problem zu verhandeln. Nachrichten über Kontakte des amerikanischen Botschafters in Moskau, Bedel Smith, mit dem sowjetischen Außenminister Wjatscheslaw M. Molotow weckten bei den Franzosen und Briten die Furcht, die Vereinigten Staaten würden sich über ihre Köpfe hinweg mit den Sowjets einigen³⁰⁾. Als Folge dieser Meinungsverschiedenheiten gab es bis zum Beginn der Blockade keine miteinander abgestimmte Berlin-Politik der Westmächte.

²⁸⁾ Ernst Reuter, Schriften, Reden, Bd. 3, hrsg. von Erich Hirschfeld/Hans J. Reichardt, Berlin 1976, S. 401; vgl. zu Reuter auch: Willy Brandt/Richard Löwenthal, Ernst Reuter, München 1957; Hannes Schwenger, Ernst Reuter, München 1987.

²⁹⁾ Vgl. Gunther Gerhard, Das Krisenmanagement der Vereinigten Staaten während der Berliner Blockade (1948/1949), Berlin 1982, S. 52–77.

³⁰⁾ Vgl. ebd., S. 111–128.

2. Rückzug oder Standhalten?

Das drängendste Problem während der ersten Tage nach Verhängung der Blockade war die Frage nach der weiteren Anwesenheit der Westmächte in Berlin. General Clay war einer der entschiedensten Befürworter für ein Verbleiben in der Stadt. Schon am 10. April 1948 hatte er an seine Regierung telegraphiert: „Die Tschechoslowakei haben wir verloren, Norwegen schwebt in Gefahr . . . Wenn Berlin fällt, folgt Westdeutschland als nächstes. Wenn wir beabsichtigen, Europa gegen den Kommunismus zu halten, dürfen wir uns nicht von der Stelle rühren. Ich glaube, die Zukunft der Demokratie verlangt von uns, daß wir bleiben.“³¹⁾ Clays Vorschlag, die Blockade mit einem bewaffneten Konvoi zu durchbrechen, lehnte die amerikanische Regierung ab. Präsident Truman wollte auf keinen Fall das Risiko eines Krieges eingehen. Die Kriegsgefahr war im Frühjahr und Sommer mehrfach Thema kontroverser Debatten innerhalb und zwischen den Regierungen der Westmächte. Über den Ernst der Gefahr herrschte keine Einigkeit. Die Diskussionen bewirkten jedoch, daß sich die Regierungen bemühten, die Sowjetunion nicht zu provozieren³²⁾.

Am 25. Juni befahl Clay erneut die Errichtung einer Luftbrücke. Diesmal flogen die Maschinen nicht nur Güter für die alliierten Streitkräfte nach West-Berlin, sondern auch für die Bevölkerung der Westsektoren. Clays Maßnahme wurde zwar am nächsten Tag von der amerikanischen Regierung gebilligt, aber es blieb umstritten, ob sie das richtige Mittel war, um der sowjetischen Blockade zu begegnen. Vor allem Heeresminister Royall und der Stabschef der Luftwaffe Vandenberg hielten es für aussichtslos, West-Berlin längere Zeit über eine Luftbrücke versorgen zu können. Beide warnten vor den Risiken, die durch die einseitige Konzentration der Luftwaffe in Deutschland entstehen und die Verteidigungsfähigkeit der Vereinigten Staaten an anderen wichtigen Orten schwächen würden³³⁾. Bei den Briten gab es Debatten über einen eventuellen Rückzug, aber alle maßgeblichen Entscheidungsträger waren im Grunde von Anfang an für das Aufrechterhalten der britischen Präsenz in der Stadt. Nicht so Paris. In der französischen Regierung gab es einflußreiche Stimmen, die einen Rück-

³¹⁾ Lucius D. Clay, Entscheidung in Deutschland, Frankfurt 1950, S. 400.

³²⁾ Vgl. M. Bell (Anm. 24), S. 217–239.

³³⁾ Vgl. G. Gerhard (Anm. 29), S. 74.

zug aus Berlin wie auch einen klaren Bruch mit den Sowjets befürworteten. Paris fürchtete sich einerseits vor einer weiteren Ausdehnung der sowjetischen Macht, andererseits war Berlin für Frankreich das Symbol des Nationalsozialismus und Preußentums, für das sie nicht bereit waren, ein Risiko einzugehen.

Am 28. Juni entschied Präsident Truman: „Wir sind in Berlin, und da bleiben wir, Punktum.“³⁴⁾ Die Regierungen in London und Paris entschieden sich nach erneuten internen Beratungen ebenfalls dazu, ihre Truppen in Berlin zu lassen. Erst nachdem diese Grundsatzentscheidungen gefallen waren, verstärkten die Westmächte ihre Zusammenarbeit. Hatten sie vorher einzeln und mit unterschiedlicher Akzentsetzung in Moskau gegen die Blockade protestiert, so wurde am 14. Juli ein erster gemeinsam unterzeichneter Protest übergeben³⁵⁾. Seit dieser Zeit sprachen die Westalliierten nach außen mit einer Stimme. Die mühevoll hergestellte Gemeinsamkeit ermöglichte es ihnen, mit einem Bündel aufeinander abgestimmter Maßnahmen gegen die Blockade vorzugehen.

3. Konfliktstrategien der Westmächte

a) Operation „Vittles“ und Operation „Plainfare“

Die wichtigste Gegenmaßnahme war die Luftbrücke oder „Operation Vittles“ (Lebensmitteloperation)³⁶⁾. Die Organisation der Luftbrücke war spontan und improvisiert. Zwar wurde schon „im Februar und März . . . eine intensive Planung unternommen, . . . daß Berlin aus der Luft versorgt werden müsse. Diese Planung war so gründlich, daß am 1. April ein detailliertes Memorandum über eine Luftbrücke zur Versorgung der Basisbedürfnisse angefertigt wurde.“³⁷⁾ Aber erst am 21. Juni, also drei Tage vor Beginn der Blockade, begannen die Amerikaner ihre Garnison in Berlin weitgehend mit Flugzeugen zu versorgen. Der Befehl Clays vom 25. Juni war das Startzeichen für den systematischen Auf- und Ausbau der zunächst für 45 Tage geplanten Luftbrücke. Am 28. Juni starteten die Briten ihre Luftbrücke, die „Operation Plainfair“. Frankreich beteiligte sich nicht an der Luftbrücke, da nahezu alle französischen Flugzeuge im Indochi-

nakrieg eingesetzt waren. Der Minimalbedarf zur Versorgung West-Berlins betrug zwischen 4 000 t und 5 000 t täglich. Die Transportkapazität der amerikanischen und britischen Luftflotte belief sich am Anfang aber nur auf rund 500 bis 700 t. Zusammen mit den in der Stadt gelagerten Gütern konnte die Versorgung Berlins ein bis zwei, bei rigorosen Beschränkungen vielleicht drei Monate aufrechterhalten werden.

Die Bedingungen für die Luftbrücke waren ungünstig. Für einen Großteil der zwar einsatzbereiten, aber technisch veralteten Flugzeuge standen in Berlin die nach dem Krieg notdürftig hergerichteten Flughäfen Tempelhof im amerikanischen und Gatow im britischen Sektor zur Verfügung. Beide Flughäfen wurden während der Luftbrücke ausgebaut. Mitte Juli beschlossen die Westmächte den Bau eines dritten Flugplatzes im französischen Sektor in Tegel. Unter Leitung amerikanischer und französischer Techniker arbeiteten etwa 19 000 Berlinerinnen und Berliner in Acht-Stunden-Schichten rund um die Uhr. Nach 85 Tagen Bauzeit wurde der Flughafen übergeben. Den drei Berliner Flughäfen standen insgesamt elf Flugplätze in der Bizone gegenüber.

Zur effektiveren Organisation des nach anfänglichen Schwierigkeiten immer dichter werdenden Flugverkehrs errichteten Amerikaner und Briten am 20. Oktober in Wiesbaden die „Combined Airlift Task Force“. Die Synchronisation der amerikanischen und britischen Luftbrücken bewirkte eine erhebliche Leistungssteigerung. Am 30. Juli 1948 überschritten die Transportleistungen erstmals die Tagesgrenze von 3 000 und am 25. November von 6 000 Tonnen. Selbst im Winter sank die monatliche Frachtleistung nicht unter 113 000 Tonnen. Zwei Drittel der eingeflogenen Güter waren Kohlen, ein Viertel Lebensmittel und der Rest Rohmaterialien. Sperriges Gut wie Fahrzeuge oder die Maschinen für den Wiederaufbau des Kraftwerks West wurden vor dem Verladen zerlegt und in West-Berlin wieder zusammengesetzt. Auf dem Rückweg transportierten die rund 300 eingesetzten Flugzeuge in West-Berlin hergestellte Industriegüter. Auf dem Höhepunkt kam über die Luftbrücke mehr Fracht in die Stadt, als die Bahn, Lastkraftwagen und Lastkähne vor der Blockade auf dem Land- und Wasserweg transportiert hatten.

b) Finanz- und Währungshilfe

Eines der Hauptprobleme für die Westmächte war die wirtschaftliche Situation der Westsektoren. Die

³⁴⁾ James Forrestal, *The Forrestal Diaries*, hrsg. von Walter Mills, New York 1951, S. 454.

³⁵⁾ Berlin. Quellen (Anm. 20), S. 1500–1503.

³⁶⁾ Vgl. Phillips W. Davison, *Die Blockade von Berlin*, Frankfurt 1959; *A special study of Operation „Vittles“*, New York 1949; *Vittles and Plainfare*, Pictorial History of the RAF, London 1970.

³⁷⁾ European Command Headquarters (Hrsg.), *Distorical Division, The Berlin Airlift*, Karlsruhe 1952, S. 4.

Blockade isolierte das Wirtschaftsgebiet West-Berlin, und die Industrieproduktion sank dramatisch. Die Energieversorgungsbetriebe sowie die öffentlichen und privaten Verkehrsmittel mußten ihren Betrieb stark einschränken. Der tägliche Bedarf der West-Berliner Wirtschaft an Gütern betrug vor der Blockade rund 4 000 t. Ein Notplan veranschlagte, daß mit 1 600 t täglich die wichtigsten Produktionszweige weiterarbeiten konnten. Da aber Lebensmittel und Kohle die wichtigsten Transportgüter der Luftbrücke waren, blieben für die Wirtschaft oft weniger als 100 t. Durch die Stilllegungen stiegen die Arbeitslosenzahlen von Juni 1948 bis Mai 1949 um 250 Prozent, das waren fast 15 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung. Hinzu kamen 50 000 bis 70 000 Kurzarbeiter. Trotz der widrigen Bedingungen gelang es der „Notgemeinschaft der Berliner Wirtschaft“, monatlich bis zu 2 500 t „im blockierten Berlin hergestellte“ Waren auszufliegen³⁸⁾.

Die Gesamtkosten des Luftbrückentransports beliefen sich auf rund 200 Millionen US-Dollar, rund 100 US-Dollar pro Tonne. Sie wurden ausschließlich vom amerikanischen und britischen Steuerzahler bezahlt. Zum Ausgleich der blockadebedingten Steuerausfälle, höheren Soziallasten sowie der Lagerungs- und Transportkosten stellte die US-Regierung aus einem Fond für besetzte Gebiete dem Magistrat monatlich 53 Millionen DM als zinslosen Kredit zur Verfügung. Die Hauptlast der Unterstützung Berlins mit Hilfsgütern trug die Bizone. Mitte Juli rief der Deutsche Städtetag das „Hilfswerk Berlin“ ins Leben, das fast sieben Millionen Tagesrationen an Lebensmitteln nach West-Berlin schickte. Ferner kam der blockierten Stadt ein Kredit von monatlich 43 Millionen DM zugute sowie die Sondersteuer „Notopfer Berlin“ — ein Zuschlag von zwei Pfennig auf alle innerdeutschen Postsachen und die Einbehaltung von etwa einem Prozent aller Lohn- und Gehaltszahlungen in den Westzonen (monatlich zwischen 25 und 40 Millionen DM). In die Marshallplan-Hilfe wurde West-Berlin erst ab April 1949 einbezogen, da der Berücksichtigung West-Berlins der besondere Status und die verschiedenen in der Stadt kursierenden Währungen entgegenstanden. Die Gesamtkosten der Luftbrücke lassen sich nur schätzen. Allein die direkten Kosten, wie der Lufttransport, die Hilfsgüter und die Kredite, überstiegen die Summe von zwei Milliarden DM³⁹⁾.

³⁸⁾ Vgl. Arbeitsgruppe Berlinförderung (Hrsg.), Vom Notopfer zur Milliardensubvention, Frankfurt 1979.

³⁹⁾ Vgl. Klaus Scherff, Luftbrücke Berlin, Stuttgart 1978.

c) Gegenblockade

Parallel zur Luftbrücke und zur Finanz- und Wirtschaftshilfe setzten die Westmächte die „Gegenblockade“ als strategisches Mittel ein⁴⁰⁾. Sie sollte die Sowjetunion mit wirtschaftspolitischen Maßnahmen treffen, um die Aufhebung der Blockade zu erzwingen. Am 26. Juli 1948 ließ General Clay den Güterverkehr aus den Westzonen in die SBZ wegen „technischer Störungen“ sperren. Kurz danach sprach die amerikanische Regierung einige lokal begrenzte Exportverbote aus und veranlaßte die Stornierung einer Reihe von sowjetischen Aufträgen an die amerikanische Wirtschaft. Diskutiert wurden ferner weltweite Gegenmaßnahmen wie etwa die Schließung des Panamakanals für sowjetische Schiffe. Solche Überlegungen wurden jedoch nicht verwirklicht, da die amerikanische Regierung an deren Wirkung zweifelte und Rohstoffengpässe für die eigene Wirtschaft befürchtete. Ab September 1948 dehnten die Westmächte die Gegenblockade auf den Handel mit den osteuropäischen Ländern aus. Das schon zuvor beschlossene Transportverbot über die Sektorengrenzen Berlins wurde nun ebenso strikt angewandt wie die Handelssperre zwischen den Westzonen und der SBZ. Dennoch blieb die Gegenblockade eine in sich widersprüchliche Maßnahme: Zwar gelang es den Westmächten, die Wirtschaft in der SBZ zu schädigen, aber gleichzeitig stärkte das dort die Bemühungen, vom Westen wirtschaftlich unabhängig zu werden.

d) Diplomatische Aktivitäten der Westmächte

Der unerwartete Erfolg der Luftbrücke brachte dem Westen neben dem Prestigegewinn einen erheblichen Zeitgewinn zur Klärung wichtiger Probleme bei der Konsolidierung Westeuropas. Im Sommer 1948 war die französische Regierung noch immer nicht endgültig dazu entschlossen, in Berlin zu bleiben. Frankreichs ursprüngliche Deutschlandpolitik war gescheitert, und ein neues Konzept lag noch nicht vor: „Die Umstände haben für uns entschieden.“⁴¹⁾ Die sowjetische Pression auf Berlin drängte nun Frankreich an die Seite Großbritanniens und der Vereinigten Staaten und führte dazu, daß sich Paris nicht länger gegen die wirtschaftliche und politische westeuropäische Integration des geplanten westdeutschen Staates sperrte. Damit waren vier Wochen nach Beginn der Blockade bereits zwei Ziele der sowjetischen Politik gescheitert. Die

⁴⁰⁾ Vgl. G. Gerhard (Anm. 29), S. 104–111.

⁴¹⁾ Raymond Aron, Le Grand Schisme, Paris 1948, S. 145.

Einigung der Westmächte zerstörte Stalins Hoffnung, seinen Einfluß auf ganz Deutschland ausdehnen und erhalten zu können; sie nahm ihm darüber hinaus die Möglichkeit, das „westliche Lager“ zu spalten.

Im August 1948 fanden in Moskau zwischen den Botschaftern der Vereinigten Staaten und Frankreichs, dem Privatsekretär des britischen Außenministers sowie dem sowjetischen Außenminister Molotow und Stalin Gespräche über die Blockade statt⁴²⁾. Nach über dreiwöchigen Verhandlungen erklärten sich die Westmächte zu Gesprächen über das Währungsproblem bereit, da die Sowjets die Aufhebung der Verkehrsbeschränkungen in Aussicht stellten. Stalin und Molotow bestanden ferner auf Verhandlungen über die geplante Weststaat-Gründung. Da aber Ende August die Tumulte im Berliner Magistrat einsetzten und am 1. September der Parlamentarische Rat in Bonn zu Beratungen über das Grundgesetz zusammentrat, was die westliche Entschlossenheit dokumentierte, die Gründung der Bundesrepublik nicht mehr zur Debatte zu stellen, scheiterten die Verhandlungen.

Der Verhandlungsstillstand führte bei der amerikanischen Regierung zu dem Entschluß, das Berlin-Problem vor den UN-Sicherheitsrat zu bringen. Zwar hatten der Magistrat und die Stadtverordnetenversammlung schon am 28. Juni an die UNO appelliert, die gegenwärtige Situation von Groß-Berlin im Sicherheitsrat oder in der Vollversammlung der Vereinten Nationen zu beraten, aber zu diesem Zeitpunkt war kein Mitglied der Weltorganisation dazu bereit, den Appell weiterzuleiten. Erst nach dem Scheitern der Verhandlungen in Moskau entschloß sich die amerikanische Regierung — gegen die Bedenken Frankreichs und Großbritanniens —, die Berlin-Krise in der UNO zur Debatte zu stellen. Die Amerikaner wollten zu diesem Zeitpunkt eine möglichst schnelle Beendigung der Blockade und eine moralische Verurteilung der Sowjets. In den entsprechenden Dokumenten finden sich Hinweise für beide Absichten. Alle Bemühungen scheiterten jedoch am sowjetischen Veto. Damit waren weitere Entscheidungen in der UNO blockiert⁴³⁾.

Im Grunde mußte die sowjetische Regierung spätestens im Herbst 1948 erkennen, daß die Blockade ein Fehlschlag war. Sie hatte keines ihrer Ziele erreicht. Die Westmächte erzielten nach mühevoller

dem Abstimmungsprozeß im Sommer 1948 einen Konsens über ihre nächsten deutschland- und berlinpolitischen Schritte. Die Blockade hatte die Vorbereitungen zur Gründung des Weststaates nicht verlangsamt, sondern beschleunigt. Die Westmächte waren nicht aus Berlin abgerückt, sondern die Krise hatte ihre Position gestärkt. Der drohende Vertrauensverlust der Westeuropäer gegenüber den Vereinigten Staaten hinsichtlich der Befürchtungen eines amerikanischen Rückzuges war abgewandt und hatte die Stellung der Amerikaner als westliche Führungsmacht gefestigt.

Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, warum die Sowjetunion die Blockade nicht schon im Spätherbst 1948 abbrach. Möglicherweise setzte Stalin sie in der Hoffnung fort, der bevorstehende Winter werde die Luftbrücke zum Erliegen bringen und die Westmächte zum Nachgeben zwingen. Nachdem aber die Leistungen der Luftbrücke auch im Winter stabil blieben, konzentrierte sich die sowjetische Regierung auf ihr zweites Ziel: die Ausweitung und Festigung ihres Einflusses in der SBZ.

Auch die Westmächte schienen im Winter 1948/49 nicht unbedingt an einer sofortigen Beendigung der Krise interessiert zu sein. In der Öffentlichkeit förderte die Luftbrücke den antikommunistischen Konsens in Westdeutschland, Westeuropa und den Vereinigten Staaten. Diese psychologische Wirkung ist nicht zu unterschätzen. Tatsächlich wurden Blockade und Luftbrücke zum entscheidenden Baustein bei der Gründung der Bundesrepublik, ihrer Westorientierung und der Formierung des westlichen Bündnisses.

4. Die Selbstbehauptung der West-Berliner

a) Auf dem Weg zur Demokratie

Hinter vielen vor allem in Frankreich — aber nicht nur dort — geäußerten Bedenken gegen den raschen Neuaufbau Westdeutschlands und seine westeuropäische Integration standen tiefe Zweifel an der Fähigkeit der Deutschen zur Demokratie. Insbesondere deshalb war „die Selbstbehauptung der West-Berliner“ von großer Bedeutung. Diese Haltung läßt sich am treffendsten am Beispiel Ernst Reuters skizzieren. So verfiel er trotz aller Bedrohung durch die sowjetische Politik nicht in einen alle Unterschiede verwischenden Antikommunismus. Am 12. September 1948 erklärte er: „Lassen Sie mich eines von vornherein sagen: Dieser Kampf ist kein Kampf gegen das russische Volk . . . Wir sind in unserer Entschlossenheit, unsere Freiheit zu verteidigen, genauso fest wie in unserer Liebe zu

⁴²⁾ Dok. 59 und 60, in: Dokumente (Anm. 1), S. 77–82.

⁴³⁾ Dok. 64 bis 68, in: ebd., S. 85–97.

einer friedlichen Lösung, wenn sie möglich ist, ohne daß wir die Grundsätze unserer Existenz aufgeben.“⁴⁴⁾ Der Respekt, den Reuter genoß, gründete sich auch auf sein Verhalten gegenüber den Besatzungsmächten. So sehr er den Westmächten seine Verbundenheit zeigte — er sah dennoch nüchtern die Ursachen für das neue Bündnis: „Daß wir diesen Kampf unter Zuhilfenahme solcher Bundesgenossen, wie es die Amerikaner sind, zu führen haben, ist historisch bedingt und braucht uns keineswegs blind dagegen zu machen, daß auch dort nicht alles Gold ist, was glänzt.“⁴⁵⁾ Der Hauptgrund für die Bedeutung Reuters war seine moralische Überzeugungskraft: „Ganz gleich, wie der Kampf äußerlich ausgehen mag, durch diesen Kampf wurde alles übertroffen, was bisher für die Regeneration Deutschlands und seine Einordnung in die internationale Gemeinschaft getan wurde. In Berlin wurde etwas von Deutschland abgewaschen, was abgewaschen werden mußte.“⁴⁶⁾

Diese Haltung und der beinahe fatalistische Trotz, mit dem die West-Berliner die Einschränkungen während der Blockade hinnahmen, trugen dazu bei, Westeuropa und die Vereinigten Staaten von der Demokratiefähigkeit der Deutschen zu überzeugen. Reuter und viele Berliner begriffen die Krise als eine Chance, um „der Welt“ zu zeigen, daß es in Deutschland nicht nur „Nazis“ gab, sondern daß die Deutschen auf dem Weg zur Demokratie waren und daß sie sich dafür auch einsetzten. Das in der Krise gewachsene Feindbild — „der Russe“ — erleichterte und beschleunigte diesen Prozeß. Der Antikommunismus und das Bekenntnis zur westlichen Demokratie — vor allem zum neuen Vorbild der Vereinigten Staaten — waren für die Berliner und die Deutschen die Chance, sich vor den westlichen Siegermächten zu „rehabilitieren.“ Dies zeigte sich nicht zuletzt in der Verbissenheit, mit der um die Stadtverwaltung gerungen wurde.

b) Die politische Spaltung der Stadt

Am Tag vor dem Beginn der Blockade war es bereits im Berliner Magistrat zu Tumulten über die Währungsreform zwischen der SED und den anderen Parteien gekommen. Nach heftigen Auseinandersetzungen am 6. September riefen SPD, CDU, LDP und die Unabhängige Gewerkschaftsorganisation zu einer Kundgebung auf dem Platz der Republik auf. Vor mehr als 300 000 Berlinern hielt Ernst

Reuter am 9. September 1948 seine berühmteste Rede: „Ihr Völker der Welt . . . Schaut auf diese Stadt und erkennt, daß ihr diese Stadt und dieses Volk nicht preisgeben dürft und nicht preisgeben könnt! . . . Wir haben unsere Pflicht getan, und wir werden unsere Pflicht weiter tun. Völker der Welt. Tut auch ihr eure Pflicht und helft uns in der Zeit, die vor uns steht, nicht nur mit dem Dröhnen eurer Flugzeuge, nicht nur mit den Transportmöglichkeiten, die ihr hierherschafft, sondern mit dem standhaften, unzerstörbaren Einstehen für die gemeinsamen Ideale, die allein unsere Zukunft und die auch allein eure Zukunft sichern können. Völker der Welt, schaut auf Berlin! Und Volk von Berlin, sei dessen gewiß, diesen Kampf, den wollen, diesen Kampf den werden wir gewinnen!“⁴⁷⁾ Ebenfalls am 6. September tagte die Stadtverordnetenversammlung zum ersten Mal im Westteil der Stadt. Nur knapp drei Monate später, am 30. November, erklärte eine von der SED einberufene „Außerordentliche Stadtversammlung“, die in der Staatsoper im Admiralspalast im Ostsektor zusammentrat, den Magistrat von Groß-Berlin für abgesetzt. Gleichzeitig beschloß sie die Bildung eines „provisorischen demokratischen Magistrats“. Am folgenden Tag verlegten SPD, CDU und LPD den Magistrat endgültig nach West-Berlin.

Im Juni 1948 hatte der Magistrat — noch mit den Stimmen der SED — die Durchführung der Wahl zur Stadtverordnetenversammlung für den 5. Dezember 1948 beschlossen. Drei Tage vor dem angesetzten Termin verbot der sowjetische Stadtkommandant die Durchführung der Wahlen im Ostsektor. Gleichzeitig erkannten die Sowjets den neu gegründeten Ostmagistrat als einzig legitime Vertretung Berlins an. Am 5. Dezember 1948 wählten die West-Berliner eine neue Stadtverordnetenversammlung. Die Wahlbeteiligung lag bei 86,3 Prozent — trotz sowjetischer Drohungen, nach dem Abzug der Westmächte die Wahllisten „auszuwerten“, und trotz des Boykotts der SED. Die SPD erhielt 64,5 Prozent der Stimmen, die CDU 19,4 Prozent und die LPD 16,1 Prozent. Zwei Tage später wurde Ernst Reuter zum Oberbürgermeister gewählt. Diese Wahlen vom 5. Dezember 1948 bildeten den Höhepunkt der Auseinandersetzungen um die Selbstverwaltung.

Am 21. Dezember 1948 erklärten die drei westlichen Stadtkommandanten: „Die Alliierte Kommandantur wird . . . ihre Tätigkeit ab sofort wieder

⁴⁴⁾ E. Reuter (Anm. 28), S. 481.

⁴⁵⁾ Ebd., S. 566.

⁴⁶⁾ Ebd., S. 439.

⁴⁷⁾ Ebd., S. 479.

aufnehmen. Wenn die Sowjetbehörden sich jetzt oder später entschließen sollten, sich an die Abkommen zu halten, an die die Vier Mächte gebunden sind, könnte die Viermächteverwaltung Berlins wieder aufgenommen werden.“⁴⁸⁾ Mit diesem Schritt wollten sie den Viermächtestatus Berlins aufrechterhalten.

5. Die Gründung der Bundesrepublik Deutschland und das Ende der Blockade

Die Pläne und Vorbereitungen zur Gründung eines westdeutschen Staates stießen nicht bei allen westeuropäischen Ländern auf Zustimmung. Das Ende des von Deutschland entfesselten Zweiten Weltkrieges lag gerade erst dreieinhalb Jahre zurück. Die Einbeziehung des westdeutschen Staates in ein westliches Sicherheitssystem bedeutete deshalb nicht nur Sicherheit für die Bundesrepublik, sondern auch Sicherheit vor der Bundesrepublik. Erst nach Unterzeichnung des NATO-Vertrages stimmte Frankreich der Gründung der „Trizone“ zu.

Während der Debatten des Parlamentarischen Rates über das Grundgesetz kam es zu Meinungsverschiedenheiten zwischen CDU und SPD. Der Streit über Verfahrensfragen gipfelte in gegenseitigen Vorwürfen. Die SPD wollte „kein Grundgesetz mit alliierter Inhalt“ und warf der CDU „Erfüllungspolitik“ vor. Adenauer hingegen kritisierte die Kompromißlosigkeit der SPD und warnte davor, die alliierte Politik leichtfertig anzugreifen⁴⁹⁾. Erst in der dritten Aprilwoche wurde der Streit beigelegt. Der Weg zur formellen Gründung der Bundesrepublik Deutschland war frei.

Ein Interview Stalins im Januar 1949 deuteten die Regierungen der Westmächte als Bereitschaft zur Beendigung der Blockade, obgleich Stalin nichts wirklich Neues sagte. Gegen den Widerstand des britischen Außenministers Bevin, der die Ziele der Westmächte durch Gespräche mit der Sowjetunion gefährdet sah, nahmen der amerikanische und der sowjetische UN-Delegierte, Philip Jessup und Jacob Malik, im Februar 1945 Verhandlungen über

die Beendigung der Blockade auf⁵⁰⁾. Am 4. Mai 1949 unterzeichneten die Siegermächte ein „Viermächtekommuniqué“, das die Beendigung von Blockade und Gegenblockade am 12. Mai und die Wiederherstellung des Zustandes vor Beginn der Blockade vorsah. Elf Tage später, am 23. Mai, sollte in Paris der Außenministerrat zusammentreten, „um Deutschland berührende Fragen sowie Probleme zu erörtern, die sich aus der Situation in Berlin ergaben, darunter auch die Berliner Währungsfrage“⁵¹⁾.

Das Zugeständnis der Einberufung einer Außenministerkonferenz ließ den Sowjets die Möglichkeit, ihr Gesicht zu wahren. Nach außen hin wurde der Eindruck erweckt, es gebe zwischen den vier Siegermächten noch etwas zu verhandeln. Aber schon am 20. März 1949 hatten die Westmächte die DM-West zum alleinigen Zahlungsmittel in den Westsektoren Berlins erklärt, und am 14. Mai trat das „Kleine Besatzungsstatut“ in Kraft, das die „Beziehungen zwischen der Stadt Groß-Berlin und der Alliierten Kommandantur“ regelte⁵²⁾. Inzwischen waren die Vorbereitungen zur Gründung der Bundesrepublik einerseits und der DDR andererseits weitgehend abgeschlossen. Deshalb gab es auf der Außenministerkonferenz kaum noch etwas Substantielles zu verhandeln. Nichts symbolisierte die Sinnlosigkeit der Konferenz deutlicher als die Verkündung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland am Tag des Konferenzbeginns.

Am 12. Mai 1949 um 0.00 Uhr hoben sich die Schlagbäume. Als erste Lastwagenkolonne führen zehn britische Fahrzeuge auf der Autobahn von Helmstedt nach Berlin. Um 6.30 Uhr traf auf dem Bahnhof Charlottenburg der erste Zug aus Westdeutschland ein. Die Luftbrücke wurde von den Westmächten schrittweise abgebaut, das letzte Luftbrückenflugzeug landete am 30. September 1949 in Tempelhof.

⁴⁸⁾ Dok. 78, in: Dokumente (Anm. 1), S. 105.

⁴⁹⁾ Vgl. W. Benz (Anm. 7), S. 109–121.

⁵⁰⁾ Vgl. Philip C. Jessup, *Park Avenue Diplomacy — Ending the Berlin Blockade*, in: *Political Science Quarterly*, (1972) 4, S. 377–400; ders., *Berlin-Blockade and the Use of the United Nations*, in: *Foreign Affairs*, (1971) 4, S. 163–174.

⁵¹⁾ Dok. 81, in: Dokumente (Anm. 1), S. 108–109.

⁵²⁾ Dok. 87, in: ebd., S. 114–118.

IV. Stabilität und Teilung für Berlin, Deutschland und Europa

Die Berlin-Krise von 1948/49 gehört zu den wichtigsten und folgenreichsten Ereignissen der Nachkriegsgeschichte. Sie war in erster Linie ein machtpolitischer Konflikt zwischen der Sowjetunion und den Westmächten um ihren künftigen Einfluß in Berlin, Deutschland und Europa. Mit dem Einsetzen der Konfrontation zwischen Ost und West scheiterte die ursprüngliche Hoffnung der Anti-Hitler-Koalition auf eine gemeinsam gestaltete friedliche Zukunft. Die auseinanderdriftenden Kräfte waren so stark, daß sich vermittelnde Positionen nicht durchsetzen konnten⁵³). Was mit gutem Willen auf beiden Seiten begann, sich dann aber durch Mißverständnisse und Verstimmungen verstärkte Interessengegensätze in wachsendes Mißtrauen hineinsteigerte, mündete — begleitet von Drohungen und Gegendrohungen — in einen erbitterten Konflikt zwischen Ost und West.

Die Absichten zur gemeinsamen friedlichen Zusammenarbeit einerseits und die Interessenunterschiede beim Neuaufbau Deutschlands und der Neugestaltung Europas andererseits hielten sich bis Ende 1947 die Waage. Unausweichlich wurde der Konflikt erst mit dem Scheitern der Londoner Außenministerkonferenz und dem Beschluß der Westmächte, die Gründung eines westdeutschen Teilstaates einzuleiten. Der Verlauf von Blockade und Luftbrücke zeigte auch die Grenzen, bis zu denen die Sowjetunion und die Westmächte bereit waren, den Konflikt auszudehnen. Keine der Regierungen wollte einen Krieg wegen Berlin riskieren. Jede Seite hätte die Krise ausweiten können. Der Vorschlag von General Clay, mit einem bewaffneten Konvoi die Sperren zu durchbrechen, wird noch heute kontrovers diskutiert. Ob es bei einem solchen Vorstoß zu bewaffneten Auseinandersetzungen gekommen wäre oder nicht — mit welchen Folgen auch immer —, bleibt Spekulation. Die amerikanische Regierung folgte Clays Vorschlag nicht, weil er das Risiko barg, in einen unkontrollierbaren Konflikt hineinzuschlittern.

Ebenso wie die Westmächte war die Sowjetunion darum bemüht, den Konflikt begrenzt zu halten. Die Blockade zielte in erster Linie auf die Verhinderung der Bundesrepublik, aber Stalin beschränkte seine Maßnahmen weitgehend auf den

„Hebel“ Berlin. Die Blockade selbst wurde von den Sowjets nicht so konsequent durchgeführt, wie es möglich gewesen wäre. Durch Hamsterfahrten von West-Berlinern zu Verwandten und Bekannten in den Ostsektor Berlins und in die SBZ gelangten erhebliche Mengen von Lebensmitteln in die Westsektoren und verbesserten dort die Versorgung. Die Luftbrücke selbst wurde von den Sowjets kaum behindert. So beließen sie trotz ihres Auszuges aus dem Alliierten Kontrollrat und der Alliierten Kommandantur ihren Vertreter in der Alliierten Luftsicherheitszentrale, die alle An- und Abflüge im Berliner Flugraum registrierte und genehmigte.

Die Ost-West-Spaltung während der Krise von 1948/49 ging einher mit dem Zusammenfinden der Staaten innerhalb der neuen Bündnisse. Die Luftbrücke bestätigte die Vereinigten Staaten als europäische Vor-Macht. Der Antikommunismus und die seit den frühen fünfziger Jahren florierende Wirtschaft in Westdeutschland, Westeuropa und den Vereinigten Staaten sicherten diese Entwicklung innenpolitisch ab. Moskau scheiterte zwar mit seinen kurzfristigen Zielen, aber langfristig führte die Krise zur Respektierung der gegenseitigen Einflußsphären und festigte somit die sowjetische Vorherrschaft in Osteuropa⁵⁴).

Die Teilung Deutschlands und die Entstehung zweier deutscher Staaten war geprägt durch den macht-, militär-, wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Gegensatz zwischen den Westmächten und der Sowjetunion. In letzter Konsequenz hätte dieser Gegensatz zum Krieg führen können, aber davor schreckten alle Beteiligten zurück. Statt dessen mündeten die Interessengegensätze lediglich in den „Kalten Krieg.“ Zwei politisch, militärisch und wirtschaftlich dauerhafte Bündnissysteme und ihre gefährliche Gegnerschaft waren und sind die langfristigen Folgen. Stabilität durch Teilung — das war eines der Ergebnisse von Blockade und Luftbrücke.

Der Preis für diese Stabilität war jedoch nicht nur die Teilung. Die mehr als zehn Jahre später folgende Doppelkrise um Berlin und Kuba 1961/62 offenbarte, daß jeder gewaltsame Versuch, die Machtverhältnisse zwischen den Systemen zu verändern, die Gefahr nuklearer Vernichtung barg. Erst diese Erfahrung führte zu der Einsicht, daß die

⁵³) Vgl. W. Loth (Anm. 4), S. 194—215, 332—340; Detlef Junker/Andreas Hillgruber/Alexander Fischer/Geir Lundestad, War der Kalte Krieg unvermeidlich?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/83, S. 3—36.

⁵⁴) Vgl. zur östlichen Interpretation der Krise Gerhard Keiderling, Die Berliner Krise 1948/49, Berlin (Ost) 1982.

Konfrontation zwischen Ost und West abgeschwächt und durch eine Politik der Entspannung entschärft werden mußte. Die Entspannungspolitik der späten sechziger und frühen siebziger Jahre milderte zwar einige Folgen des Ost-West-Konflikts — aber lösen konnte sie ihn nicht⁵⁵⁾.

Die Folgen der Nachkriegsentwicklung zeigten sich am deutlichsten in Berlin. Der Kalte Krieg zerriß die Stadt in zwei Teile. Die 1948 einsetzende Spal-

tung wurde durch den Mauerbau vom 13. August 1961 vollendet. Die Existenz und Lebensfähigkeit der „Insel“ Berlin (West) in seiner heutigen Form war (und ist) aufgrund der gegebenen Machtverhältnisse nur durch die Anwesenheit der Westmächte und durch enge Bindungen an die Bundesrepublik zu sichern. Wer an Berlin rührt, der stellt — gewollt oder nicht — die machtpolitischen Verhältnisse in Europa in Frage. Das Berlin-Problem lösen, heißt letztlich den Ost-West-Konflikt überwinden. Stabilität und Teilung — das sind die bis heute gültigen Folgen der Blockade und der Luftbrücke. Beides läßt sich bisher nicht oder doch nur zu einem unverantwortbaren Preis entkoppeln.

⁵⁵⁾ Vgl. Gordon A. Craig/Alexander George, Zwischen Krieg und Frieden, München 1984, S. 130 f.; John H. Herz, Weltpolitik im Atomzeitalter, Stuttgart 1961, S. 65–127.

Auf dem Weg zur Währungs- und Wirtschaftsreform

Ludwig Erhards Wirtschaftspolitik im Frühjahr 1948

Die freiheitliche Wirtschaftsreform, der Ludwig Erhard im Sommer 1948 — parallel zu der von den Besatzungsmächten inaugurierten westdeutschen Währungsreform — zunächst im Gebiet der amerikanisch-britischen „Bizone“ zum Durchbruch verhalf, prägt bis heute das Gesicht der Bundesrepublik Deutschland. Einerseits war dieser „Sprung ins kalte Wasser“¹⁾ der Einstieg in einen radikalen Umbau der Wirtschaftsordnung²⁾ mit dem Ziel, eine „Soziale Marktwirtschaft“³⁾ zu etablieren. Andererseits markiert die marktwirtschaftliche Neuorientierung einen entscheidenden Punkt, vielleicht den „point of no return“, auf dem Weg der Deutschen diesseits der Grenze des sowjetischen Hegemonialbereichs zur Integration in eine amerikanisch dominierte Zusammenarbeit der westlichen Demokratien. Die Chance, in diesem Rahmen durch die Einbindung in das europäische Wiederaufbauprogramm eine politische Perspektive in Richtung größerer Freiheit und Selbständigkeit zu gewinnen, war ein wesentliches Motiv vieler der damals handelnden deutschen Politiker. Der Kampf um die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft⁴⁾ war also von Anfang an mehr als der Versuch, durch die Schaffung eines leistungsfähigen Wirtschaftssystems der aktuellen Not Herr zu werden.

Die Diskussion um eine gesamtdeutsche Währungsreform, die bis weit in das Jahr 1948 hinein anhielt, war dabei für Erhard angesichts der Machtverhältnisse in Deutschland schon bald obsolet. Am 15. März 1948 erklärte er den angelsächsischen Militärgouverneuren klipp und klar, daß „nach der Durchführung der Währungsreform innerhalb des Gebietes der einheitlichen Währung auch eine einheitliche wirtschaftspolitische Linie verfolgt“ werden müsse. Innerhalb desselben Gebietes könnten ein totalitäres und ein liberales Wirtschaftssystem nicht nebeneinander bestehen. Die Erfahrung zeige, daß in solchen Fällen das totalitäre System obsiege. Auf die überraschte Zwischenfrage des britischen Militärgouverneurs Robertson, ob Erhard wirklich das gleichzeitige Bestehen zweier Wirtschaftssysteme innerhalb eines einheitlichen Finanzsystems nicht für möglich halte, bekräftigte dieser, es müsse jedenfalls die „wirtschaftspolitische Grundhaltung innerhalb eines einheitlichen Finanzsystems“ auf einer Linie liegen⁵⁾. Der an der Besprechung teilnehmende hessische Ministerpräsident Stock protestierte sofort mit dem wahrlich zutreffenden Hinweis, daß Erhards Ansicht keineswegs von allen Deutschen geteilt werde⁶⁾.

1) Erhard legte in der Wirtschaftsratsdebatte vom 17. 8. 1948 Wert auf die Feststellung, das Bild vom „Sprung ins kalte Wasser“ stamme nicht von ihm (Wörtliche Berichte und Drucksachen des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1947—1949, Bd. 2, München 1977, S. 797); in der Wirtschaftsratsdebatte um das Leitsatzgesetz am 17./18. 6. 1948 wurde es zuerst von Hoogen (Zentrum), dann von Kreyszig (SPD), Bungartz (FDP), Bucerius (CDU) und nochmals Kreyszig mit unterschiedlichem Wertakzent benutzt (ebd., S. 633, 638, 656, 660, 662).

2) Hans Maier meinte 1977, Erhard sei „bis heute der einzige wirkliche Systemveränderer in der deutschen Nachkriegsgeschichte“ (Hans Maier, Die Literatur und unsere Wirklichkeit, Vortrag in Berlin am 1. 7. 1977, in: ders., Anstöße, Stuttgart 1978, S. 785—796, hier S. 788).

3) Den Ausdruck „Soziale Marktwirtschaft“ benutzte zuerst Alfred Müller-Armack, und zwar als Überschrift für den 2. Teil seines Ende 1946 erschienenen, in wesentlichen Partien bereits während des Krieges entstandenen Buches „Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft“, nachgedruckt in: Alfred Müller-Armack, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Bern 1976, S. 19—170; vgl. ders., Genealogie

der Sozialen Marktwirtschaft, Bern 1981², S. 13. Erhard übernahm den Ausdruck, erstmals wohl in der Wirtschaftsratsdebatte vom 17. 8. 1948 (Wörtliche Berichte [Anm. 1], S. 799), dann regelmäßig seit Herbst 1948. Im Wahlkampf 1949 war der Begriff fest etabliert, nicht zuletzt dank der von Erhard entscheidend beeinflussten Düsseldorfer Leitsätze der CDU (nachgedruckt in: Konrad-Adenauer-Stiftung [Hrsg.], christliche Demokratie in Deutschland, Melle 1978, S. 741—761).

4) Hierzu grundlegend: Gerold Ambrosius, Die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft in Westdeutschland 1945—1949, Stuttgart 1977.

5) Aufzeichnung über die Besprechung mit den Militärgouverneuren im I. G.-Gebäude am 15. 3. 1948, 14.30 Uhr bis 16.00 Uhr, S. 5, in: Bundesarchiv Koblenz (BA), Z13/2, Bd. 1, S. 283—288, hier S. 287; vgl. auch die weniger deutliche Protokollierung in Dok. Nr. 35/15. 3. 1948, in: Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945 bis 1949, Bd. 4, Januar—Dezember 1948, München 1983, S. 387—394, hier S. 393.

6) Aufzeichnung (Anm. 5), S. 6.

I. Als Währungsexperte in die Wirtschaftspolitik

Über die wirtschaftspolitische Bedeutung einer Reform der deutschen Währung bestanden auf deutscher Seite in der Tat ganz unterschiedliche Vorstellungen. Die wissenschaftliche Währungsreform-Diskussion, die schon vor Kriegsende begonnen hatte, ließ nach 1945 eine Vielzahl von Vorschlägen entstehen⁷⁾. Nach dem Zusammenschluß der beiden angelsächsischen Besatzungszonen zum „Verinigten Wirtschaftsgebiet“ und der Bildung deutscher bizonaler Vertretungskörperschaften 1947 beschloß der Wirtschaftsrat, das Bizonen-Parlament, einen amtlichen Expertenstab bei der Verwaltung für Finanzen (dem bizonalen Exekutivorgan für den Finanzbereich) einzurichten, der von autorisierter deutscher Seite aus die Währungsdiskussion verbindlich bündeln und konkrete Reformvorschläge erarbeiten sollte.

I. „Sonderstelle Geld und Kredit“

Diese „Sonderstelle Geld und Kredit“ begann am 10. Oktober 1947 mit ihren Beratungen⁸⁾. Zum Leiter wurde Ludwig Erhard, der parteilose erste bayerische Wirtschaftsminister 1945/1946⁹⁾, berufen. Er hatte schon während des Krieges im Auftrag der damaligen Reichsgruppe Industrie ein Gutachten über „Kriegsfinanzierung und Schuldenkonsolidierung“ erstellt¹⁰⁾ (das auch von Carl Goerdeler,

einem der führenden Mitglieder des Widerstandes gegen Hitler, ausdrücklich gutgeheißen worden war). Er hatte dort eine Währungsanierung, eine Bereinigung der durch die Art der Kriegsfinanzierung maßlos verstärkten preisgestoppten Inflation mit ihrem enormen Geldüberhang durch Umwandlung der ungedeckten Kaufkraftansprüche in Schuldtitel des Reiches empfohlen; die Tilgung sollte nach Maßgabe der sich neu aufbauenden ökonomischen Leistungsfähigkeit in Stufen volks- und sozialwirtschaftlicher Dringlichkeit erfolgen¹¹⁾.

Unmittelbar nach Kriegsende hatte Erhard eine sofortige Währungsreform abgelehnt, weil ihm bestimmte Minimalbedingungen nicht erfüllt schienen¹²⁾. Aber schon Mitte 1945 war er im Rahmen der „Volkswirtschaftlichen Arbeitsgemeinschaft für Bayern“ um den Münchener Nationalökonom Adolf Weber für entschiedene und schnelle Reformmaßnahmen eingetreten. Einen im wesentlichen an Webers Vorarbeiten anknüpfenden Währungsplan hatte er als Sprecher der Arbeitsgemeinschaft im Juli 1945 in Frankfurt den amerikanischen Militärbehörden übergeben¹³⁾.

Die Amerikaner ihrerseits, d. h. die von der amerikanischen Regierung beauftragten Währungsexperten Gerhard Colm und Raymond Goldsmith, hatten ihren Währungsreform-Plan, der zur Grundlage der amerikanischen Überlegungen wurde und 1948 in vieler Hinsicht zum Zuge kam, 1946 auch mit Ludwig Erhard diskutiert¹⁴⁾. Die Fragen, mit denen die Sonderstelle Geld und Kredit sich befassen sollte, waren ihrem Leiter also wohlvertraut.

7) Vgl. Hans Möller, Zur Vorgeschichte der DM. Die Währungsreformpläne 1945–1948, Tübingen 1961.

8) Zu den Rechtsgrundlagen der Sonderstelle Geld und Kredit vgl. Akten (Anm. 5), Bd. 3, Juni–Dezember 1947, München 1982, S. 48 f., S. 358 Anm. 20 und S. 535 f.; Mitglieder der Sonderstelle waren: Ludwig Erhard, Erwin Hielscher, Fritz Cahn-Garnier, Günter Keiser, Karl Bernard, Heinrich Hartlieb, Viktor Wrede, außerdem gehörten Teilnehmer als Stellvertreter von regulären Mitgliedern und als wissenschaftliche Mitarbeiter dazu.

9) Volkhard Laitenberger, Ludwig Erhard. Der Nationalökonom als Politiker (Persönlichkeit und Geschichte, Bd. 126/127/128), Göttingen 1986, S. 44–54. Erhard war unter dem sozialdemokratischen Ministerpräsidenten Hoegner von Oktober 1945 bis Dezember 1946 bayerischer Wirtschaftsminister. Nach den Landtagswahlen vom 1. 12. 1946, die der CSU die absolute Mehrheit brachten, trat das Kabinett Hoegner am 16. 12. zurück. In der neuen Regierung aus CSU, SPD und WAV unter Hans Ehard (CSU) beanspruchte die SPD das Wirtschaftsministerium; der parteilose Erhard kam nicht mehr in Frage.

10) Ludwig Erhard, Kriegsfinanzierung und Schuldenkonsolidierung. Faksimiledruck der Denkschrift von 1943/44, Frankfurt am Main 1977. Goerdelers Empfehlung der Denkschrift und ihres Autors in: Carl Goerdeler, Die Aufgaben der deutschen Zukunft, 1944, S. 8 (BA, Nachlaß Goerdeler, 26).

11) Ludolf Herbst, Ludwig Erhard und die Nachkriegspläne am Ende des Zweiten Weltkrieges, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 25 (1977), S. 305–340; V. Laitenberger (Anm. 9), S. 38–43.

12) Ludwig Erhard, The Industry of Fürth, Mai 1945, Bl. 15, in: Ludwig-Erhard-Archiv der Ludwig-Erhard-Stiftung (LEA/LESt), Nachlaß Erhard (NE) 746 A; V. Laitenberger (Anm. 9), S. 45.

13) Es handelte sich um den „Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des deutschen Geldwesens“, abgedruckt in: H. Möller (Anm. 7), S. 407–411, und in: Adolf Weber, Übergangswirtschaft und Geldneuordnung, München 1946, S. 158–163. Zur Übergabe an die Besatzungsbehörden vgl. ebd., S. 157, sowie Erhards Bemerkung in dem Frankfurter Streitgespräch mit Erik Nölting am 14. 11. 1948, LEA/LESt, NE 1558 A, S. 70. Zum Münchener Adolf Weber-Kreis vgl. auch V. Laitenberger (Anm. 9), S. 54–56.

14) Erhard im Streitgespräch mit Nölting (Anm. 13), S. 70.

Für die 13. Sitzung der Sonderstelle am 6. November 1947 war eine Anhörung wirtschaftswissenschaftlicher Sachverständiger anberaumt: Die Professoren Walter Eucken, Wilhelm Gerloff, Fritz Terhalle und Adolf Weber sollten der Sonderstelle Rede und Antwort stehen¹⁵⁾. Zu dem breiten Spektrum von Fragen, die erörtert wurden, gehörten auch Probleme der Wirtschaftslenkung und der Preis- und Bewirtschaftungspolitik nach einer Währungsreform. Dabei kam es zu einer offenen Kontroverse zwischen dem Sonderstellen-Mitglied Günter Keiser, Abteilungsleiter in der Verwaltung für Wirtschaft, und Walter Eucken.

a) Keiser: gelenkte Wirtschaft

Der Sozialdemokrat Keiser bekannte sich als „Vertreter der gelenkten Wirtschaft“. Er bestritt, daß man mit einer Währungsreform von der zentralen Lenkungswirtschaft abgehen könne. Eine stabile Währung ziehe, wenn sie mit einer Wirtschaftsliberalisierung verbunden werde, keineswegs automatisch eine stabile Wirtschaft nach sich. Beispielsweise seien „Umfang und Art des Geldes“ ohne Einfluß auf die beiden wichtigsten Faktoren der gegenwärtigen Wirtschaft, die Kohle und die „Arbeitsfähigkeit unserer Bevölkerung“. Eine Aufhebung der Preisbindung müsse angesichts der Kohlenknappheit zu schwersten Störungen, nämlich zu einer Verzerrung der Verteilung, damit zu einer „Verwirrung der Produktionsstruktur“ führen. Ferner sei die deutsche Wirtschaft so sehr auf die Lenkung eingespielt, daß ein plötzlicher Kurswechsel Friktionen hervorrufen müsse. Schließlich zwingt eine politische Determinante zur zentralen Lenkungswirtschaft. Es sei undenkbar, daß die Einfuhr, vor allem die Rohstoffversorgung vom Ausland her, freigegeben werde: „Das Ausland will uns nur an die allernötigsten Weltmärkte heranlassen“¹⁶⁾.

b) Eucken: Wettbewerbsordnung

Eucken hatte schon zuvor¹⁷⁾ betont, es sei „der Sinn der Währungsreform, daß wir wieder richtige Preisrelationen bekommen, um dadurch die Direktive der volkswirtschaftlichen Kräfte zu haben“. Das volkswirtschaftliche Lenkungsmittel sei der Preis, in dem sich „die richtigen Knappheitsverhältnisse an jedem Punkte“ ausdrücken. Damit falle auch die Bewirtschaftung: „Wenn man eine funk-

tionierende Währung hat, ist eine zentrale Bewirtschaftung praktisch unmöglich.“ Daran anknüpfend, trat Eucken im Anschluß an Keisers Ausführungen diesem vehement entgegen¹⁸⁾. Es gehe keineswegs um Lenkung oder Nichtlenkung, sondern um eine „ordentliche Lenkung, die eine wirklich organische Wirtschaft ermöglicht“. Er wolle eine Wettbewerbsordnung, weil in einer Notlage wie der jetzigen einfach das getan werden müsse, was „zur Rettung erforderlich ist“.

Die Verteilung, beispielsweise der Kohle, führe deshalb zu Schwierigkeiten, weil das Zuteilungsverfahren falsch sei: „Ein so kompliziertes System kann nicht funktionieren, wenn man keine richtige Wirtschaftslenkung hat.“ Die Folgen seien fatal: „Wir haben das unsozialste System, was es gibt, denn wer arbeitet, bekommt etwas — Geld —, womit er nichts anfangen kann.“ Die Verbindung mit dem Weltmarkt sei in der Tat fundamental; aber die zentral geleitete Wirtschaft sei „völlig unfähig“, sie aufzunehmen. „Weil wir freie Einfuhr und Ausfuhr brauchen, muß die zentral verwaltete Wirtschaft wegfallen.“ Dies gehöre zur Währungsreform; wenn es als „politicum datum“ eine Verweigerungshaltung der Besatzungsmächte gebe, müßten sie belehrt werden. „Aber wir müssen unsererseits eine Wirtschaftspolitik treiben, die eben bewußt in den Weltmarkt hineingeht, und das kann nur eine Wirtschaftspolitik sein, die nicht über zentrale Stellen führt.“ — Erhard legte nach diesem Plädoyer Wert auf die „Klarstellung“, Keiser habe nicht die Meinung der Sonderstelle formuliert¹⁹⁾.

c) Erhard: Förderung der Konsumgüterproduktion

Wie für Eucken waren auch für Erhard Währungs- und Wirtschaftsreform zwei Seiten einer Medaille. Aber Erhards Konzept für das konkrete Vorgehen war nicht von gleicher Rigorosität wie dasjenige Euckens. Er konzidierte Keiser, daß man Kohle, Eisen und Stahl, NE-Metalle und Holz nach der Währungsreform zunächst unter güterwirtschaftlicher Lenkung belassen könne²⁰⁾ — unter der Voraussetzung, daß eine Schwerpunktverlagerung in der Gesamtwirtschaft zum Konsumgütersektor hin erfolge, der mit einigen Ausnahmen freizugeben sei. „Wir müssen das Experiment machen, die letzte Konsumsphäre freizulassen, . . . den Kon-

¹⁸⁾ Ebd., S. 118—120.

¹⁹⁾ Ebd., S. 120.

²⁰⁾ Wrede stellte dies am 12. 11. 1947 als die Meinung heraus, auf die sich die Sonderstellen-Mitglieder geeinigt hätten (BA, Z32/6, S. 170).

¹⁵⁾ Protokoll in: BA, Z32/2, S. 30—49; stenographischer Bericht in: BA, Z32/6, S. 101—135.

¹⁶⁾ BA, Z32/6, S. 115—117.

¹⁷⁾ Ebd., S. 104f.

sumgütersektor von der Kaufkraftsituation soweit wie überhaupt möglich zu befriedigen und auf der Investitionsseite nur das zu decken, was nach einem klaren Programm unbedingt gedeckt werden muß.“²¹⁾ Hier lag der Ausgangspunkt seiner Wiederaufbastrategie. Deren Grundgedanken hatte er bereits Anfang der dreißiger Jahre im Hinblick auf die Weltwirtschaftskrise entwickelt²²⁾. Es gelte, meinte er damals, „eine Produktion anzuregen, die mit neuen Einkommen zugleich das genußreife Sozialprodukt vermehrt“²³⁾. Um der neuen Währung Vertrauen zu verschaffen, mußte, wie am 6. November auch Eucken betonte²⁴⁾, ein Konsumgüterstrom zur Verfügung stehen. Zu Edward A. Tenenbaum, dem Währungsreform-Experten der amerikanischen Militärregierung, der am 20. November 1947 „inoffiziell“ an den Beratungen der Sonderstelle teilnahm, meinte Erhard: „Die Währungsreform wird dann psychologisch als gelungen betrachtet werden können, wenn wir sie güterwirtschaftlich unterbauen können“, denn „wenn man für das neue Geld nichts kaufen kann, dann ist die neue Währung nicht haltbar“²⁵⁾.

Dies war von besonderem Gewicht in der Anfangsphase der Reform. Denn die Geld-Erstausrüstung, zu der sich die Sonderstelle entschlossen hatte, konnte naturgemäß noch nicht aus neuer Produktion gedeckt sein. Es würde sich hier um Kaufkraft handeln, deren güterwirtschaftliches Äquivalent nicht zuletzt durch eine Mobilisierung von Lagerreserven sicherzustellen war, die niemand in ihrem Umfang verlässlich abschätzen konnte. Erhard und die Sonderstelle entschieden sich für einen scharfen Geldschnitt, d. h. eine niedrige allgemeine Geld-Freigabequote von 5% des alten Geldes, die je nach Entwicklung später aus zunächst festgelegtem Geld erhöht werden konnte²⁶⁾, und einigten sich darauf, daß eine für alle gleiche Kopfquote in Höhe

von mindestens 50 Mark aus sozialen Gründen unverzichtbar sei²⁷⁾.

d) Freie Marktverhältnisse

Gegen einen Übergang zu freien Marktverhältnissen hatte Tenenbaum – von Erhard danach gefragt – keine Einwendungen. Er wollte dieses Problem aber offensichtlich nicht unmittelbar mit der Währungsreform lösen²⁸⁾. Erhards Perspektive war anders. Bei der Anhörung Johannes Semlers, des Direktors der Verwaltung für Wirtschaft, am 14. Januar 1948 erklärte er: „Ich glaube tatsächlich, die beste Lösung wäre, grundsätzlich mit einer Währungsreform tendenziell zu einer Marktwirtschaft mit freier Preisbildung überzugehen.“ Einschränkend fügte er hinzu: „Wir würden es praktisch nicht so machen, im Lebensmittelsektor, bei Mieten und Kohle schon gar nicht; aber in der Gesamttendenz, glaube ich, ist es zu vertreten.“²⁹⁾ Auf Semlers Warnung vor jeder Überstürzung, die chaotische Zustände hervorrufen werde, erwiderte er: „Unsere Aufgabe ist es . . . ein möglichst gutes Geld zu schaffen, und dieses bedarf nicht mehr des Begleitpapiers eines Bezugscheines, um wirklich echte Kaufkraft zu repräsentieren . . . Ich hätte den Mut, das Experiment zu machen.“³⁰⁾

Ein solches Konzept politisch durchzusetzen, war schwer. Nach der Anhörung Semlers, über dessen Amtsenthebung die Militärgouverneure in jenen Tagen nachdachten, konstatierte Erhard illusionslos, „daß, wenn wir alle diese Fragen parlamentarisch durchziehen wollen, die Dinge platzen, bevor nur überhaupt eine Möglichkeit der Einigung besteht. Alles bestärkt mich in der Überzeugung, daß zur Währungsreform Vollmachten gegeben werden müssen. Es ist nur die Frage: Wer kriegt sie?“³¹⁾

2. Die Wahl Erhards zum Direktor der Verwaltung für Wirtschaft

Eineinhalb Monate später war Erhard der Beantwortung dieser Frage schon beträchtlich näher. Die Militärgouverneure Clay und Robertson hatten Semler inzwischen wegen polemischer Äußerungen gegen die Besatzungsmächte abgesetzt³²⁾. Im Zuge der Reform der bizonalen Organe vom Frühjahr

²¹⁾ Ebd.

²²⁾ Ludwig Erhard, Die Überwindung der Wirtschaftskrise durch wirtschaftspolitische Gestaltungen, Manuskript, ca. 1931, in: LEA/LESt, NE 01; vgl. Horst Friedrich Wünsche, Ludwig Erhards Gesellschafts- und Wirtschaftskonzeption, Stuttgart 1986, S. 157–169, und V. Laitenberger (Anm. 9), S. 20–24.

²³⁾ Ludwig Erhard, Wirtschaftsbelebung von der Verbraucherseite, in: Der deutsche Ökonomist, 7. 10. 1932, S. 1323–1325, hier S. 1324.

²⁴⁾ BA, Z32/6, S. 124 f.

²⁵⁾ BA, Z32/7, S. 71 und S. 46.

²⁶⁾ Der Homburger Plan sah eine 5%-Freiquote (und eine 15%-Sperrquote) vor: siehe H. Möller (Anm. 7), S. 480; von den ausgedehnten Quotendebatten der Sonderstelle sei nur auf diejenige mit Tenenbaum am 20. 11. 1947 verwiesen, in: BA, Z32/7, S. 50 f., S. 53, S. 56 f.

²⁷⁾ Vgl. H. Möller (Anm. 7), S. 480 f. (Homburger Plan), und BA, Z32/1, S. 48.

²⁸⁾ BA, Z32/7, S. 58.

²⁹⁾ BA, Z32/9, S. 88.

³⁰⁾ Ebd., S. 89.

³¹⁾ Ebd., S. 91.

³²⁾ Zum Fall Semler siehe Wolfgang Benz, Von der Besatzungsherrschaft zur Bundesrepublik, Frankfurt am Main 1984, S. 86–88.

1948³³⁾ — die Abgeordnetenzahl des Wirtschaftsrates wurde auf 104 verdoppelt, als Exekutivorgan wurde ein „Verwaltungsrat“ geschaffen, ein kabinettähnliches Kollegium der Direktoren unter Leitung eines „Oberdirektors“ — stand nun ohnedies eine Neuwahl der Direktoren an. Während man die vier Direktoren für Landwirtschaft, Finanzen, Verkehr und Post in ihren Ämtern bestätigen wollte, mußten für das neue Amt des Oberdirektors und für das vakante des Wirtschaftsdirektors geeignete Kandidaten gefunden werden.

Aber die Wirtschaftsrats-Koalition konnte sich nicht einigen. Die CDU/CSU-DP-Fraktionsgemeinschaft³⁴⁾ entschied sich für Hermann Pünder, den Kölner Oberbürgermeister und einstigen Staatssekretär in der Reichskanzlei, als Oberdirektor-Kandidaten; die FDP-Fraktion nominierte den früheren Reichsminister Hermann Dietrich. Für das Amt des Wirtschaftsdirektors³⁵⁾ schlug sie Erhard vor, der enge Verbindungen zu den Liberalen hatte, so auch über den hessischen Generalsekretär der Partei, Victor-Emanuel Preusker. Erhard war schon einer der Hauptredner auf dem Marburger Parteitag der hessischen Liberalen im Juni 1947 gewesen und wurde von Preusker als Redner auf Veranstaltungen der LDP, wie die liberale Partei in Hessen hieß, herangezogen³⁶⁾. Preusker scheint es auch gewesen zu sein, der eine nähere persönliche Bekanntschaft zwischen Erhard und Franz Blücher, dem Fraktionsvorsitzenden der Liberalen und Vorsitzenden des Finanzausschusses im Wirtschaftsrat, vermittelte und Erhard als Nachfolger Semlers ins Spiel brachte³⁷⁾. Dabei bestand von vornherein ein einvernehmlicher Kontakt zu den CDU-Politikern Theodor Blank, dem Wirtschaftsratsabgeordneten vom Arbeitnehmerflügel der CDU, und Franz

Böhm, dem ordoliberalen Wirtschaftsrechtler, ersten hessischen (CDU-)Kultusminister nach 1945 (bis April 1946) und Mitglied des im Januar 1948 erstmals tagenden Wissenschaftlichen Beirats bei der Verwaltung für Wirtschaft³⁸⁾.

Aber der Entscheidungsprozeß verlief in der Fraktionsgemeinschaft von CDU/CSU und DP nur stotternd³⁹⁾. In der Fraktionssitzung vom 23. Februar war Erhard einer von acht in Frage kommenden Kandidaten (Harmsen, Wimmer, Rudolf Mueller, Binder, Seidel, Walter Strauß, Erhard, Seebohm). Am 29. Februar wurde Erhard zusammen mit Rudolf Mueller und dem MAN-Direktor Schmidt genannt. Am 1. März, an dem die Wahl im Wirtschaftsrat stattfinden sollte, gab es drei Fraktionssitzungen. In der Vormittagssitzung wurden stärkste Bedenken gegen ein „überstürztes Vorgehen“ laut; man übergab die Vorschläge Seidel, W. Strauß, Seeling, Seebohm und Schniewind einer Prüfungskommission. In der Nachmittagssitzung — ihretwegen mußte die für 15.00 Uhr angesetzte Vollversammlung des Wirtschaftsrates kurzfristig auf den nächsten Vormittag verlegt werden⁴⁰⁾ — wurde beschlossen, die bisher erfolglosen Abstimmungsversuche mit der FDP fortzusetzen. Die Nachtsitzung, an der auf Seiten der FDP die Abgeordneten Faßbender und Oellers teilnahmen, blieb zunächst ohne Ergebnis; die FDP-Vertreter brachen die Aussprache ab. Nach Mitternacht, als noch 14 Fraktionsmitglieder anwesend waren, rang man sich schließlich mit 12 : 2 Stimmen dazu durch, zugunsten der Zusammenarbeit mit der FDP auf Seebohm (für den sich einstimmig die Prüfungskommission ausgesprochen hatte) zu verzichten und einer Nominierung Erhards zuzustimmen.

³³⁾ Ebd., S. 88—104; Tilman Pünder, Das bizonale Interregnum, Waiblingen 1966, S. 122—192; Christoph Weisz, Die Durchführung der Proklamation Nr. 7/Verordnung Nr. 126, in: Akten zur Vorgeschichte (Anm. 5), S. 25 bis 48.

³⁴⁾ CDU/CSU und DP bildeten bis 21. 10. 1948 eine Fraktionsgemeinschaft; vgl. Wörtliche Berichte (Anm. 1), S. 1223.

³⁵⁾ Seit Februar 1948 nannte sich die Fraktion der liberalen Abgeordneten, ungeachtet der verschiedenen Bezeichnungen ihrer Herkunftsparteien in den Ländern, „FDP“-Fraktion; vgl. Wörtliche Berichte (Anm. 1), S. 311. Die Vereinigung der liberalen Landesparteien zur Bundespartei unter dem gemeinsamen Namen FDP erfolgte erst auf dem Heppenheimer Parteitag im Dezember 1948 (vgl. Dieter Hein, Zwischen liberaler Milieupartei und nationaler Sammlungsbewegung, Düsseldorf 1985, S. 316—348).

³⁶⁾ Interview mit Preusker, 10. 4. 1985, S. 4; Schriftwechsel mit Preusker, 16. 4./25. 5. 1985, LEA/LEST, NE 920.

³⁷⁾ Interview (Anm. 36), S. 3 und S. 7; Schriftwechsel (Anm. 36).

³⁸⁾ Interview und Schriftwechsel mit Preusker (Anm. 36). Theodor Blank, der ehemalige christliche Gewerkschaftssekretär und Meinungsführer der Arbeitnehmergruppe der CDU im Wirtschaftsrat, hatte gefestigte marktwirtschaftliche Überzeugungen, nicht zuletzt aus privaten Eucken-Studien; sowohl bei der Wahl Erhards zum Direktor der Verwaltung für Wirtschaft als auch bei der parlamentarischen Abstützung von Erhards wirtschaftspolitischem Kurs spielte er eine Schlüsselrolle, die ihn in innerparteilichen Gegensatz zu Jakob Kaiser (der nicht dem Wirtschaftsrat angehörte) brachte; vgl. Erich Kosthorst, Jakob Kaiser, Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen 1949—1957, Stuttgart 1972, S. 25 bis 27.

³⁹⁾ Der im folgenden geschilderte Ablauf ergibt sich aus den Fraktionsprotokollen; Rainer Salzmann, Die CDU/CSU im Frankfurter Wirtschaftsrat, Protokolle der Unionsfraktion 1947—1949, Düsseldorf 1988 (im Erscheinen), Protokolle vom 23. 2., 29. 2., 1. 3. und 2. 3. 1948. Vgl. Arnold J. Heidenheimer, Adenauer and the CDU, Den Hague 1960, S. 137—139; G. Ambrosius (Anm. 4), S. 155 f.; V. Laitenberger (Anm. 9), S. 62 f.

⁴⁰⁾ Vgl. Wörtliche Berichte (Anm. 1), S. 321.

Diese Absprache wurde am folgenden Vormittag, also am 2. März, unmittelbar vor der Plenarversammlung von der Gesamtfraktion bestätigt, wobei nur die Fraktionsdisziplin fortbestehende Bedenken unterdrückte. Das Plazet der bayerischen CSU-Landespartei hatte deren Vorsitzender Josef Müller, möglicherweise auch unter Druck von FDP-Seite⁴¹⁾, nach offenbar heftigen internen Diskussionen durchgesetzt⁴²⁾.

Als Gegenleistung half die FDP dabei, Pünders Wahl zum Oberdirektor durch die Zustimmung zu einer vor dem Wahlgang erfolgenden geschäftsordnungsrechtlichen Klarstellung abzusichern. Die SPD, die keinen eigenen Kandidaten benannt hatte, wollte nämlich weiße Stimmkarten abgeben, diese aber nicht als Enthaltungen, sondern als Nein-Stimmen gewertet wissen. Solange die FDP die Kandidatur Dietrichs nicht zurückzog (wozu sie nicht bereit war), wäre so die Wahl eines Oberdirektors verhindert worden. CDU/CSU-DP und FDP stellten jedoch mit Mehrheit fest, daß weiße Stimmkarten hier, wo es um eine Wahl, nicht um eine Abstimmung gehe, nicht mitzuzählen seien⁴³⁾.

Nun konnte die Wahl stattfinden: Pünder wurde mit 40 Stimmen (gegen acht für Dietrich), Erhard mit 48 Stimmen gewählt⁴⁴⁾.

3. Erhards Programm

Erhard hatte sein Programm in einer Artikelserie in der „Neuen Zeitung“ öffentlich dargelegt⁴⁵⁾ – ohne zu ahnen, daß er selbst in Vorbereitung und zum Zeitpunkt der Währungsreform die auf deutscher Seite wichtigste Entscheidungsposition innehaben würde. Wer Erhard zum Wirtschaftsdi- rektor gewählt hatte, mußte wissen, daß ein Kurswechsel mit einer Schwerpunktverlagerung in der Gesamtwirtschaft hin zur Konsumgüterindustrie zu

erwarten war. Aber die Personaldebatte hatte für solche politischen Einsichten offenbar wenig Raum gelassen. Der DP-Abgeordnete Mühlenfeld schrieb am 19. März an den Vorsitzenden der CDU/CSU-DP-Fraktion, Holzapfel, erst jetzt habe er „betr. Person und Politik“ Erhards erfahren, daß dieser sich in Bayern 1945/46 als „nicht zum Minister geeignet“ erwiesen habe und im Gegensatz zum Kurs Semlers und der Fraktion die Produktionsgüterindustrie zugunsten der Verbrauchsgütererzeugung vernachlässigen wolle. Das gebe „zu einiger Besorgnis Veranlassung“ und bedürfe schnellstens der Klärung⁴⁶⁾.

Mühlenfeld wurde wohl beschwichtigt. Als jedenfalls Erhard am 21. April im Wirtschaftsrat sein Programm zusammenhängend darlegte⁴⁷⁾, stimmten ihm die Sprecher der Koalitionsfraktionen zu, auch in der Frage der tendenziellen Lockerung der Zwangswirtschaft bis hin zur Errichtung einer freien Marktwirtschaft mit der Währungsreform⁴⁸⁾. Die Schwerpunktverlagerung zur Konsumgüterindustrie – nach Erhard die „schlechthin entscheidende Frage der Industriepolitik“⁴⁹⁾ – wurde aber erst vom zweiten CDU-Sprecher, dem Abgeordneten Naegel, mit einem zustimmenden, die sozial wohltätige Wirkung betonenden Satz aufgegriffen⁵⁰⁾, während Alex Haffner, der Vorsitzende des Wirtschaftsausschusses, der sich vehement hinter Erhards Postulat einer Befreiung der Wirtschaft stellte, gerade im Konsumgüterbereich die Beibehaltung von Bewirtschaftung und Produktionslenkung in der Übergangszeit nach der Währungsreform für unumgänglich hielt⁵¹⁾. Ähnlich argumentierte Blücher: Es sei „auf sehr vielen Gebieten und vor allem überall da, wo es sich um die Deckung des Bedarfs unserer arbeitenden Massen handelt, nicht an dem Bezugsrecht vorbei(zu)kommen“⁵²⁾. Auch Erhard hielt es nicht für wahrscheinlich, daß es möglich sein werde, „mit oder unmittelbar nach der Währungsreform die Bewirtschaftung im ganzen aufzuheben“. Er kündigte lediglich eine sorgfältige Prüfung dementsprechender Schritte an⁵³⁾. Aber der volkswirtschaftliche Zusammenhang zwischen

41) Der bayerische FDP-Wirtschaftsratsabgeordnete Bungartz berichtet in einer Aufzeichnung für Dehler vom 13. 2. 1964 rückblickend, er habe, in Absprache mit Blücher, J. Müller mit der „etwas erpresserische(n) Drohung, den Sozialisten Kubel zu wählen“, unter Druck gesetzt; Friedrich-Naumann-Stiftung, Archiv des Deutschen Liberalismus, Bestand Everhard Bungartz.

42) Vgl. Josef Müller, Bis zur letzten Konsequenz, München 1975, S. 345.

43) Wörtliche Berichte (Anm. 1), S. 337–340.

44) Ebd., S. 340 und S. 342.

45) Erhard veröffentlichte in der Neuen Zeitung zwischen Dezember 1945 und März 1948 insgesamt 13 wirtschaftspolitische Grundsatzartikel; die letzten beiden hatten die Titel „Abkehr von der bisherigen Wirtschaftspolitik“ (Die Neue Zeitung, 8. 2. 1948) und „Gesunde Wirtschaft durch Verbrauchsbelegung“ (Die Neue Zeitung, 4. 3. 1948).

46) BA, Nachlaß Holzapfel, 32; Mühlenfeld wirft in dem Brief Josef Müller vor, Informationen bewußt zurückgehalten zu haben.

47) Wörtliche Berichte (Anm. 1), S. 436–445.

48) Ebd., S. 445 f. (Haffner/CDU), S. 448 ff. (Blücher/FDP), S. 453 f. (Naegel/CDU), S. 454 f. (Bungartz/FDP).

49) Ebd., S. 437.

50) Ebd., S. 453.

51) Ebd., S. 445.

52) Ebd., S. 449.

53) Wörtliche Berichte (Anm. 1), S. 441 f.

bevorzugter Förderung der Konsumgüterindustrie, Marshallplan, Währungsreform, Tendenz zu freier Preisbildung und zur Aufhebung der Bewirtschaftung war für ihn zwingend. Die Politiker nahmen

Erhards Rede — teils respektvoll, teils mit dem Vorwurf mangelnder Konkretetheit — als wissenschaftliches Kolleg auf.

II. Handlungsspielräume für Erhards bizonale Wirtschaftsreform

1. Förderung der Verbrauchsgüterindustrie

a) Der Aufbau-Jahresplan 1948/49 zum Marshallplan

Wie eng der Gestaltungsspielraum für die Umsetzung seines Programms war, hatte Erhard bereits erfahren. Für eine bevorzugte Förderung der Verbrauchsgüterindustrie bot sich eine entsprechende Akzentuierung des Aufbau-Jahresplans 1948/49 an, der vom Verwaltungsrat für die Beteiligung der Bizone am Marshallplan eingereicht werden mußte. Obwohl Clay am 15. März in einer Besprechung der Militärgouverneure mit bizonalen Vertretern dem neuen Wirtschaftsdirektor versichert hatte, daß im Rahmen des European Recovery Program (ERP) durch Zulieferung von Rohstoffen und im Tausch deutscher Exportwaren gegen Verbrauchsgüter Erhards Forderung zum Tragen kommen werde⁵⁴), so hatten die Alliierten doch Abstriche bei entscheidenden Bedarfszahlen des am 25. März vorgelegten deutschen Aufbauplans verlangt, um diesen ihrerseits in die Pariser ERP-Verhandlungen einbringen zu können⁵⁵). Auf seiner ersten Pressekonferenz am 2. April wick Erhard einer konkretisierenden Bestätigung der Verbindung seiner Verbrauchsgüterpolitik mit dem Marshallplan aus und betonte statt dessen, daß es vor allem um den deutschen Beitrag zum europäischen Wiederaufbau gehe und daß das Programm „nichts Starres und Unabänderliches“ sei⁵⁶).

Die alliierten Änderungswünsche bedeuteten eine Revision des Plans hinsichtlich der Schrottausfuhr, der Kohleneinfuhr von 5,5 Mio. Tonnen und des Gesamtzuschußbedarfs an Devisen für Importe⁵⁷). Es war klar, daß das Kohlendefizit für die Steige-

rung der Verbrauchsgütererzeugung ein gravierendes Hemmnis sein würde, aber auch die Importkürzungen (rund 200 Mio. Dollar bei den Einfuhren für die gewerbliche Wirtschaft) konnten nur eine Beschneidung der Chance bedeuten, das Güteräquivalent für die zum Verbrauchsgütermarkt drängende Kaufkraft bereitzustellen⁵⁸).

Als Erhard am 14. April der Presse den revidierten Plan erläuterte, verhehlte er nicht, daß der Teilplan zum Konsum „sehr vorsichtig dosiert“ worden sei; er nehme an, „daß es im Laufe des Planjahres möglich sein wird, diesen Sektor noch weiter zu verstärken“. Allzu große Erwartungen hinsichtlich der ERP-Hilfe dämpfte er, hob aber doch die konstruktiven Möglichkeiten im Zusammenhang mit der Währungsreform hervor. Viel versprach er sich von der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung mit den 16 Marshallplanstaaten; damit müsse eigentlich zwangsläufig einhergehen, daß „wir im Import- und Exportverfahren zu wesentlichen Lockerungen kommen“ und daß „in stärkerem Maße“ — zunächst bilaterale — Handelsverträge abgeschlossen werden könnten⁵⁹). Erhard rechnete also mit einer Aktivierung des Außenhandels über den Marshallplan. Zudem hoffte er, mit dessen Hilfe die nach der Währungsreform zu erwartende Kapitalnot zu lindern⁶⁰).

⁵⁸) Vgl. Protokoll der 2. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und einer gemeinsamen Sitzung dieses Ausschusses mit dem Landwirtschaftsausschuß des Länderrats am 7. 4. 1948, mit anliegender gemeinsamer Erklärung beider Ausschüsse, in: BA, Z 4/569, Bl. 66—71; vgl. Bericht des bayerischen Wirtschaftsministers Seidel über diese Sitzung, Anlage zum Protokoll der 4. nichtöffentlichen Sitzung des Länderrats am 14. 4. 1948, in: BA, Z 13/64, Bd. 1. Der deutsche Aufbauplan in der Endfassung vom 9. 4. 1948 in: BA, Z 8/198, Bl. 14—204.

⁵⁹) Pressekonferenz der Verwaltung für Wirtschaft, Protokoll vom 14. 4. 1948, S. 8 und S. 4, in: LEA/LESt, NE 1516.

⁶⁰) Erhard auf der Pressekonferenz vom 14. 4. (Anm. 59), S. 5: „Wenn die Importe nach Deutschland fließen und nach einer Währungsreform von den Abnehmern der Rohstoffe diese in neuer deutscher Reichsmark bezahlt werden, dann bildet sich aus diesen Einkünften ein Kapitalstock, der für Kapitalbildungs- und Kapitalerneuerungszwecke der deutschen Wirtschaft zur Verfügung steht.“

⁵⁴) Besprechung der Militärgouverneure mit bizonalen Vertretern am 15. 3. 1948, 2., in: Akten zur Vorgeschichte (Anm. 5), S. 392.

⁵⁵) Vgl. 2. Direktoriatsitzung am 24. 3. 1948, 2., in: Akten zur Vorgeschichte (Anm. 5), S. 413 f.; 5. Direktoriatsitzung am 9. 4. 1948, 1., in: Akten zur Vorgeschichte (Anm. 5), S. 448 f.

⁵⁶) Verwaltungsrat, Pressestelle, Pressekonferenz Prof. Dr. Erhard am 2. 4. 1948, in: LEA/LESt, NE 1594.

⁵⁷) Vgl. 5. Direktoriatsitzung (Anm. 55).

Erhards Befürchtungen galten einer falschen, nämlich illiberalen Handhabung der ERP-Hilfe. Das – vor Herbst 1948 wenig erfolgreiche – Drängen auf schnelle Entscheidungen in der Frage einer Lockerung des Außenhandelsverfahrens, auf eine möglichst weitgehende Freigabe des Außenhandels und auf eine freizügige Verfügung über die Marshallplan-Kredite⁶¹⁾ zeigte, daß er dem Marshallplan als einer der Erfolgsbedingungen der Währungsreform immer noch große Bedeutung beimaß, zumal er den psychologischen Faktor einer Ermutigung der deutschen Wirtschaft durch diese konkrete Wiederaufbauperspektive für wichtig hielt⁶²⁾.

b) Um ein Enthortungsgesetz

Was das Warenangebot zum Zeitpunkt einer Währungsreform betraf, so gab es keine verlässlichen Anhaltspunkte dafür, was in welchen Mengen vorhanden sein würde. Auch die Höhe des Währungsschnitts und damit das Ausmaß der hoheitlichen Geldschöpfung durch die Währungsreform waren nicht bekannt. Der Wirtschaftspolitik mußte es darum gehen, in jedem Fall am Tag der Währungsreform so viel Verbrauchsgüter wie möglich zur Verfügung zu haben.

Die akute Versorgungsnot, mitbedingt durch ein Preis- und Bewirtschaftungssystem, das die Waren in die schwarzen Märkte drängte, und verstärkt durch eine angesichts der erwarteten Währungsreform zunehmende spekulative Warenezurückhaltung, veranlaßte die SPD (mit Berufung auf Erhards Vorgänger Semler, der im Januar 1948 einen eigenen Entwurf vorgelegt hatte), im Wirtschaftsrat am 17. März ein Enthortungsgesetz einzubringen⁶³⁾. Die Sorge, daß durch eine Zwangsauflö-

sung der Lagerreserven das für den Erfolg der Währungsreform unverzichtbare Warenpotential, dessen Aktivierung bei einer wieder funktionierenden Geld- und Kreditpolitik kein Problem sein würde, reduziert werden könnte, veranlaßte Erhard schon vorher zu klar ablehnenden Stellungnahmen⁶⁴⁾. In seiner Rede vor dem Wirtschaftsrat am 21. April wandte er sich zwar, wohl unter dem politischen Zwang einer absehbar unvermeidlichen Annahme der Enthortungsvorlage, nicht grundsätzlich gegen ein solches Gesetz, warnte aber vor einer vorzeitigen Auflösung der Güterreserven⁶⁵⁾. Die Verabschiedung des Gesetzes erfolgte – gegen die FDP – noch in derselben Vollversammlung des Wirtschaftsrates⁶⁶⁾; der Länderrat stimmte am 30. April zu⁶⁷⁾. Das Gesetz trat jedoch nie in Kraft; die Militärregierung erteilte keine Genehmigung⁶⁸⁾.

Im Mittelpunkt der Vorbereitungen für die Währungsreform, über deren Termin auch Erhard nur wußte, daß er bald sein würde, standen nunmehr die Bewirtschaftungs- und die Preispolitik.

2. Bewirtschaftungspolitik

a) Bewirtschaftungsnotgesetz und 1. Durchführungsverordnung

Die Handlungsmöglichkeiten auf dem Gebiet der Bewirtschaftung waren – nach der am 24. Januar 1948 endgültig erfolgten alliierten Genehmigung des Bewirtschaftungsnotgesetzes vom 30. Oktober 1947 mit der Ersten Durchführungsverordnung vom 18. Dezember 1947⁶⁹⁾ und nach der Verkündung der Proklamation Nr. 7/Verordnung Nr. 126 der Militärregierung vom 9. Februar 1948⁷⁰⁾ –

⁶¹⁾ Auf der 8. Besprechung der Wirtschaftsminister der Bizone mit dem Direktor der Verwaltung für Wirtschaft am 5. 5. 1948 (LEA/LESt, NE 3, S. 4) erläuterte Erhard: „Wenn wir diese Dollars . . . nicht anwenden können, wo wir das Bedürfnis haben . . . dann bleibt natürlich der Marshallplan nur eine halbe Hilfe, weil dann eben der Einsatz unserer ganzen wirtschaftlichen Potenz etwa in den Handelsvertragsverhandlungen unmöglich ist.“ Gegenüber der Militärregierung vertrat Erhard, ohne schnellen Erfolg, dieses Anliegen sehr offensiv; vgl. etwa Akten zur Vorgeschichte (Anm. 5), S. 493 Anm. 20 und S. 505–508.

⁶²⁾ Erhard appellierte auf der Pressekonferenz vom 14. 4. 1948 (Anm. 59) an die Journalisten (Protokoll, S. 2), ihn dabei zu unterstützen, die aus der Marshallplanhilfe erwachsenden Chancen „in seelische Energien umzuformen“; das sei „wesentlicher als die materielle Hilfe, die der Marshallplan hier selbst bietet“.

⁶³⁾ Wörtliche Berichte (Anm. 1), S. 399 ff. Vgl. zum folgenden auch Georg Müller, Die Grundlegung der westdeutschen Wirtschaftsordnung im Frankfurter Wirtschaftsrat 1947 bis 1949, Frankfurt am Main 1982, S. 105–107.

⁶⁴⁾ Schon in seinen beiden letzten Artikeln in der Neuen Zeitung (Anm. 45) hatte er sich scharf gegen Lagerauflösungen gewandt; als Direktor der Verwaltung für Wirtschaft wiederholte er seine Warnungen mehrfach, besonders deutlich etwa in einem Artikel vom 15. 3. 1948 für Die Welt, in: LEA/LESt, NE 459 C, vgl. auch ebd., NE I.3, 27, Schriftwechsel Cahn-Garnier/Erhard vom 10. 3. und 2. 4. 1948.

⁶⁵⁾ Wörtliche Berichte (Anm. 1), S. 441.

⁶⁶⁾ Ebd., S. 472.

⁶⁷⁾ T. Pünder (Anm. 33), S. 198 und S. 229.

⁶⁸⁾ Ebd.; ob es in dieser Frage ein Zusammenspiel zwischen Erhard und der Militärregierung gegeben hat, ist nicht bekannt.

⁶⁹⁾ Die Militärregierung genehmigte das am 30. 10. 1947 vom Wirtschaftsrat verabschiedete Bewirtschaftungsnotgesetz am 5. 12. 1947, hielt jedoch die endgültige Gegenzeichnung zurück, bis der Wirtschaftsrat „entsprechende Ausführungsbestimmungen für dieses Rahmengesetz“ gebilligt habe; T. Pünder (Anm. 33), S. 196. Genehmigung in: Wörtliche Berichte (Anm. 1), Bd. 4, S. 139 f.; ebd., S. 311 die auf 24. 1. 1948 datierte Genehmigung der 1. Durchführungsverordnung zum Bewirtschaftungsnotgesetz.

⁷⁰⁾ T. Pünder (Anm. 33), S. 377–383.

durch die Neudefinition der deutschen bizonalen Kompetenzen bestimmt.

Artikel III, 2 der Proklamation Nr. 7/Verordnung Nr. 126 ermächtigte den Wirtschaftsrat „zur Annahme und zum Erlaß von Gesetzen über . . . Erzeugung, Zuteilung, Erfassung, Lagerung und Verteilung von Waren, Rohstoffen, Gas, Wasser und Elektrizität“, wobei der Länderrat gemäß Artikel V, 2 zustimmen mußte. Dies galt unter dem alle deutschen Gesetze betreffenden Vorbehalt der Zustimmung der Militärregierung (Artikel X, 1).

Da das früher erlassene und genehmigte deutsche Bizonenrecht weiter galt, solange es nicht durch neues Recht ersetzt war (Art. XIII, 3), stellten das Bewirtschaftungsnotgesetz und die dazu erlassene Erste Durchführungsverordnung den Rahmen für die bizonale Bewirtschaftungspolitik dar. Mit diesem Gesetzgebungswerk wurde die Verantwortung für die Bewirtschaftung in weitestem Ausmaß an die deutschen Organe zurückgegeben. Alle vorher geltenden Bestimmungen über die Erzeugung, Zuteilung und Verteilung von Waren und Rohstoffen sollten nach § 33, 1 des Bewirtschaftungsnotgesetzes⁷¹⁾ am 30. Juni 1948 automatisch außer Kraft treten. Bis dahin mußte ein einheitliches bizonales Bewirtschaftungssystem installiert sein. Dabei waren — gemäß § 2, 1 der Ersten Durchführungsverordnung⁷²⁾ — „Kohle, Eisen, NE-Metalle, Holz, Zellstoff, Papier und Pappe, Spinnstoffe, Häute, Natur- und Kunstkautschuk, Tabak, Mineralöle, chemische Grundstoffe, technische Öle und Fette, Naturharze“ obligatorisch der Bewirtschaftung zu unterstellen; „daraus hergestellte Waren sowie Glas und Keramik“ hingegen konnten je nach den Gegebenheiten bewirtschaftet oder freigegeben werden.

Die Vollmacht, die Einzelheiten einer Bewirtschaftung (oder Nichtbewirtschaftung) in diesem Rahmen durch Anordnungen zu regeln, sprach die Erste Durchführungsverordnung dem Direktor der Verwaltung für Wirtschaft zu. Die Alliierten verbanden ihre Genehmigung zwar mit der Auflage, daß „die Ausübung dieser Vollmachten“ jederzeit der Ablehnung durch den Verwaltungsrat unterliege⁷³⁾, aber das bedeutete in der Situation vom

Frühjahr/Sommer 1948 kaum eine Einschränkung.

Als Erhard sein Direktorenamt antrat, waren die Arbeiten für eine Vereinheitlichung und Vereinfachung des bizonalen Bewirtschaftungssystems durch Anordnungen in vollem Gange⁷⁴⁾, forciert durch das Drängen der Alliierten⁷⁵⁾. Mitte Mai waren neue Bewirtschaftungsanordnungen für NE-Metalle, Holz, Zellstoff, Leder und Schuhe bereits in Kraft, die Textilanordnung und die Landmaschinenanordnung befanden sich in veröffentlichungsreifem Stadium. Andere Anordnungen waren noch in Bearbeitung, so die Anordnungen für Papier, Flachglas, Zündhölzer, Kautschuk, Chemie, Mineralöl, Hohlglas und Keramik, Sanitätskeramik, Glühlampen, Wälzlager, Industriediamanten, Tabak, landwirtschaftliche Geräte und Bedarfsartikel, ja selbst für den Hufbeschlag⁷⁶⁾.

b) Erhards Richtlinie vom 19. Mai 1948

Am 19. Mai erteilte Erhard seiner Verwaltung die Weisung, bei der fälligen Prüfung von Möglichkeiten der Stelleneinsparung zu beachten, „welche Aufgaben in absehbarer Zeit in Wegfall kommen“: Zu erwarten sei, „daß die bevorstehende Währungsreform eine völlige Umwälzung im Angebot von Waren und in der Produktion“ bringen werde; deshalb sei „jetzt schon unter der Voraussetzung, daß diese Erwartungen eintreten, zu prüfen, auf welche Bewirtschaftungen mit dem Zeitpunkt der Währungsreform verzichtet werden kann.“ Wo aus sozialen Gründen — auf sie sei „unter allen Umständen Rücksicht zu nehmen“ — Bewirtschaftungen unverzichtbar sein würden wie (abgesehen von Lebensmitteln) bei Kleidern, Wäsche und Schuhen, solle das „Bezugsscheinsystem mit individueller Bedürfnisprüfung“ so bald wie möglich verlassen werden. Bei Textilien und Schuhen sei jeweils „auf die Schaffung einer allgemeinen Punktekarte . . . hinzuwirken, die, in Abschnitte eingeteilt, allgemeine

⁷⁴⁾ Vgl. die Protokolle der 7. Besprechung der Wirtschaftsminister des Vereinigten Wirtschaftsgebietes mit dem Direktor der Verwaltung für Wirtschaft am 19. 3. 1948, in: BA, Z 4/128, Bl. 194—200, S. 3f. und Bl. 201—204, S. 2f.

⁷⁵⁾ Bipartite Control Office (BICO)/Memo (48) 21 an die Präsidenten bzw. Vorsitzenden des Wirtschaftsrats, des Länderrats und des Verwaltungsrats vom 5. 3. 1948, Anlage, in: BA, Z 13/2, Bd. 1, Bl. 322—326; dort wird, neben anderem, unter Punkt 7(h) die ausstehende Reform des Rationierungs- und Verteilungssystems angemahnt, die zu denjenigen Angelegenheiten gehörte, die, wie in Punkt 8(a) ausdrücklich betont, „innerhalb der deutschen Zuständigkeit“ lagen.

⁷⁶⁾ Erhard an den Verwaltungsrat am 12. 5. 1948, in: BA, Z 13/181, Bd. 1, H. 4.

⁷¹⁾ Text des Gesetzes in: Gesetz- und Verordnungsblatt des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1948, S. 3—7.

⁷²⁾ Text der Durchführungsverordnung ebd., S. 7f.

⁷³⁾ Wörtliche Berichte (Anm. 1), Bd. 4, S. 311 (Drucksache 172).

Aufrufe ermöglicht und die Zusammenlegung von Teilpunkten zu ganzen Punkten (damit Familienangehörige sich gegenseitig aushelfen können) gestattet“⁷⁷⁾.

3. Preispolitik

Hatte die Verwaltung für Wirtschaft also im Bereich der gewerblichen Warenbewirtschaftung einen beachtlichen Gestaltungsspielraum bis hin zur Freigabe, so waren Erhards Möglichkeiten auf dem Gebiet der Preispolitik demgegenüber deutlich geringer.

a) Preisgesetz

Diese Möglichkeiten bemaßen sich nach dem Preisgesetz vom 10. April 1948⁷⁸⁾, bei dessen Beratung und Verabschiedung Erhard selbst noch Einfluß nehmen konnte. Er reklamierte dabei — mit Erfolg — vor allem die eindeutige Kompetenz zur preispolitischen Federführung der Verwaltung für Wirtschaft gegenüber Bestrebungen, ein eigenes Preisamt einzurichten oder einzelne Verwaltungen selbständig agieren zu lassen⁷⁹⁾. Mit einer von den Sozialdemokraten gewollten Befristung des Gesetzes bis 31. Dezember 1948 konnte Erhard sich „ohne weiteres einverstanden erklären, da nach meiner Auffassung mit der Währungsreform ohnedies eine völlige Revolutionierung auf preispolitischem Gebiet Platz greifen wird“⁸⁰⁾.

Das Gesetz behielt dem Wirtschaftsrat die Festlegung der allgemeinen Grundsätze der Preispolitik vor, darüber hinaus bedurften Preisänderungen von „grundlegende(r) Bedeutung für den gesamten Preisstand, insbesondere die Lebenshaltung“ der Zustimmung des Wirtschaftsrates (§ 1). Im übrigen konnte der Wirtschaftsdirektor Preise, die mehr als ein Land der Bizone betrafen, durch Anordnungen und Verfügungen festsetzen und genehmigen (§ 2). Preisfreigaben lagen nicht im Bereich seiner Kompetenzen.

Gerade auf sie kam es aber an, denn, so Erhard, „eine Währungsreform ohne Übergang zu freieren marktwirtschaftlichen Formen, insbesondere ohne

die Rückkehr zu tendenziell freier Preisbildung (könnte) nur den technischen Ansatz zu einer Heilung, nie aber diese selbst bringen und auf die Dauer sicherstellen“⁸¹⁾.

b) Folgepreiserhöhungen

Grundsätzlich lehnte Erhard neue Preisanpassungen vor der Währungsreform ab „in der Erwartung, daß mit der Währungsreform vom Preisstopp abgegangen und ein Auspendeln der Preise ermöglicht wird“. Einige wenige längst fällige Preiskorrekturen, die sich aus der Preiserhöhung für Steinkohle, Eisen und Stahl mit Wirkung vom 1. April 1948 ergaben, wollte er jedoch noch durchsetzen. Er hielt es für erforderlich, sicherzustellen, daß „die nach der Währungsreform für die Haushalte untragbaren Subventionen entfallen können, zugleich aber mindestens im Mittel eine innerbetriebliche Kostendeckung erreicht wird“⁸²⁾.

Beim Versuch, dafür eine breite Mehrheit im Wirtschaftsrat zu finden, sah es für Erhard einen Moment lang so aus, als könne er der SPD eine Billigung seiner Preisfreigabepolitik abgewinnen. In einer Nachsitzung am 25. Mai mit führenden Fraktionsvertretern von CDU, SPD und FDP meinte er, diese Preiserhöhungen seien notwendig, jede Verzögerung sei schädlich. Allenfalls dann könne auf diese Maßnahme verzichtet werden, „wenn vom Tage der Währungsreform an dem Wettbewerb und einer freien Preisbildung Raum gegeben“ werde. Nach einer Aufzeichnung Erhards wurde dies mehrfach betont; schließlich gab Erhard die Zusage, unter dieser Bedingung auf die Folgepreisverordnung zu verzichten. Die SPD-Vertreter erhoben keinen Einspruch. „Es löste sich vielmehr die Versammlung in der allgemeinen Überzeugung auf, daß hinsichtlich der weiteren Behandlung der Angelegenheit eine Übereinstimmung erzielt worden sei.“⁸³⁾

Erhard hatte dies allerdings nicht auf Strom und Gas bezogen, für die er eine sofortige Preiserhöhung für unvermeidlich hielt. Aber in der Wirtschaftsratssitzung des folgenden Tages waren die Sozialdemokraten nicht bereit, diese Erhöhungen

⁷⁷⁾ Erhard an Hauptabteilungen I—V, Sonderabteilung Wirtschaftsplanung, Ref. I/4 und I/5, Sekretariat I und II der Verwaltung für Wirtschaft am 19. 5. 1948 (Zitat S. 5), in: BA, B 102/12607.

⁷⁸⁾ Gesetz- und Verordnungsblatt (Anm. 71), S. 27 f.

⁷⁹⁾ Ausschuß für Wirtschaft des Wirtschaftsrats, Protokoll Nr. 15, Sitzung vom 10./11. 3. 1948, S. 3, in: LEA/LESt, NE 1591; Erhard an Pünder am 11. 3. 1948, in: BA, Z 13/189, Bd. 1, H. 1.

⁸⁰⁾ Ebd., S. 3.

⁸¹⁾ Ludwig Erhard, Artikel für Die Welt, 15. 3. 1948, S. 1, in: LEA/LESt, NE 459 C

⁸²⁾ Wörtliche Berichte (Anm. 1), S. 442.

⁸³⁾ Ludwig Erhard, Aktennotiz über eine Besprechung führender Vertreter der CDU, der SPD und der FDP am 25. 5. 1948, 23.00 Uhr, im Hotel „Metropol“ über die Frage der Preiserhöhungen für Strom, Gas und die Nachfolgeindustrien, in Verfolg der Preiserhöhung für Kohle, Eisen und Stahl vom 27. 5. 1948, in: BA, Nachlaß Holzapfel, 32.

mitzutragen⁸⁴). Angesichts unmittelbar bevorstehender Wahlen in Bayern wollten daraufhin auch die CSU-Abgeordneten gegen die Erhöhungen stimmen⁸⁵). Der Wirtschaftsrat billigte schließlich, bei Stimmenthaltung der CDU/CSU-Fraktion, einen KPD-Antrag, der Preiserhöhungen vor der Währungsreform generell ablehnte⁸⁶).

c) Die preispolitische Perspektive

Auch wenn Erhards Annahme, die SPD sei für eine Politik der Preisfreigaben zu gewinnen, sich nicht bestätigte, hatte er nach diesen Vorkommnissen doch ein weiteres Argument in der Auseinandersetzung um seine Pläne zur Verfügung. Daß er Vollmachten brauchte, um wirksam und flexibel handeln zu können, war nun jedenfalls auf CDU/CSU-Seite klar. Der Fraktionsvorsitzende Holzapfel schrieb: „Der einzige Ausweg bleibt jetzt das vorgesehene ‚Ermächtigungsgesetz‘.“⁸⁷) Die preispolitische Perspektive Erhards – Übergang (mit gewissen Einschränkungen) zum Marktpreissystem in Verbindung mit der Währungsreform – war in den Verwaltungen unter Federführung der Verwaltung für Wirtschaft Richtlinie konkreter Vorbereitungen.

4. Die Wirtschaftsratsdebatte vom 17./18. Juni

Den preis- und bewirtschaftungspolitischen Absichten Erhards entsprachen legislative Schritte. In der Verwaltung für Wirtschaft war der Entwurf eines Gesetzes über die wirtschaftspolitischen Leitsätze nach der Geldreform entstanden, der auf der 12. Direktorsitzung am 1. Juni 1948 vom Verwaltungsrat verabschiedet und schon am 2. Juni sowohl dem Länderrat als auch dem Wirtschaftsrat zugestellt wurde⁸⁸).

In der 18. Vollversammlung des Wirtschaftsrates am 17. und 18. Juni 1948 standen das Leitsätzege-

setz und die Verordnung zur Änderung der Ersten Durchführungsverordnung zum Bewirtschaftungsnotgesetz (durch die letztere sollten die bisher obligatorischen Bewirtschaftungen durch eine Kann-Bestimmung fakultativ werden) zusammen mit einer Änderung des Bewirtschaftungsnotgesetzes selbst auf der Tagesordnung. Über der dramatischen Debatte lag die Spannung einer täglich, ja stündlich erwarteten Entscheidung über die Währungsreform. Erhard wies darauf hin, wie wichtig die Vorlagen „für die weitere Entwicklung der sozialen und wirtschaftlichen Zukunft unseres Volkes“ seien. „Wir sind uns darüber klar, daß diese Währungsreform an sich als technische Maßnahme nicht die Gesundung bringen kann, sondern daß sie nur die Grundlagen und die Voraussetzungen für eine gedeihliche Entwicklung schafft . . . Ich glaube, es besteht völlige Übereinstimmung darüber, daß aus dem System der staatlichen Zwangs- und Befehlswirtschaft . . . die Folgerungen gezogen werden müssen, daß der Zusammenbruch dieser Art von Ordnung und Scheinordnung . . . den Zusammenbruch der Idee aller staatlichen Bewirtschaftungsformen mit sich gebracht hat.“⁸⁹)

Auch die SPD-Sprecher waren für eine Beendigung der Zwangsbewirtschaftung, hielten Erhards Vorgehen aber für zu rigoros und wandten sich aus wirtschafts- und parlamentspolitischen Gründen gegen die Ermächtigungen. Die Koalitionssprecher, unter ihnen Theodor Blank, unterstützten Erhard. Nach der 3. Lesung in den ersten Morgenstunden des 18. Juni erhielt Erhard mit 52 Ja- gegen 37 Neinstimmen eine Mehrheit für das „Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform“ und die beiden anderen Vorlagen⁹⁰). Es fehlte noch die Zustimmung des Länderrates und die Genehmigung der Militärregierung.

⁸⁴) Wörtliche Berichte (Anm. 1), S. 587–595, Begründung der SPD-Haltung durch ihren Sprecher Schoettle, S. 588 bis 590.

⁸⁵) Holzapfel an Kaufmann am 7. 6. 1948, in: BA, Nachlaß Holzapfel, 32.

⁸⁶) Ebd. und Wörtliche Berichte (Anm. 1), S. 595.

⁸⁷) Holzapfel (Anm. 85).

⁸⁸) Akten zur Vorgeschichte (Anm. 5), S. 552–554.

⁸⁹) Wörtliche Berichte (Anm. 1), S. 623–627, Zitat S. 623.

⁹⁰) Ebd., S. 666. Nach der 3. Lesung wurde auf Antrag der SPD namentlich abgestimmt (ebd.); als Ergebnis gab Köhler 50 Ja- und 37 Nein-Stimmen bekannt (ebd., S. 667), während eine genaue Auszählung 52 : 37 ergibt.

III. Dramatische Tage: Vom 18. zum 21. Juni

1. Der alliierte Start in die Reform

Die Währungsreform lag in alliierter Verantwortung. Vorbereitende deutsche Mitwirkung hatte sich auf die Umsetzung alliierter Vorgaben in — den deutschen Verhältnissen angepaßte — Gesetzes-, Verordnungs-, Formulartexte usw. beschränkt. Deutsche Experten, großenteils aus der Sonderstelle Geld und Kredit, hatten im „Konklave von Rothwesten“ diese Dokumente verfaßt⁹¹⁾. Der „Homburger Plan“ als offizieller deutscher Währungsreformplan war fast ohne Einfluß geblieben. Aber nach Abschluß des Konklave (8. Juni) war noch ein Durchbruch gelungen. Wohl auf Grund der Bedenken und massiven Proteste der Konklave-Mitglieder⁹²⁾ hatten die Alliierten die vorgesehene 10%-Geldfreigabequote doch noch revidiert. Am 16. Juni hatten sie die wichtigsten direkt involvierten deutschen Politiker (Oberdirektor Pünder, die Direktoren Hartmann, Erhard und Schlange-Schönningen, die Wirtschaftsratsabgeordneten Blücher und Kriedemann, den Präsidenten des Zentralbankrates Bernard) vor eine Alternative mit zwei Varianten gestellt, die beide eine Annäherung an den Homburger Plan bedeutet hätten. Unter Erhards Wortführerschaft hatten sich die Deutschen in wenigen Minuten für diejenige Variante entschieden, die dann in den alliierten Währungsgesetzen tatsächlich, wie sich nach der Bekanntgabe des dritten Währungsgesetzes (des Umstellungsgesetzes⁹³⁾) am 26. Juni herausstellte, zum Zuge kam: Kopfbetrag DM 60 (auszuzahlen in zwei Teilbeträ-

gen von DM 40 und DM 20), Freiquote von 5% (sofortige freie Verfügbarkeit über 5% der alten Reichsmark-Guthaben), sowie eine Sperrquote von 15% (aufgeteilt in unterschiedlich zu handhabende 5%- und 10%-Quote; nur 1,5% wurden dann später freigegeben)⁹⁴⁾. In den dramatischen ersten Tagen der Reform blieb die Öffentlichkeit in diesen Fragen uninformiert.

Am Tag der Verabschiedung des Leitsatzgesetzes im Wirtschaftsrat — am Freitag, dem 18. Juni — gaben die Militärregierungen den Termin der Währungsreform bekannt. Sie veröffentlichten ihr erstes Währungsreformgesetz für die Bizone als Gesetz Nr. 61. Die Geldumtauschaktion, das heißt die Auszahlung der ersten Kopfgeldrate von 40 DM, sollte am Sonntag stattfinden, ab Montag würde nur noch die neue Deutsche Mark gelten⁹⁵⁾.

2. Erhards erste Maßnahmen

Der wirtschaftspolitischen Flankierung der Währungsreform fehlte noch die gesetzliche Legitimation für wichtige geplante Maßnahmen — ungeachtet einer gesamtpolitischen Konstellation, die ohne weiteres das Kalkül zuließ, weder Länderrat noch Militärregierung würden die betreffenden Gesetze ablehnen.

a) Lockerung und Aufhebung von Bewirtschaftungen

Aber Erhard war auch bei geltender Rechtslage handlungsfähig. Auf der Basis der Ersten Durchführungsverordnung zum Bewirtschaftungsnotgesetz alter Fassung waren Anordnungen vorbereitet worden. Sechs davon sollten, auf den 18. Juni datiert und von Erhard unterzeichnet, am Montag, dem 21. Juni, im Mitteilungsblatt der Verwaltung für Wirtschaft veröffentlicht werden, also in Kraft treten⁹⁶⁾ (die nächste Rate von 20 Anordnungen

⁹¹⁾ Hans Möller, Die westdeutsche Währungsreform von 1948, in: *Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876 bis 1975*, Frankfurt am Main 1976, S. 433–483; zum Konklave, dem Möller angehörte, S. 445–452.

⁹²⁾ In einer Erklärung nach Abschluß des Konklave distanzieren sich die Konklave-Mitglieder Bernard, Budzies, Busmann, Dudek, Hartlieb, Möller, Pfeiderer und Wrede — unter Aufzählung der wichtigsten deutschen Gegenvorschläge und Bedenken — von der alliierten Währungsreformkonzeption und legen den Entwurf für eine Erklärung der Militärregierungen vor, die die Konklave-Mitglieder von aller Verantwortung für die Grundsätze und Methoden der alliierten Währungsreform freistellen sollte; BA, Z 13/145. Vorher schon — bald nach einer Sitzung des Konklave mit dem Währungsausschuß des Wirtschaftsrates und den Direktoren Erhard und Hartmann und anschließender gemeinsamer Beratung mit den alliierten Vertretern Tenenbaum, Cook und Lefort am 11. 5. 1948, in der die deutsch-alliierten Meinungsverschiedenheiten überdeutlich geworden waren — hatte Hielscher aus Protest das Konklave verlassen; H. Möller (Anm. 91), S. 448 f.

⁹³⁾ Text des Umstellungsgesetzes, das am 27. 6. in Kraft trat, in der am 2. 8. 1948 erschienenen Beilage Nr. 5 des Gesetzes- und Verordnungsblatts des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, S. 13–20.

⁹⁴⁾ Bernard, Vermerk über die Besprechungen im IG-Hochhaus am 15. und 16. Juni 1948, in: *Archiv der Deutschen Bundesbank*, Bernard.

⁹⁵⁾ Vgl. *Die Welt*, 19. 6. 1948, S. 1. Text des Währungsgesetzes, das am 20. 6. in Kraft trat, in der Beilage Nr. 5 (Anm. 93), S. 1–6.

⁹⁶⁾ Unterrichtung der Hauptabteilungen I–V und der Sonderabteilung Wirtschaftsplanung, sowie von I/4, I/5 und der Sekretariate SI und SII der Verwaltung für Wirtschaft durch Erhards Grundsatzreferenten Starke (den späteren Bundesfinanzminister) am 19. 6. 1948, Punkt 1., in: BA, Z 8/151, Bl. 33.

galt ab 1. Juli, dem Tag nach dem automatischen Wegfall alter Vorschriften⁹⁷⁾).

Vier der sechs Anordnungen entließen bereits viele Verbrauchs- und Gebrauchsgüter aus der Bewirtschaftung: die „Anordnung technische Erzeugnisse I/48“, die „Anordnung Holzverarbeitung I/48“, die „Anordnung Glas und Keramik I/48“ und die „Anordnung Maschinenbau IV/48“ (die sich auf Landmaschinen und landwirtschaftliche Geräte bezog). Die „Anordnung Textilien II/48“ und die „Anordnung Leder V/48“ brachten keine Freigaben, aber erhebliche Bezugs- und Liefererleichterungen⁹⁸⁾.

b) Bekanntgabe

Erhard entschied ferner, daß über diese Anordnungen bereits für Sonntag, den 20. Juni, Rundfunkberichte zu veranlassen seien, in denen zugleich „auch die zukünftigen Preismaßnahmen erörtert werden“ sollten⁹⁹⁾. Die Preisfreigabeanordnung und „die übrigen Bewirtschaftungsanordnungen“ würden dann — so die sehr optimistische Zeitvorstellung — „spätestens am Dienstag, dem 22. Juni 1948, erscheinen“ können, „nach Erlass des Leitsatzgesetzes und des Bewirtschaftungsnotgesetzes und seiner Ersten Durchführungsverordnung in geänderter Fassung“¹⁰⁰⁾.

Im Frankfurter Sender gab Kuno Ockhardt, Erhards Pressesprecher, selber die ersten Freigaben aus der Bewirtschaftung am Sonntagnachmittag bekannt. Nach einem noch am Sonntag übermittelten Bericht des Korrespondenten der Neuen Zürcher Zeitung erklärte er, für eine große Zahl von Waren würden Bewirtschaftung und Preiskontrolle mit sofortiger Wirkung aufgehoben. Andere Konsumerleichterungen kämen hinzu. Beibehalten werde zunächst noch die Bewirtschaftung der Hauptnahrungsmittel und Rohstoffe wie Kohle und Eisen¹⁰¹⁾.

⁹⁷⁾ Mitteilungsblatt der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, 2. Jg./Nr. 13, 30. 6. 1948.

⁹⁸⁾ Mitteilungsblatt (Anm. 97), 2. Jg./Nr. 12, 21. 6. 1948.

⁹⁹⁾ Unterrichtung Starke (Anm. 96), Punkt 2.

¹⁰⁰⁾ Ebd., Punkt 3.

¹⁰¹⁾ Neue Zürcher Zeitung, 21. 6. 1948, S. 1 f., der hier einschlägige Absatz unter dem Zwischentitel „Lockerung der Kommandowirtschaft“ auf S. 2. Der dort genannte „Vertreter“ der Verwaltung für Wirtschaft, der die Anordnungen im Frankfurter Sender bekanntgab, war der Leiter von Erhards Pressereferat, Ockhardt; vgl. Kuno Ockhardt, Der Vater des Wohlstands, in: Ludwig Erhard. Beiträge zu seiner politischen Biographie. Festschrift zum 75. Geburtstag, Frankfurt am Main 1972, S. 575—585, hier S. 578.

3. Alliierte und deutsche Reaktionen

a) Hat Erhard rechtswidrig gehandelt?

Im alliierten Zweimächtekontrollamt war die Überraschung über dieses Vorpreschen groß. Erhard hat oft darüber berichtet, daß ihm heftige Vorhaltungen gemacht worden seien¹⁰²⁾. Es dürfte jedoch schwer gewesen sein, einen rechtlich fundierten Vorwurf von einigem Gewicht zu finden. Einerseits standen zwar die gesamte bizonale Politik und Verwaltung unter der Kontrolle der Alliierten, deren Interventionsmöglichkeiten sich aus der prinzipiell unumschränkten Besatzungsgewalt ableiteten, andererseits ließ sich diese Tatsache in denjenigen Fällen, in denen die Militärregierung den Deutschen einen Auftrag zu eigenverantwortlichem Handeln erteilt hatte, schwerlich anführen, um einen Rechtsverstoß zu begründen. Die von Erhard erlassenen sechs Bewirtschaftungsanordnungen waren in diesem Sinne unanfechtbar. Eine Ignorierung des Anspruchs der Militärbehörden auf rechtzeitige Information wog demgegenüber gering.

Anordnungen unter Berufung auf die erst vom Wirtschaftsrat gebilligten Gesetze hat Erhard nicht erlassen. Sollte Ockhardts Erklärung — auf Erhards Weisung — sofortige Preisfreigaben umfaßt haben, bliebe als denkbarer Rechtsverstoß eine gezielte Desinformation der Bevölkerung. In Wirklichkeit dürfte es Erhard gemäß seinen Dispositionen vom 18./19. Juni¹⁰³⁾ nur darum gegangen sein, in der Erklärung den Kontext seiner Politik, der kein Geheimnis war, so verdeutlicht zu sehen, wie es die programmatischen Formulierungen des Leitsatzgesetzes ausdrückten.

b) Erhard und Clay

Dennoch kam es am 21. Juni 1948 zu Auseinandersetzungen mit den Militärbehörden, was Erhard bewog, den turnusmäßig amtierenden der beiden angelsächsischen Militärgouverneure, Clay, einzuschalten. Nach dem Bericht eines Zeugen dieser Begegnung kanzelte Clay den Wirtschaftsdirektor ab und drohte ihm seine Entlassung an, während Erhard die Motive seiner Handlungsweise zu erläutern suchte. Am Ende erteilte Clay Erhard die Erlaubnis, seinen Kurs fortzusetzen¹⁰⁴⁾. Am Abend des 21. Juni konnte Erhard in einer Rundfunkansprache die Politik der „entschiedene(n) Abkehr vom Prinzip der Zwangswirtschaft“ unter Verweis

¹⁰²⁾ Vgl. etwa Rolf Breitenstein, Interview mit Erhard am 18. 10. 1976, in: LEA/LESt, NE 2355.

¹⁰³⁾ Unterrichtung Starke (Anm. 96).

¹⁰⁴⁾ Interview und Schriftwechsel mit Preusker (Anm. 36).

auf die mit dem Leitsatzgesetz kommenden Vollmachten bekräftigen¹⁰⁵⁾.

c) Der Länderrat

Zur Stunde der Rundfunkrede Erhards beriet der Länderrat das Leitsatzgesetz¹⁰⁶⁾. Sein Wirtschaftsausschuß hatte am 4. Juni eine Vorfassung befürwortet¹⁰⁷⁾. Seither entstandene Bedenken

¹⁰⁵⁾ Ludwig Erhard, Rundfunkansprache am 21. 6. 1948, 20.15 Uhr, in: LEA/LESt, NE 1594; nachgedruckt in: Ludwig Erhard, Deutsche Wirtschaftspolitik, Düsseldorf 1962, S. 62–68, Zitat und Verweis auf die Vollmachten S. 62f.

¹⁰⁶⁾ Wörtlicher Bericht über die 5. öffentliche Sitzung des Länderrats des Vereinigten Wirtschaftsgebietes am 21. 6. 1948, S. 4–8.

¹⁰⁷⁾ Protokoll der 4. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft des Länderrats mit Vertretern der Arbeitsministerien der Länder am 4. 6. 1948, S. 4, in: BA, Z 4/569, Bl. 134–141, hier Bl. 137.

stellte der Länderrat nun zurück, um „nicht die Währungsreform (zu) gefährden“; er billigte die Vorlage einstimmig¹⁰⁸⁾. Erhard hatte vorher mündlich zugesichert, von den ihm „übertragenen Befugnissen . . . nur nach Beratung im Verwaltungsrat Gebrauch (zu) machen“ und bei Ablehnung einer Maßnahme durch den Überwachungsausschuß „die Entscheidung des Wirtschaftsrates herbei(zu)führen“¹⁰⁹⁾. Auch die Änderung der Ersten Durchführungsverordnung zum Bewirtschaftungsnotgesetz (nicht die Änderung des Bewirtschaftungsnotgesetzes selbst) wurde angenommen¹¹⁰⁾.

¹⁰⁸⁾ Wörtlicher Bericht (Anm. 106), S. 8.

¹⁰⁹⁾ Ebd., S. 5.

¹¹⁰⁾ Ebd., S. 8 ff., S. 11 ff.

Gesetz- u. Verordnungsblatt

DES WIRTSCHAFTSRATES DES VEREINIGTEN WIRTSCHAFTSGEBIETES

1948 Ausgegeben in Frankfurt am Main, am 7. Juli 1948 Nr. 12

Auszüge aus dem Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform vom 24. Juni 1948

Aus dem Zusammenbruch der Kriegswirtschaft hat sich ein Zustand ergeben, der die wirtschaftlichen Energien gelähmt, sie in eine dem Gemeinwohl schädliche Richtung gelenkt und zu großen sozialen Ungerechtigkeiten geführt hat. Die Geldreform soll diese unheilvolle Entwicklung überwinden helfen, indem sie die natürliche Beziehung zwischen Leistung und Gegenleistung wiederherstellt, damit den Bezieher von Arbeitseinkommen zum bevorzugten Käufer macht und so die Voraussetzungen für eine Steigerung der Arbeitsleistung und der Produktion schafft. Indem die Kaufkraft im wesentlichen auf den Betrag der in der laufenden Erzeugung entstehenden Arbeitseinkommen beschränkt wird, wird die bisher durch die großen Geldhorte aufgeblähte Nachfrage auf ihr berechtigtes Ausmaß zurückgeführt. Zugleich wird das Warenangebot durch Auflösung der gehorteten Bestände vergrößert. Die bisherigen inflationistischen Tendenzen werden unterbunden.

Das aus der Vergangenheit stammende, kaum noch wirksame Zwangssystem kann daher, insbesondere unter Berücksichtigung des anlaufenden Marshall-Plans, aufgelockert, der Markt stärker zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit in Erzeugung und Verteilung eingesetzt werden. Die wirtschaftlichen und sozialen Notwendigkeiten gehen somit Hand in Hand, da eine bessere Versorgung der breiten Massen nicht ohne Anspannung aller produktiven Kräfte, eine vollständige Ausnutzung aller produktiven Kräfte nicht ohne bessere Versorgung der breiten Massen möglich ist. Daraus folgt, daß die Wirtschaftspolitik wirtschaftliche und soziale Gesichtspunkte in gleicher Weise in Betracht zu ziehen hat.

Die Auflockerung des staatlichen Warenverteilungs- und Preissetzungssystems findet ihre Grenze dort, wo es darauf ankommt

1. den Schutz des wirtschaftlich Schwächeren zu gewährleisten,
2. die Durchführung von Wirtschaftsprogrammen im öffentlichen Interesse sicherzustellen,
3. die Ausnutzung einer Mangellage durch monopolistische Einflüsse zu unterbinden.

Der Wirtschaftsrat hat daher das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel I

Für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform werden die aus der Anlage ersichtlichen Leitsätze, die einen Bestandteil des Gesetzes bilden, aufgestellt.

Artikel II

Der zuständige Direktor wird beauftragt, im Rahmen dieser Leitsätze (Artikel I)

1. die erforderlichen Maßnahmen auf dem Gebiet der Bewirtschaftung nach Maßgabe des Bewirtschaftungsnotgesetzes zu treffen,
2. die Waren, Warengattungen, Güter und Leistungen im einzelnen zu bestimmen, die von den Preisvorschriften freigestellt werden sollen, wobei er Preisvorschriften auf Zeit oder Dauer außer Kraft oder wieder in Kraft setzen kann.

Frankfurt am Main, den 24. Juni 1948

Der Präsident des Wirtschaftsrates
Dr. Erich Köhler

Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform

I.

1. Der Freigabe aus der Bewirtschaftung ist vor ihrer Beibehaltung der Vorzug zu geben.
2. Die Hauptnahrungsmittel und die Rohstoffe, die eine wesentliche Grundlage für die gewerbliche und landwirtschaftliche Gütererzeugung bilden, sind zur Erzielung eines planmäßigen Einsatzes dieser Güter weiterhin zu bewirtschaften.

4. Textilwaren, die der Bekleidung dienen, Schuhe und Seifen können als für den unmittelbaren menschlichen Bedarf lebensnotwendig einer Verbrauchsregelung unterworfen bleiben.

6. Die Einschaltung des Behördenapparates bei der Durchführung der Bewirtschaftung ist auf ein Mindestmaß einzuschränken. An die Stelle des Bezugscheinsystems mit individueller Bedürfnisprüfung tritt die allgemeine Bezugskarte (Punktkarte), die je nach der Vorratslage durch allgemeine Aufrufe zum Bezuge der bewirtschafteten Güter berechtigt. Die allgemeine Bezugskarte ist durch Sonderbezugskarten für besonders notleidende Bevölkerungskreise (z. B. Flüchtlinge, Ausgebombte) und für die Ausstattung bestimmter Berufsgruppen (z. B. mit Arbeitskleidung und Arbeitsschuhen) zu ergänzen. Die Übertragung von Kontingenten kann zugelassen werden.

II.

1. Der Freigabe der Preise ist vor der behördlichen Festsetzung der Vorzug zu geben.
2. Die Preise für die Hauptnahrungsmittel und die Rohstoffe, die eine wesentliche Grundlage für die gewerbliche und landwirtschaftliche Gütererzeugung bilden, sowie die Mieten und Verkehrstarife sind behördlich festzusetzen.

5. Alle Preise — auch die freigegebenen — sind behördlich zu überwachen. Wer Höchstpreise überschreitet oder wirtschaftliche Überlegenheit oder ein im Verhältnis zur Nachfrage geringes Angebot mißbraucht oder wer Waren zurückhält in der Absicht, die Preise zu steigern, ist streng zu bestrafen . . .

III.

Soweit der Staat den Verkehr mit Waren und Leistungen nicht regelt, ist dem Grundsatz des Leistungswettbewerbs Geltung zu verschaffen. Bilden sich wirtschaftliche Monopole, so sind sie zu beseitigen und bis dahin staatlicher Aufsicht zu unterstellen . . .

V.

Es ist darauf hinzuwirken, daß mit der Lockerung der Bewirtschaftung und der Preisbildung eine entsprechende Lockerung der Lohnbildung verbunden wird.

Ausblick

Damit hatte das Leitsatzgesetz die deutschen Instanzen passiert. Die Militärregierung genehmigte es am 30. Juni 1948¹¹¹⁾, am 7. Juli wurde es im Gesetz- und Verordnungsblatt des Vereinigten Wirtschaftsgebietes veröffentlicht¹¹²⁾ und trat rückwirkend „zugleich mit dem Inkrafttreten der gesetzlichen Regelung der Geldreform“ in Kraft¹¹³⁾. Erhard hatte nun die Vollmachten, die es ihm erlaubten, die Preis- und Bewirtschaftungspolitik am Grundsatz der Priorität von Freigaben auszurichten.

Die erste auf dem Leitsatzgesetz beruhende Anordnung, die „Anordnung über Preisbildung und Preisüberwachung nach der Währungsreform“ vom 25. Juni 1948, trat mit ihrer Verkündung am 7. Juli in Kraft. Sie legte Höchstpreisvorschriften für bestimmte Nahrungs- und Genußmittel, für Kohle, Elektrizität, Gas und Wasser, Eisen, Mieten u. a. fest; sie unterwarf Getreide und Getreideerzeugnisse, Kartoffeln, Zucker, Butter u. a. Festpreisvorschriften – und gab fast alle übrigen Preise frei¹¹⁴⁾. Zu diesem Zeitpunkt galt der erste Schritt der Währungsreform – mit dem überwältigenden Schaufenster-Effekt des 21. Juni, den die Zeitgenossen fast als Wunder empfanden – längst als gelungen.

Allerdings ist die Vorstellung, der Erfolg der Währungs- und Wirtschaftsreform sei bereits am 21. Juni gesichert gewesen, unrealistisch. Diese Reform war nicht das Ereignis von wenigen Tagen

oder gar eines Tages, sondern von vielen Monaten. Der Übergang zur Marktwirtschaft bedeutete – nicht nur, aber doch wesentlich dank der Erhardschen Inszenierung – vom ersten Tag an einen qualitativen Sprung; aber der bemerkenswert schnelle Wechsel erfolgte dennoch nicht schlagartig. Am 21. Juni war noch nicht einmal der Währungsschnitt – das wichtigste Datum im Hinblick auf die Menge der hoheitlichen Geldschöpfung – bekannt, und das Leitsatzgesetz gab es nur als Ankündigung. Gefährdet war die Reform das ganze zweite Halbjahr 1948 hindurch¹¹⁵⁾, im Grunde noch bis zur Korea-Krise 1950/51, die Erhards marktwirtschaftlichen Kurs nochmals offen zur Disposition stellte¹¹⁶⁾.

Im Juni/Juli 1948 führten Erich-Peter Neumann und Elisabeth Noelle im Auftrag Erhards Umfragen über die Reaktion der Bevölkerung auf die Währungsreform durch. In der Juni-Umfrage äußerten sich 71 % der Bevölkerung positiv, in der Juli-Umfrage 74 %. Die Zukunft Deutschlands beurteilten im Juli 44 % optimistischer als vorher, 24 % pessimistischer, 22 % waren unentschieden¹¹⁷⁾.

¹¹⁵⁾ Vgl. Knut Borchardt/Christoph Buchheim, Die Wirkungen der Marshallplan-Hilfe in der deutschen Wirtschaft, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 35 (1987), S. 317–347.

¹¹⁶⁾ Vgl. Volkhard Laitenberger, Dokumente. Einführung, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Die Korea-Krise als ordnungspolitische Herausforderung der deutschen Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1986, S. 159–166.

¹¹⁷⁾ Elisabeth Noelle-Neumann, Ein langsam wirkender Schock, in: Das Parlament, Themenausgabe „Soziale Marktwirtschaft“, 20. Mai 1988; vgl. Verwaltung für Wirtschaft/Sonderabteilung Wirtschaftsplanung, Die psychologische Reaktion des Publikums auf die Währungsreform, in: BA, Z 8/197.

¹¹¹⁾ Wörtliche Berichte (Anm. 1), Bd. 4, S. 625 f., Drucksache 382.

¹¹²⁾ Gesetz- und Verordnungsblatt (Anm. 71), S. 59 f.

¹¹³⁾ Ebd., S. 60, Artikel IV.

¹¹⁴⁾ Ebd., S. 61–63.

Hinweis der Redaktion:

Der Beitrag von Joachim Glaubitz „Zur Außen- und Sicherheitspolitik Japans“ (B 19/88 vom 6. Mai 1988) ist eine gedanklich weitergeführte und aktualisierte Fassung einer Studie, die demnächst erscheint in: Wichard Woyke (Hrsg.), *Weltpolitik 2000. Großmächte, Mittelmächte und Regionen und ihre Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg*, Leske Verlag, Leverkusen–Opladen.

Gunther Mai: Der Alliierte Kontrollrat in Deutschland 1945—1948. Von der geteilten Kontrolle zur kontrollierten Teilung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/88, S. 3—14

Trotz ihres wenig rühmlichen Endes kann die Geschichte des Berliner Kontrollrats nicht nur als Abfolge von Obstruktion und Niederlage begriffen werden. Der Kontrollrat hat zeitweise erfolgreich arbeiten können, sowohl als „Regierungs“- als auch als Koordinationsorgan, solange die direkten Interessen der Besatzungspolitik befriedigt und die Autonomie der Zonenbefehlshaber nicht tangiert wurden. Sobald Grundsatzfragen der zukünftigen Gestaltung Deutschlands anstanden, waren dem pragmatischen Arbeitskonsens die Grundlagen entzogen.

Mit dem ungeklärten „verfassungsrechtlichen“ Dualismus zwischen Kontrollrat und Zonenbefehlshabern war schon in der Planungsphase 1944/45 von den Westmächten wie von der Sowjetunion gezielt die Sollbruchstelle eingebaut worden. Bestenfalls hätte das Fortbestehen einer gesamtdeutschen Regierung oder Verwaltungsinstanz 1945 als Klammer ein frühzeitiges Auseinanderdriften der Zonen verhindern können. So aber standen die divergierenden alliierten Interessen der Wiederbegründung einer neuen gesamtdeutschen Zentralinstanz durch Zentralverwaltungen „von oben“ oder durch Parteien und Gewerkschaften „von unten“ entgegen.

Nachdem auf der Pariser Außenministerkonferenz im Sommer 1946 alle Ansätze zur Wahrung der politischen Einheit Deutschlands gescheitert waren, blieb in der Folgezeit nur die Hoffnung, sich durch Erhaltung der Wirtschaftseinheit den Rückweg zur politischen Einheit offenzuhalten. Die unterschiedlichen reparations- und transformationspolitischen Ansätze, schon in Potsdam erkennbar, bündelten sich schließlich in dem Konflikt um die Währungsreform, die von beiden Seiten als „Paketlösung“, als Grundsatzentscheidung über die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung behandelt wurde — nicht nur für Deutschland, sondern für Europa. Dieser Belastungsprobe konnte die fragile Struktur des Kontrollrats nicht gewachsen sein.

Uwe Prell/Cyrl Buffet: Die Berlin-Krise von 1948/49. Zu den Ursprüngen des Ost-West-Konflikts

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/88, S. 15—28

Die Berlin-Krise von 1948/49 gehört zu den wichtigsten und folgenreichsten Ereignissen der Nachkriegsgeschichte. Sie war vor allem ein machtpolitischer Konflikt zwischen der Sowjetunion und den Westmächten um ihren zukünftigen Einfluß in Berlin, Deutschland und Europa.

Mit dem Einsetzen der Konfrontation zwischen Ost und West scheiterte die ursprüngliche Hoffnung der Anti-Hitler-Koalition auf eine gemeinsam gestaltete friedliche Zukunft. Mit dem Scheitern der Londoner Außenministerkonferenz im Dezember 1947 und dem Beschluß der Westmächte, die Gründung eines westdeutschen Teilstaates einzuleiten, wurde der Konflikt unausweichlich. Der Verlauf von Blockade und Luftbrücke zeigt aber auch die Grenzen, bis zu denen die Sowjetunion und die Westmächte bereit waren, den Konflikt auszudehnen. In letzter Konsequenz hätte die erste Berlin-Krise zum Krieg führen können, aber davor schreckten alle Beteiligten zurück. Statt dessen mündeten die Interessengegensätze lediglich in den „Kalten Krieg“.

Die Ost-West-Spaltung ging einher mit der Formierung der beteiligten Staaten innerhalb der neuen Bündnisse. Die Luftbrücke bestätigte die Vereinigten Staaten als europäische Vormacht. Der Antikommunismus und die ab den frühen fünfziger Jahren florierende Wirtschaft in Westdeutschland, Westeuropa und den Vereinigten Staaten sicherten diese Entwicklung innenpolitisch ab. Moskau scheiterte zwar mit seinem kurzfristigen Ziel, seinen Einfluß auf ganz Deutschland zu erhalten und auszubauen, aber langfristig führte die Krise zur Respektierung der Einflußsphären von Ost und West und festigte somit indirekt auch die sowjetische Vorherrschaft in Osteuropa.

Die Berlin-Krise von 1948/49 hat gezeigt, daß das „Berlin-Problem“ ein nicht isoliert zu lösendes Strukturmerkmal des Ost-West-Konflikts ist. Wer an Berlin rührt, der stellt — gewollt oder nicht — die machtpolitischen Verhältnisse in Europa in Frage. Das Berlin-Problem lösen, heißt letztlich den Ost-West-Konflikt überwinden. Stabilität und Teilung — das sind die bis heute gültigen Folgen der Blockade und Luftbrücke.

Volkhard Laitenberger: Auf dem Weg zur Währungs- und Wirtschaftsreform. Ludwig Erhards Wirtschaftspolitik im Frühjahr 1948

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/88, S. 29—44

Zum Zeitpunkt der Währungsreform 1948 hatte auf deutscher Seite Ludwig Erhard, Direktor der bizonalen Verwaltung für Wirtschaft, die wichtigste Entscheidungsposition inne. Als Nationalökonom, Verfasser wissenschaftlicher Gutachten und Vorsitzender eines amtlichen deutschen Expertenstabes zur Vorbereitung der Währungsreform hatte er ein wirtschaftspolitisches Reformkonzept erarbeitet, in dem eine schwerpunktmäßige Förderung der Konsumgüterproduktion mit der Rückkehr zu freien Marktverhältnissen verbunden war.

Die politische Realisierung der Reform konnte nach der von der FDP durchgesetzten Wahl Erhards zum Wirtschaftsdirektor in einem gesetzlichen Rahmen — Bewirtschaftungsnotgesetz und zugehörige Erste Durchführungsverordnung — stattfinden, der bereits eine Lockerung und Vereinheitlichung des seit 1945 weithin zusammengebrochenen Bewirtschaftungssystems nahelegte. Um mit der Währungsreform im Sinne seines Konzepts voll handlungsfähig zu sein, mußte sich Erhard diese Möglichkeiten noch erweitern und durch Vollmachten auf preispolitischem Gebiet ergänzen lassen (Leitsätze-gesetz).

Als die Währungsreform von der Militärregierung verkündet wurde, war die Ausweitung der gesetzlichen Befugnisse zur Einführung eines freien Marktsystems noch nicht abgeschlossen. Erhard handelte deshalb auf der Basis des bisher geltenden Rechts, das die Freigabe einer ganzen Anzahl Verbrauchs- und Gebrauchsgüter aus der Bewirtschaftung zuließ. Diesen Schritt stellte er in die Perspektive der Politik, die in dem erst noch in Kraft zu setzenden Leitsätze-gesetz zum Ausdruck kam. Die dadurch ermöglichte nicht mehr zurücknehmbare Dynamik verschaffte der neuen Deutschen Mark das Anfangsvertrauen, das für das Gelingen der Währungsreform — ein Prozeß, der sich über vielfache Gefährdungen noch lange hinzog — unabdingbar war.

Jahresbände

mit komplettem
Inhaltsverzeichnis

Aus Politik und Zeitgeschichte

nur 25,- DM

zuzügl. Versandkosten pro Jahrgang

neu 1987

Jetzt bestellen!

Auslieferung nach

Fertigstellung und Bestelleingang



Noch begrenzt vorrätig (Preise w. o.)

Jahrgänge: 1984 – 1985 – 1986



Bundeszentrale
für politische
Bildung

Bestell- DAS PARLAMENT, Vertriebsabteilung
Adresse: Fleischstraße 62-65, D-5500 Trier