

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Gerd Wehner

Die Deutschlandpolitik der Westalliierten  
von 1945 bis 1955

Heiner Timmermann

Die SED und die deutschlandpolitischen  
Konferenzen der Alliierten (1947–1949)

Siegfried Mielke

Gewerkschaften in der Gründungsphase  
der Bundesrepublik Deutschland (1945–1949)

Arnold Sywottek

Flüchtlingseingliederung in Westdeutschland  
Stand und Probleme der Forschung

B 51/89  
15. Dezember 1989

Gerd Wehner, Dr. phil., Dipl.-Pol., geb. 1941; Studium der Geschichte und der Politischen Wissenschaft in München; DAAD-Stipendiat; Lehrbeauftragter an der Universität Bamberg.

Veröffentlichungen u. a.: Großbritannien und Polen 1938–1939. Die britische Polen-Politik zwischen München und dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges, Frankfurt 1983; Das Litchfield-Dokument vom 22. März 1948 und seine Bedeutung für die alliierte Deutschland-Politik im Jahre 1948, in: Deutsche Studien, 26 (1988) 103; Die Deutschland-Politik der Alliierten und die Londoner Sechs-Mächte-Konferenz im Jahre 1948, München 1989

Heiner Timmermann, Dr. phil., geb. 1940; stellv. Leiter der Europäischen Akademie Otzenhausen und Lehrbeauftragter an der Universität des Saarlandes.

Veröffentlichungen u. a.: Die Europäische Idee und der demokratische Neubeginn in Deutschland, Mainz 1983; Bundesrepublik – DDR. Grundzüge im Vergleich, Opladen 1984; Außenpolitik und Interessenausgleich. Die Bundesrepublik Deutschland und die Volksrepublik Polen in den Ost-West-Beziehungen, Saarbrücken 1988; Sozialstruktur und sozialer Wandel in der DDR, Saarbrücken 1988; Die Französische Revolution und Europa 1789–1799, Saarbrücken 1989; Wirtschaftsordnung im Dialog. Bundesrepublik Deutschland und DDR, Saarbrücken 1989.

Siegfried Mielke, Dr. phil., geb. 1941; seit 1972 Ass. Prof.; seit 1979 Professor für Politikwissenschaft am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, Band 17, Göttingen 1976; (Hrsg.) Internationales Gewerkschaftshandbuch, Opladen 1983; (Mitherausgeber und Bearbeiter) Quellen zur Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung im 20. Jahrhundert (unter Mitarbeit von P. Rütters, M. Becker, M. Fichter), Band 6: Organisatorischer Aufbau der Gewerkschaften 1945 bis 1949, Köln 1987; Band 8: Die Gewerkschaften und die Angestelltenfrage 1945–1949, Köln 1989; (zusammen mit P. Rütters) Band 7: Gewerkschaften in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft (i. E. 1990).

Arnold Sywottek, Dr. phil., geb. 1942; Professor für Neuere Geschichte am Historischen Seminar der Universität Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: Deutsche Volksdemokratie. Studien zur politischen Konzeption der KPD 1935–1946, Düsseldorf 1971; (Mitherausgeber) Arbeiter in Hamburg, Hamburg 1983; (Mitherausgeber) Massenwohnung und Eigenheim, Frankfurt 1988; Die Entstehung der DDR 1945–1950, Tübingen 1989.



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, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 186, 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 1985, 1987 und 1988 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.

# Die Deutschlandpolitik der Westalliierten von 1945 bis 1955

## I. Vorbemerkungen

Trotz ihrer unterschiedlichen Interessen und Ziele waren die Alliierten schon während des Zweiten Weltkrieges übereinstimmend zu der Überzeugung gelangt, daß künftig außergewöhnliche Vorkehrungen getroffen werden müßten, um ein für allemal eine erneute Aggression Deutschlands und eine Bedrohung des Weltfriedens auszuschließen. Eine umfassende Befriedigung des Sicherheitsbedürfnisses der europäischen Staaten vor Deutschland war und blieb der Eckpfeiler der alliierten Deutschlandpolitik seit den Kriegskonferenzen und den Nachkriegsplanungen der Sieger-

mächte bis zu den Vereinbarungen der Westmächte in der Nachkriegszeit über die Errichtung und Integration eines westdeutschen Staates in Westeuropa.

Für die Westalliierten stellte sich somit vorrangig das Problem, durch welche außen- und innenpolitischen Maßnahmen Deutschland langfristig als Sicherheitsrisiko ausgeschaltet werden könne, ohne daß diese Maßnahmen negative Auswirkungen auf die politische und wirtschaftliche Entwicklung Europas zur Folge haben würden.

## II. Die amerikanisch-britische Verständigung zur Überwindung der Stagnation in der Deutschlandpolitik: Die Entscheidung für die Bizone

Im Frühjahr 1946 zeichnete sich bereits deutlich ab, daß eine gemeinsame Verwaltung Deutschlands, vor allem die Behandlung Deutschlands als wirtschaftliche Einheit, in absehbarer Zeit nicht zu erreichen war. Die bisherigen Versuche einer Viermächte-Verständigung in den deutschen Angelegenheiten waren an den Sonderinteressen der Sowjetunion und besonders am Widerstand Frankreichs gescheitert.

Großbritannien, das sich in dem von Deutschland aufgezwungenen Krieg völlig übernommen hatte und in finanzielle Abhängigkeit von den USA geraten war, unternahm im Frühjahr 1946 einen vehementen Vorstoß zur Reduzierung der Belastungen für den britischen Steuerzahler. Die britische Regierung hatte im Haushaltsjahr 1945/46 für Lebensmitteleinfuhren in die britische Zone 74 Millionen Pfund aufbringen müssen, um der deutschen Bevölkerung das Existenzminimum sichern zu können<sup>1)</sup>. Außenminister Bevin hatte auf der Außenministerkonferenz der vier Mächte, die im Frühjahr 1946 in Paris tagte, den Vorschlag gemacht, gegebenenfalls die britische Zone in eigener Verantwortung für den Export zu organisieren, als sich am Ende der Konferenz wiederum keine Fortschritte in der Deutschlandpolitik abzeichneten. Auf dieser Kon-

ferenz machte dann bekanntlich US-Außenminister Byrnes das Angebot zur wirtschaftlichen Zusammenlegung der amerikanischen Zone mit jeder anderen Zone.

Ob nun der britische Vorstoß für die USA ausschlaggebend gewesen war, das Angebot für die Zonenfusion zu machen<sup>2)</sup>, oder ob der amerikanische Außenminister einen Vorschlag General Clays aufgriff, der wiederholt auf die sich rapide verschlechternde Wirtschaftslage hingewiesen hatte<sup>3)</sup>, kann in diesem Zusammenhang außer acht bleiben. Sicher hätten die USA es nicht hinnehmen können, wenn Großbritannien zur Finanzierung der Importe den Export der Ruhrindustriegüter drastisch erhöht und damit die britische Zone eigenständig verwaltet hätte. Gleichfalls ist bekannt, daß General Clay mehrere Initiativen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation in der US-Zone unternahm und seine Regierung mit weitreichenden Vorschlägen bedrängte, das amerikanische Prestige bei der deutschen Bevölkerung nicht aufs Spiel zu setzen.

<sup>2)</sup> Vgl. J. Foschepoth, Großbritannien und die Deutschlandfrage auf den Außenministerkonferenzen 1946/47, in: Studien zur Deutschlandfrage, hrsg. vom Göttinger Arbeitskreis, Bd. 7, Berlin 1984, S. 63–70.

<sup>3)</sup> Vgl. L. D. Clay, Entscheidung in Deutschland, Frankfurt 1950, S. 91 f.

<sup>1)</sup> Vgl. F. Jerchow, Deutschland in der Weltwirtschaft 1944–1947, Düsseldorf 1978, S. 347.

In der Folgezeit waren die USA ängstlich darum bemüht, die Zonenfusion lediglich auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit zu begrenzen. Die Bizone sollte nicht das Ende der gesamtdeutschen Bemühungen anzeigen und auch nicht als Bruch der Vier-Mächte-Vereinbarungen interpretiert werden können. So wurden fünf bizonale Ressorts geschaffen, doch peinlich darauf geachtet, keine bizonale Hauptstadt entstehen zu lassen; daher wurden die fünf Verwaltungen auf das gesamte Gebiet der Bizone verstreut. Anfangs wollte man auf eine parlamentarisch-demokratische Kontrolle überhaupt verzichten, um einen politischen Akzent zu vermeiden, der unerwünscht war. Erst als sich zeigte, daß die Versuche zur Organisation der Bizone bereits im ersten Anlauf gescheitert waren, entschloß man sich, ein politisches Organ, den Wirtschaftsrat – eine Art Parlament – zur Koordination der Zweizonenbehörden zu schaffen<sup>4)</sup>. Daß die Errichtung der Bizone im Rückblick einmal als „Vorform des Weststaats“<sup>5)</sup> verstanden werden könnte, war von den USA nicht geplant, und auch Großbritannien beabsichtigte keine derartige Lösung, wiewohl in der Folgezeit die traditionell pragmatisch orientierte britische Außenpolitik in der Weststaatslösung die einzig reale Chance erblickte.

Zunächst hatten die USA und Großbritannien mit der Zusammenlegung ihrer Zonen vorrangig akute wirtschaftliche Schwierigkeiten in den Griff bekommen wollen. Die Selbstversorgung der Zonen sollte auf absehbare Zeit ermöglicht werden, und auch eine Verringerung der Personalausgaben auf seiten der Militärregierungen wurde geplant. Sodann war die Zonenfusion ein erster aktiver Schritt zur Überwindung der Obstruktions- und Stagnationspolitik, die bisher die beiden anderen Besatzungsmächte – Frankreich und die Sowjetunion – im Kontrollrat wie auf den Außenministerkonferenzen in der deutschen Sache eingeschlagen hatten.

Diese Stagnation in der Deutschlandpolitik – indem lediglich die bekannten Positionen wiederholt wurden, sei es hinsichtlich der Behandlung Deutschlands als wirtschaftliche Einheit, sei es bezüglich der Reparationen, der Grenzfragen oder des Entmilitarisierungs- und Demontageproblems – konnte sich durch die Errichtung der Bizone nun nicht mehr so stark auf die gemeinsame amerikanische und britische Zone auswirken. Durch die Errichtung der Bizone sollten nicht nur die wirtschaftlichen Nachteile ausgeglichen werden, die bisher diese Gebiete aufgrund Verzögerungen in der Deutschlandpolitik zu tragen hatten, sondern man wollte durch diesen aktiven Schritt die

Sowjetunion und Frankreich auch daran hindern, die Durchführung des Potsdamer Protokolls von besonderen Zugeständnissen abhängig zu machen. Nicht zuletzt sollte die Fusion der beiden Zonen eine stärkere Koordinierung der amerikanischen und der britischen Deutschlandpolitik bringen.

So erhielten die USA durch die Bizone in den Ruhrindustrien ein Mitspracherecht, das für die künftige Entwicklung des Ruhrgebietes von kaum zu überschätzender Bedeutung wurde, zumal Großbritannien weiterhin von amerikanischen Finanzhilfen abhängig war. Ob die britische Regierung ernsthaft eine Sozialisierung der Ruhrindustrien plante, oder ob die Sozialisierungsvorschläge lediglich ein Mittel waren, den Einfluß kommunistischer Gruppierungen im Ruhrgebiet niedrig zu halten, steht hier nicht zur Diskussion<sup>6)</sup>. Fest steht jedoch, daß die britische Regierung im Zusammenhang mit der Revision des Bizonenvertrages vom Dezember 1947, durch die die USA ca. 80 Prozent der Kosten für die Bizone gegen einen proportionalen Einfluß in der anglo-amerikanischen Außenhandelsbehörde des Vereinigten Wirtschaftsgebietes übernehmen, auf die Sozialisierungspläne verzichtete. Großbritannien wiederum erhoffte sich von der Koordination mit der amerikanischen Deutschlandpolitik neben den wirtschaftlichen Vorteilen vor allem auch ein dauerhaftes Engagement der USA in Deutschland, das die Konsolidierung der westlichen Zonen ermöglichen würde und langfristig eine realistische Politik in Aussicht stellte.

Während Großbritannien somit die Einheit Deutschlands durch einen Zug-um-Zug-Zusammenschluß der Zonen – die Angliederung der beiden anderen Zonen an die Bizone, zumindest aber den Anschluß der französischen Zone – propagierte, haben die USA auch weiterhin die Vier-Mächte-Verantwortung für Gesamtdeutschland, eine Vier-Mächte-Verständigung in der Deutschlandpolitik nicht aus den Augen verloren. Das zeigte sich bei der Moskauer Außenministerkonferenz vom Frühjahr 1947, auf der die amerikanische Delegation mit ihrem neuen Außenminister Marshall deutlich bemüht war, durch Kompromißbereitschaft einen erfolgreichen Abschluß in der Deutschlandfrage zu erzielen. Auch zu der Londoner Außenministerkonferenz vom Winter 1947 – nachdem bereits der Marshall-Plan angekündigt worden war – waren die amerikanischen Vertreter in der Absicht gereist, der Sowjetunion noch einmal eine Chance für eine Verständigung in der alliierten Zusammenarbeit in Deutschland zu geben, wiewohl mit einer gemeinsamen Lösung kaum noch gerechnet werden konnte.

<sup>4)</sup> Vgl. W. Benz, Von der Besatzungsherrschaft zur Bundesrepublik. Stationen einer Staatsgründung 1946–1949, Frankfurt 1984, S. 40–64.

<sup>5)</sup> Vgl. ebd., Titel des Kapitels II.

<sup>6)</sup> Vgl. R. Steininger, Ruhrfrage und Sozialisierung in der anglo-amerikanischen Deutschlandpolitik 1947/48, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 27 (1979) 2, S. 167–240.

### III. Das französische Sicherheitskonzept

Das Wohlwollen, das Frankreich in den Nachkriegsjahren von seiten der USA und Großbritanniens trotz tiefgreifender Differenzen entgegengebracht wurde, gründete auf dem Bemühen, die politische, ökonomische und ideologische Stabilisierung des französischen Staates zu fördern. Frankreich war nach Kriegsende noch eine weltumspannende Großmacht, sein Kolonialreich noch weitgehend vorhanden. So war es das erklärte Ziel der USA und auch Großbritanniens, Frankreich als Gegengewicht zur Sowjetunion in seiner führenden Stellung in Europa wieder aufzubauen. Bei allem Selbstbewußtsein war Frankreich nach Kriegsende angesichts seiner akuten Schwäche auf die wirtschaftliche, militärische und politische Hilfe der USA angewiesen. Diese Abhängigkeit wirkte sich auch und gerade in dem Bereich aus, der nach französischer Auffassung für die französische Selbständigkeit und Sicherheit auf lange Sicht der wichtigste war: Der östliche Nachbar Deutschland, der dreimal in siebzig Jahren in Frankreich einmarschiert war, mußte diesmal für alle Zeit als Sicherheitsrisiko ausgeschaltet werden. Dies war das erklärte Ziel jeder französischen Regierung in der Nachkriegszeit.

Unmittelbar nach Kriegsende war die französische Deutschlandpolitik von Maximalforderungen bestimmt. In Frankreich herrschte die Auffassung, daß die Frage der Sicherheit vor Deutschland ohne Abstriche gelöst werden müsse. Das französische Sicherheitskonzept, das die französische Regierung zunächst vollständig und dann wenigstens in einzelnen Punkten durchsetzen wollte, basierte auf drei Komponenten: Aus französischer Sicht galt das seit der Bismarckschen Reichsgründung geeinte Deutschland im Zentrum Europas als Ursache der wiederholten deutschen Aggression. Frankreich forderte daher nicht nur die Auflösung Preußens, worüber unter den Alliierten Konsens herrschte, sondern generell die Abschaffung eines deutschen Zentralstaates. Aus diesem Grunde hatte Frankreich die Vier-Mächte-Bemühungen um deutsche

Zentralverwaltungen boykottiert. Aus dem gleichen Motiv versuchte es dann später solange als möglich, die Errichtung einer deutschen Zentralregierung zu verhindern. Aus Sicherheitsgründen wollte die französische Regierung lediglich eine lose Konföderation selbständiger Einzelstaaten zulassen.

Die zweite Komponente des französischen Sicherheitskonzepts bezog sich auf die Ostgrenze Frankreichs. Hier wollte Frankreich durch die Forderung nach Abtrennung linksrheinischer Territorien von Deutschland den Rhein als seine künftige Ostgrenze durchsetzen. Darüber hinaus wurde zeitweilig auch die Loslösung des gesamten Rheinlandes gefordert, somit auch rechtsrheinischer Gebiete, die allesamt einen autonomen Status erhalten sollten. Sicherheitspolitische Überlegungen waren hier auf das engste mit wirtschaftlichen Interessen verknüpft. Lediglich die wirtschaftliche Angliederung des Saargebietes an Frankreich haben die Westmächte schließlich Frankreich gleichsam als Kompensation für das Einschwenken auf die amerikanisch-britische Linie in der Deutschlandpolitik zugestanden.

Das besondere Augenmerk des französischen Sicherheitskonzepts richtete sich von Anfang an — dies ist die dritte Komponente — auf die Lösung des Ruhrproblems. Das Industriegebiet an Rhein und Ruhr konnte damals ohne Zweifel als der Motor der europäischen Wirtschaft angesehen werden. Es umfaßte allein 90 Prozent des deutschen Kohleaufkommens. Besonders in der Ruhrfrage waren die Sicherheitsforderungen stets mit wirtschaftlichen Zielsetzungen verbunden. Der Aufbau der französischen Stahlindustrie sollte mit Hilfe der Ressourcen des Ruhrgebietes erfolgen. Sehr früh brachte daher die französische Regierung den Gedanken einer Internationalisierung der Ruhrindustrie ins Gespräch, bei der Frankreich sich das Hauptgewicht sichern wollte.

### IV. Die Londoner Sechs-Mächte-Konferenz im Jahre 1948 als wichtige Nahtstelle in der Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland

Nach dem Scheitern der Londoner Außenministerkonferenz im Dezember 1947 haben sich die Westalliierten dahingehend geeinigt, die Gespräche über die Zukunft Deutschlands auch ohne die Sowjetunion weiterzuführen, da eine weitere Verzögerung unübersehbare Nachteile für die westli-

chen Zonen mit sich gebracht hätte. Frankreich hatte im Laufe des Jahres 1947 erkennen müssen, daß nur ein Einschwenken auf die amerikanisch-britische Linie der französischen Regierung überhaupt ein Mitspracherecht an der Deutschlandpolitik sichern werde. Da unter allen Umständen ein

Bruch der Potsdamer Beschlüsse vermieden werden sollte, mußte ein neuer Weg gefunden werden, der einerseits keine völkerrechtlichen Vereinbarungen hervorbrachte, andererseits jedoch eine Fortführung der Verhandlungen ohne die Beteiligung der Sowjetunion erlaubte. Man verständigte sich auf eine Konferenz auf der Ebene der Botschafter bzw. Staatssekretäre, und auf britischen Wunsch sollten auch die Beneluxstaaten zumindest für einige Gespräche zugelassen werden<sup>7)</sup>.

Diese ersten Besprechungen der Westalliierten, die im Februar und Anfang März 1948 in London stattfanden, nach einer Unterbrechung im April 1948 fortgeführt wurden und bis zum Juni 1948 andauerten, haben zu einem umfassenden Meinungsaustausch über die künftige politische Struktur Deutschlands wie über den wirtschaftlichen Wiederaufbau geführt. Es kamen aber auch die Vorbehalte und Unterschiede in den Kontroll- und Sicherheitsvorkehrungen zur Sprache, die die Westmächte einem künftigen deutschen Gemeinwesen auferlegen wollten, um eine erneute Aggression auszuschließen. Die Lösung des Ruhrproblems spielte hierbei eine entscheidende Rolle. Der amerikanischen Delegation war es ferner gelungen, die Frage der Reparationen und Demontagen auszuklammern, so daß ein wesentlicher Konfliktstoff übergangen werden konnte.

Bei diesen ersten Gesprächen zeigte sich, daß die europäischen Staaten Großbritannien und Frankreich das Problem Deutschland vorwiegend nach historischen Erfahrungswerten behandelt wissen wollten, während die USA in ihren Überlegungen zukunftsorientiert waren. So konnte die amerikanische Delegation es als einen großen Erfolg verbuchen, daß es ihr in der ersten Verhandlungsrunde gelungen war, die gleichberechtigte Einbeziehung der westlichen Zonen Deutschlands in das *European Recovery Program* (ERP) bei den westeuropäischen Staaten durchzusetzen. Nach amerikanischer Vorstellung sollte mit den ERP-Mitteln des Marshallplans Westeuropa wiederaufgebaut und zugleich das Deutschlandproblem durch Integration in Westeuropa gelöst werden. Die gleichberechtigte Partnerschaft der westlichen Zonen Deutschlands mit den anderen ERP-Staaten und den damit verbundenen Organisationen stellte demnach eine der Voraussetzungen des gesamten Plans dar.

In der Frage der künftigen politischen Struktur Deutschlands hatten die USA zunächst einen unverbindlichen Meinungsaustausch mit den europäischen Staaten führen wollen. Im Laufe der Gespräche haben sie dann dem Drängen Großbritanniens dahingehend nachgegeben, daß die Verhandlungen

7) Vgl. hierzu die Untersuchung des Verfassers, die in Kürze unter dem Titel „Die Deutschland-Politik der Alliierten und die Londoner Sechs-Mächte-Konferenz im Jahre 1948“ veröffentlicht wird.

im Ergebnis zu einer Verfassung führen bzw. daß noch vor dem Ende des Jahres 1948 der Zusammentritt einer verfassunggebenden Versammlung erfolgen sollte. Frankreich hatte in dieser Frage keine Eile und versuchte solange als möglich, die Errichtung eines westdeutschen Staates hinauszuzögern. Gleichsam im Gegenzug war dann die britische Delegation auf die amerikanische Linie eingeschwenkt, daß nur Leitlinien für eine Verfassung entwickelt werden sollten, damit der Eindruck vermieden werde, man habe den Deutschen eine Verfassung oktroyiert. Auf Drängen Frankreichs und der Beneluxstaaten verständigte man sich dann auf ein Verfahren, wonach den Militärgouverneuren Richtlinien an die Hand gegeben werden sollten, um die Deutschen bei der Ausarbeitung ihrer Verfassung in die gewünschte Richtung zu lenken. Dieser sogenannte „letter of advice“ enthielt ein Rahmenprogramm von sechs Punkten, mit denen wesentliche Züge der Verfassung festgelegt waren<sup>8)</sup>.

Gleichfalls einen großen Umfang hat bei diesen Besprechungen der Wahlmodus für die verfassunggebende Versammlung eingenommen, denn man war sich darüber im klaren, daß bereits der Wahlmodus präjudizierend für die Verfassung sein würde. Die Vorstellungen der Westalliierten über das Wahlverfahren zur Einberufung einer verfassunggebenden Nationalversammlung wie über die geplante Prozedur der Ausarbeitung und Ratifizierung der Verfassung wurden in jenem Text festgelegt, der dann als Dokument Nr. 1 der Frankfurter Dokumente bekannt wurde.

Da die Westalliierten sich nun anschickten, eine konstitutionelle Regierung zu errichten, war es erforderlich, den geänderten Charakter der Besatzung zu definieren und einen Modus für die Übergabe der Vorbehaltsrechte zu finden. Man war sich in dieser Frage rasch einig, daß ein Junktim zwischen Verfassung und Besatzungsstatut die richtige Lösung sei, damit von Anfang an zum Ausdruck gebracht werde, daß die Verfassung im Rahmen des Besatzungsstatuts gebilligt wurde. Aus diesem Grunde haben die Westalliierten den Weg eingeschlagen, sich über Leitsätze für ein Besatzungsstatut zu verständigen, die man dann über die Militärgouverneure den Ministerpräsidenten der Länder und der verfassunggebenden Versammlung unterbreiten wollte.

Das Ziel war auch hier, mit den Deutschen eine einvernehmliche Lösung zu erreichen, den Charakter der Besatzung abzuschwächen und Zusammenarbeit anzubieten, ohne freilich die Vorbehaltsrechte aufzugeben. Vor allen Dingen sollte vermieden werden, daß die künftige westdeutsche Regierung durch das Besatzungsstatut ungebührlich belastet werde. Diese Überlegungen gaben auch den Ausschlag dafür, den britischen Vorstoß des „bold

8) Vgl. *Foreign Relations of the United States (FRUS) 1948*. Bd. 2, Washington 1974, S. 240f.

move“ abzulehnen. Der „bold move“ stellte den britischen Plan für die Form der Übergabe von Verfassung und Besatzungsstatut dar, der einerseits die Verfassung und andererseits das Besatzungsstatut lediglich als eine Umstrukturierung der Besatzungsrechte darstellen wollte, um von vornherein mögliche sowjetische Reaktionen auf die Londoner Empfehlungen abzuschwächen. Das Konzept des „bold move“ hätte aber einer westdeutschen Regierung zugemutet, ein ausgearbeitetes Besatzungsstatut zu unterzeichnen, wengleich man durch flankierende Maßnahmen das Prestige und das Selbstbewußtsein dieser Regierung unterstützen wollte.

Daß auf dieser Konferenz zwischen den Westalliierten eine Verständigung über die Verfassungsfrage, über die Errichtung einer westdeutschen Regierung und über die Grundsätze eines Besatzungsstatuts herbeigeführt werden konnte, hängt nicht zuletzt mit den Zugeständnissen zusammen, die Frankreich in der Frage der Sicherheit, vor allem hinsichtlich der Ruhrkontrolle, gemacht wurden. Über die Ruhrkontrolle gab es nach wie vor erhebliche Differenzen zwischen den Westmächten. Frankreich hatte zwar als Folge der allgemeinen Entwicklung seine Forderungen reduzieren müssen, um als Partner weiterhin in Frage kommen zu können. Doch mit der angestrebten Internationalisierung der Ruhrindustrien stieß die französische Regierung auf unverminderten Widerstand.

Für die USA besaß auch in der Ruhrfrage der Marshall-Plan und der Wiederaufbau der europäischen Wirtschaft die oberste Priorität. Aus amerikanischer Perspektive wurde jede Form der Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durch Produktionsbegrenzungen wie durch Exportvorschriften, Verteilungspläne, kontrollierende Eingriffe in das Management und jede Art eines internationalen Mitspracherechts — sei dieses auch noch so gering — als unvereinbar mit den Zielen des ERP betrachtet. Als man daher Frankreich das Zugeständnis einräumte, noch während der Besatzungszeit eine internationale Ruhrbehörde einzurichten, mußte die französische Delegation nach langen Verhandlungen eine einflußlose Behörde hinnehmen, die keineswegs den französischen Wirtschaftszielen dienen konnte. Bei diesen Gesprächen war auch offensichtlich geworden, daß die französische Regierung aus Rücksichtnahme gegenüber der französischen Öffentlichkeit und dem Parlament auf einer Ruhrkontrolle bestehen

mußte. Diese Intention lag vor allem der Forderung nach Errichtung eines militärischen Sicherheitsamtes zugrunde, das die französische Delegation schließlich durchgesetzt hatte und das die Voraussetzung für die Zustimmung Frankreichs zum Ruhrdokument bilden sollte. Den USA war es gelungen, die vor allem von Frankreich geforderte Ruhrkontrolle mit dem europäischen Wiederaufbauprogramm zu verbinden und die letzte Entscheidung in den Händen zu behalten, wie dann die späteren Verhandlungen über die Ausarbeitung des Ruhrstatuts deutlich zeigten.

Mit den von der Londoner Sechs-Mächte-Konferenz im Juni 1948 verabschiedeten Empfehlungen wurden die Weichen gestellt für die baldige Errichtung eines westdeutschen Staates. Der Auftrag zur Staatsgründung, den die Empfehlungen beinhalten, war denn auch das wichtigste Ergebnis dieser Gespräche. Frankreich hatte sich bereitgefunden, einen staatsrechtlichen Rahmen für die drei Besatzungszonen zuzulassen, wengleich es nicht gelang, damals bereits die Trizonenfusion durchzusetzen.

Diese Londoner Gespräche und ihr positives Ergebnis sind im Zusammenhang der amerikanischen Beziehungen zu Westeuropa zu sehen. Die Taktik und Entschlossenheit, die die US-Delegation im zweiten Teil der Konferenz an den Tag legte, wird erst vor dem Hintergrund der Verhandlungen über den Marshallplan und über ein westeuropäisches Sicherheitssystem verständlich, die zur gleichen Zeit auf anderer Ebene geführt wurden. Mit dem Blick auf die Interdependenz deutschlandpolitischer Faktoren mit wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Gesichtspunkten haben die USA ihr Programm weitgehend durchgesetzt. Von Großbritannien und Frankreich wurde die „predominant voice“ der USA mit Argwohn beobachtet, fürchtete man doch um die Rolle einer gleichberechtigten Besatzungsmacht.

Daß die USA aufgrund ihrer wirtschaftlichen Überlegenheit ihren Einfluß geltend gemacht haben, gereichte den deutschen Interessen stets zum Vorteil, wie sich in der Folgezeit bei den Verhandlungen um das Ruhrstatut, um das Besatzungsstatut, bei der Neufestsetzung der Reparationen und Demontagen, wie überhaupt bei der Konsolidierung der westdeutschen Industrie und Wirtschaft zeigen läßt.

## V. Auf dem Wege zur Neuregelung des deutsch-alliierten Verhältnisses

Nachdem unter der Obhut der Westalliierten vom Parlamentarischen Rat das „Grundgesetz“ ausgearbeitet, von den Militärregierungen gebilligt und von den Landtagen ratifiziert worden war, trat es formell am 24. Mai 1949 in Kraft. Mit der Verabschiedung des Grundgesetzes war der Rahmen des Staates Bundesrepublik Deutschland geschaffen worden<sup>9)</sup>. Am 7. September 1949 konstituierte sich dann der Deutsche Bundestag, der wenige Tage später – am 15. September 1949 – Konrad Adenauer zum Bundeskanzler wählte, nachdem die Bundesversammlung (Vertreter des Bundestages und der Landtage) bereits den Bundespräsidenten gewählt hatte. Mit der Konstituierung der Bundesregierung trat gleichzeitig das Besatzungsstatut in Kraft. Über die Grundzüge des Besatzungsstatuts hatten die Westalliierten seinerzeit bei der Übergabe der Frankfurter Dokumente die Ministerpräsidenten bereits informiert, befaßte sich doch das dritte Schriftstück der Frankfurter Dokumente mit dem künftigen Besatzungsstatut.

Schon diese Leitlinien hatten deutlich gemacht, wie eng der Spielraum der künftigen Bundesregierung sein würde. Die Außenpolitik und der gesamte Außenhandel sollten nach wie vor in den Händen der Besatzungsmächte verbleiben. Dagegen wurden der westdeutschen Regierung Befugnisse in der Gesetzgebung, der Verwaltung und in der Rechtsprechung gewährt. Daneben blieb u. a. in Teilbereichen die Kontrolle der Wirtschaft erhalten, die etwa für die Rhein-Ruhr-Industrie ein eigenes Statut vorsah. Daß die USA sich weitgehend die letzte Entscheidung bei den Wirtschaftskontrollen vorbehalten hatten und seit geraumer Zeit Wirtschaftskontrolle im Sinne einer Wirtschaftsförderung verstanden wissen wollten, läßt sich am veröffentlichten Text des Ruhrstatuts nicht direkt ablesen. In diesem Sinne hatten die USA auch die Reparationsforderungen wie die Frage der Demontagen behandelt, wiewohl hier Zugeständnisse an die westeuropäischen Staaten notwendig waren.

Gerade in der Frage der Reparationen und Demontagen war es zu großen Differenzen zwischen den Westalliierten gekommen. Den Unwillen der europäischen Staaten erregte besonders die Tatsache, daß die USA das Reparationsproblem nur noch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachtet wissen wollten, während Großbritannien und Frankreich immer noch das Sicherheitsinteresse vor Deutschland ins Feld führten. In der Frage der Demontagen hatte die amerikanische Regierung bereits im Frühjahr 1948 Sachverständige beauftragt, jene Fabriken aufzulisten, die in Westdeutschland verbleiben sollten. Das sogenannte

Humphrey-Komitee empfahl, daß von den 381 inspeziierten Fabriken 167 für das Europäische Wiederaufbauprogramm verwendet werden sollten. Der Konflikt spitzte sich dann bei den sogenannten *prohibited and restricted industries* zu, und zwar hinsichtlich der Frage, in welchem Umfang hier die Beschränkungen gelockert werden sollten. Nach der mühsam ausgehandelten Vereinbarung waren zwar nach wie vor bestimmte Industriezweige verboten, andere waren Beschränkungen unterworfen, auch die Stahlproduktion blieb auf dem Stand von 11,1 Millionen Tonnen pro Jahr festgelegt, doch insgesamt trug die Vereinbarung den amerikanischen Vorstellungen Rechnung.

Vor diesem Hintergrund sind die Verhandlungen Konrad Adenauers zu sehen, die er wenige Wochen nach seinem Amtsantritt mit den drei Hochkommissaren führte. Adenauer zielte bei den Besprechungen, die im November 1949 auf dem Petersberg bei Bonn, dem Sitz der Hohen Kommission, stattfanden, auf eine Revision des Besatzungsstatuts und strebte eine gleichberechtigte Partnerschaft mit den Westalliierten an. Daß wenige Wochen nach der Gründung der Bundesrepublik an eine Revision des Besatzungsstatuts noch nicht zu denken war, hatte die Konferenz der drei westlichen Außenminister gezeigt, die Anfang November 1949 in Paris getagt hatte. Auf dieser Konferenz hatten die Außenminister über ein Programm diskutiert, mit dem eventuell normalere Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den anderen westlichen Staaten eingeleitet werden sollten. Als erster Schritt auf dem Wege zu normalen Beziehungen wurde Westdeutschland der Beitritt zum Europarat als assoziiertes Mitglied in Aussicht gestellt, nachdem die Bundesrepublik Ende Oktober 1949 bereits Mitglied der OEEC geworden war. Ferner sollte es Westdeutschland gestattet werden, konsularische und wirtschaftliche Vertretungen mit jenen Staaten aufzunehmen, von denen angenommen werden konnte, daß diese an Beziehungen interessiert waren.

Das Bestreben der Westalliierten ging deutlich dahin, die Bundesrepublik wieder in die internationale politische Gemeinschaft einzuführen, doch sollte diese Entwicklung allmählich erfolgen. Das Mißtrauen gegenüber Westdeutschland war noch groß. Der Zweite Weltkrieg hatte allzu tiefe Gräben zwischen Deutschland und der internationalen Staatenwelt aufgerissen. Vor allem Frankreich und Großbritannien zögerten, so daß eine Zug-um-Zug-Regelung zustande kam, was den Kern des Abkommens betraf. In der Frage der Demontagen konnten sich die Westalliierten nicht zu einem Demontagestopp entschließen, wie ihn Adenauer gefordert hatte. Es konnte jedoch eine beträchtliche Lockerung der Demonta-

<sup>9)</sup> Vgl. W. Benz, Von der Besatzungsherrschaft zur Bundesrepublik, Frankfurt 1984.

gen im Rhein-Ruhr-Gebiet durchgesetzt werden. Wenn es allein nach den Amerikanern gegangen wäre, hätte sicherlich ein völliger Demontagestopp beschlossen werden können. Auch die Begrenzung des Stahlproduktionsniveaus konnte nicht aufgehoben werden. Auf Drängen Großbritanniens und Frankreichs kam ein Junktim zwischen einer Einschränkung der Demontagen und dem Beitritt Westdeutschlands als Mitglied

in der Ruhrbehörde sowie der Mitarbeit im Militärischen Sicherheitsamt zustande. Frankreich und Großbritannien hatten auf einer Verpflichtung des neuen Staates gegenüber dem Westen bestanden. Auch für die USA stellte die Einbindung der Bundesrepublik in die westeuropäische Gemeinschaft im Jahre 1949 angesichts des globalen Konflikts zwischen Ost und West eine unbedingte Notwendigkeit dar.

## VI. Die Initiative Frankreichs: der Schuman-Plan

Der Plan, den der französische Außenminister Robert Schuman am 9. Mai 1950 auf einer Pressekonzferenz vorstellte — eine europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl in die Wege zu leiten —, war damals weder von den westalliierten Partnern noch von der Bundesrepublik erwartet worden. Auch war zum damaligen Zeitpunkt keinesfalls abschbar, daß dieser Vorschlag erfolgreich verwirklicht werden könnte.

Spätestens im Frühjahr 1950 war offenkundig geworden, daß die seit Kriegsende von der französischen Regierung verfolgten Ziele in der Ruhrfrage — Sicherheit vor Deutschland durch politische und wirtschaftliche Schwächung des Nachbarn — sich auch mit der Ruhrbehörde nicht verwirklichen lassen würden. Die Internationale Ruhrbehörde war nicht das erhoffte Kontrollinstrument geworden. In langwierigen Verhandlungen hatten die USA es verstanden, daß die vorgesehene Ruhrkontrolle hinsichtlich der Verteilung zwischen dem deutschen Verbrauch und dem Export im Sinne einer Wirtschaftsförderung wirken konnte. Frankreich hatte es auch zögernd akzeptieren müssen, daß die Frage der Eigentumsform der Ruhrindustrien der neuen Regierung der Bundesrepublik überlassen blieb. Nicht zuletzt hatte Frankreich einer sukzessiven Erhöhung des deutschen Stahlproduktionsniveaus zustimmen müssen, so daß der rasche Aufbau der französischen Stahlindustrie zu einer führenden Position in Europa, wie es der Monnet-Plan vorsah, nicht an der deutschen Konkurrenz vorübergehen konnte. Es kam hinzu, daß die UN-Wirtschaftskommission für Europa im Dezember 1949 für das Jahr 1953 eine Überproduktion an Stahl vorhergesagt hatte. In dieser Situation konnte nach Auffassung der französischen Regierung nur eine konkrete, in die Zukunft gerichtete Aktion die Lösung bringen.

Der Schuman-Plan war somit ein erneuter Vorstoß, Sicherheit vor Deutschland zu erlangen, die diesmal jedoch durch wirtschaftliche Integration erfolgen sollte, wengleich das französische Programm nicht auf die beiden Staaten Frankreich und Westdeutschland beschränkt sein sollte. Was Frankreich anstrebte, war eine europäische wirtschaftliche Orga-

nisation, der von den Mitgliedstaaten in den Teilbereichen der Kohle- und Stahlproduktion Souveränitätsrechte übertragen werden.

Die britische Regierung wurde vom Schuman-Plan überrascht. Großbritannien hatte nicht erwartet, daß Frankreich die Führung in Westeuropa mit einem Vorschlag zur französisch-deutschen wirtschaftlichen Integration ergreifen würde. In Europa wie in den USA war bekannt, daß nur Großbritannien oder Frankreich in der Lage waren, eine größere neue Initiative in Westeuropa zu starten und in schwierigen Verhandlungen durchzusetzen. Großbritannien konnte sich nicht entschließen, der Montanunion beizutreten, da man in London keine Entscheidungsrechte an eine supranationale Behörde abtreten wollte. Die britische Regierung wollte Verpflichtungen in Europa vermeiden, die ihre Führungsrolle im Commonwealth tangieren, das traditionelle besondere Verhältnis zu den USA stören und ihre Verantwortung als Mittelpunkt des Sterling-Gebietes berühren würden. Überdies waren im Foreign Office viele der Meinung, daß die USA und besonders die US-Vertreter in Deutschland eine europäische Föderation als ein Heilmittel für die Krankheiten Europas in der Nachkriegszeit betrachteten. Die USA hatten schon bei den ersten Gesprächen über die Frage der Ruhrkontrolle im Frühjahr 1948 versucht, das Problem der Ruhrkontrolle im Sinne einer Integration der europäischen Montanindustrien zu lösen, so daß die neue Initiative Frankreichs von Anfang an die volle Unterstützung der USA fand. Da in der Tat in den USA sich die Tendenz abzeichnete, die europäische Integration als Mittel zur Bewältigung der Schwierigkeiten in Europa anzusehen, wuchs in Großbritannien die Furcht, die USA könnten ihre Hilfeleistungen — wirtschaftlicher und militärischer Art —, die 1951 in dem *Mutual Security Act* zusammengefaßt worden waren, von der Zugehörigkeit zur europäischen Föderation abhängig machen. Zudem argwöhnte auch jetzt wieder die britische Regierung, Frankreich habe möglicherweise ein problematisches Projekt begonnen, ohne vorher die realen Erfolgchancen abzuschätzen.

Entgegen den britischen Erwartungen wurde der Schuman-Plan am 18. April 1951 zwischen Frankreich, Italien, der Bundesrepublik Deutschland und den Beneluxstaaten unterzeichnet. Durch das Konzept der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) konnte der Bundesrepublik Deutschland die Demütigung erspart bleiben, die die einseitige Kontrolle nach dem Ruhrstatut von 1949 beinhaltete, und gleichzeitig wurde Frankreich die Sorge vor einer unkontrollierten deutschen Produktion genommen. Mit dem Inkrafttreten des Vertrages im Juli 1952 war dann auch das Ende des Ruhrstatuts und der Internationalen Ruhrbehörde gekommen.

Diese Zusammenlegung der Grundproduktionen von Kohle, Eisen und Stahl in den sechs europäischen Staaten stellte nicht nur ein wesentliches Element der europäischen Integrationspolitik dar, sondern dieser Schritt war in gleicher Weise von denkbar größter Bedeutung für die Beziehungen zwischen Westdeutschland und Frankreich. Nicht

zuletzt sollte der Schuman-Plan einen Meilenstein auf dem Wege zur Souveränität der Bundesrepublik Deutschland bilden, denn in der Montanunion wurde Westdeutschland zum ersten Mal als gleichberechtigter Staat behandelt. Die Westalliierten hatten eine Reihe von Maßnahmen getroffen, damit die Bundesrepublik als gleichberechtigter Partner zu gleichen Bedingungen wie die anderen Unterzeichnerstaaten in die Montanunion eintreten konnte. Einige dieser Maßnahmen waren in den Kompetenzbereich der Hohen Kommission gefallen, andere wurden auf einer speziellen Konferenz von Repräsentanten der drei Besatzungsmächte behandelt. Das Besatzungsstatut war zwischenzeitlich zwar dahingehend revidiert worden, daß der Bundesrepublik gewisse Befugnisse in auswärtigen Angelegenheiten zugestanden wurden — als Folge dieser Revision war im März 1951 das Auswärtige Amt wiedererrichtet worden —, der Abschluß internationaler Verträge war jedoch nach wie vor den Westalliierten vorbehalten bzw. bedurfte deren Billigung.

## VII. Die Westalliierten und der Verteidigungsbeitrag der Bundesrepublik Deutschland

Überlegungen über einen westdeutschen Verteidigungsbeitrag wurden von seiten der Westalliierten schon vor der Errichtung des westdeutschen Staates gestellt. Besonders die USA haben im Zusammenhang mit der Gründung der NATO schon damals über einen militärischen Beitrag des künftigen westdeutschen Staates nachgedacht, denn Politiker wie Militärs waren sich darin einig, daß in absehbarer Zeit auch die sicherheitspolitische Frage des neuen westdeutschen Staates gelöst werden müsse. Die nachhaltigen Ressentiments der europäischen Staaten gegen jede Form der Beteiligung deutscher Streitkräfte wie gegen eine deutsche Wiederbewaffnung überhaupt haben dazu beigetragen, daß die Überlegungen lange Zeit nicht in konkrete Vorschläge umgesetzt wurden. Einig war man sich jedoch darin, daß eine nationale Armee und eine eigene Rüstungsproduktion für Westdeutschland nicht in Frage kommen konnten.

Nach dem Ausbruch des Korea-Krieges im Juni 1950 wurde angesichts der hier evident gewordenen Bedrohung ein westdeutscher Verteidigungsbeitrag prinzipiell für erforderlich gehalten<sup>10)</sup>. So faßten die Außenminister der drei Westmächte im September 1950 in New York den Beschluß, so bald als möglich eine europäische Armee unter westdeutscher Beteiligung aufzustellen. Der erste konkrete Vorschlag stammte aus dem amerikanischen Verteidigungsministerium und beinhaltete eine deut-

sche Beteiligung in der Form einer sofortigen, begrenzten und kontrollierten Bewaffnung im Rahmen der NATO. Der Plan des amerikanischen Außenministeriums sollte den Ängsten der Westeuropäer vor Deutschland deutlicher Rechnung tragen, indem eine supranationale Lösung unter der Obhut der NATO vorgeschlagen wurde. Allgemein ging die amerikanische Konzeption dahin, daß ein westdeutscher Verteidigungsbeitrag unter der engeren oder weiteren Oberhoheit der NATO stehen müsse.

Großbritannien und Frankreich billigten zwar das amerikanische Bemühen, eine integrierte Verteidigungsstruktur in Westeuropa aufzubauen, widersetzten sich jedoch dem Verlangen nach westdeutschen Truppen und dem Aufbau eines westdeutschen NATO-Kontingents. Die amerikanischen Vorschläge konnten die französischen Forderungen nach einer auf strenger Kontrolle beruhenden Form des deutschen Verteidigungsbeitrags nicht zufriedenstellen. Frankreich legte daher Ende Oktober 1950 mit dem Plevén-Plan eine alternative Lösung vor.

Das Plevén-Konzept verhiess Frankreich die größtmögliche Einflußnahme zum kleinstmöglichen Preis und schien den amerikanischen Erwartungen und den französischen Vorbehalten gerecht zu werden. So waren ein multinationaler Generalstab sowie multinationale Divisionen mit deutschen Kontingenten auf Bataillonsebene vorgesehen. Das organisatorische Kernstück des Projekts bildete ein

<sup>10)</sup> Vgl. G. Wettig, Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland 1943—1955, München 1967.

europäischer Verteidigungsminister, der einem europäischen Parlament verantwortlich und einem supranationalen Ministerrat zugeordnet sein sollte. Der deutsche Verteidigungsbeitrag sollte damit nicht direkt den NATO-Streitkräften und auch nicht einer großen europäischen Armee zur Verfügung stehen, sondern der kleuropäischen Sechsergemeinschaft der Montanunion-Staaten.

Dieser Vorschlag fand nicht die ungeteilte Zustimmung der anderen westlichen Besatzungsmächte. Der US-Regierung erschien es unzweckmäßig, neben die militärische Struktur der NATO, die erst 1949 geschaffen worden war, eine zweite militärische Struktur in Form einer Europa-Armee zu setzen. London hielt es aus Rücksichtnahme auf das Commonwealth für ausgeschlossen, daß Großbritannien sich an einer supranationalen europäischen Armee beteiligen könnte. Zudem befürchtete man in London, Frankreich betreibe möglicherweise mit diesem Vorschlag lediglich ein Ablenkungsmanöver mit dem Ziel, einen westdeutschen Verteidigungsbeitrag zu verzögern. Zu einem ähnlichen Ergebnis war man auch in Washington gekommen. Von den Militärfachleuten im atlantischen Bündnis wurde der Pleven-Plan als technisch zu kompliziert eingestuft, um effektiv durchführbar zu sein.

Auf der Konferenz der atlantischen Außenminister im Dezember 1950 in Brüssel konnte daher gegen Frankreich der Kompromiß durchgesetzt werden, daß sofort Maßnahmen für eine Aufstellung westdeutscher Verbände im Rahmen der NATO eingeleitet werden sollten. Somit wurden in der Folgezeit zweigleisige deutsch-alliierte Sondierungsgespräche geführt: die sogenannten „Petersberg-Gespräche“, die zu einer raschen Verstärkung der westeuropäischen Verteidigung führen sollten, und die Pariser Verhandlungen über die supranationale Regelung. Im Sommer 1951 schwenkten die USA jedoch auf die europäische Lösung ein, so daß fortan der Weg ausschließlich in die Richtung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) wies, wie man den Pleven-Plan nun bezeichnete. Der amerikanischen Zustimmung für die EVG lag die Überzeugung zugrunde, daß nur in dieser Form mit Frankreich eine Regelung über einen westdeutschen Verteidigungsbeitrag erreicht werden könne.

## VIII. Der politische Status der Bundesrepublik und die Vier-Mächte-Verantwortung für Gesamtdeutschland

Seit der Gründung der Bundesrepublik, die noch vom Besatzungsstatut begleitet wurde, haben die Westalliierten sukzessiv den politischen Status Westdeutschlands den sich rasch verändernden

In der Folgezeit wurden neben den EVG-Verhandlungen gleichzeitig deutsch-alliierte Gespräche über die künftige politische Position der Bundesrepublik geführt. Diese Gespräche, die schließlich zu einem Junktim zwischen dem westdeutschen Verteidigungsbeitrag und dem sogenannten Generalvertrag führten, der das Besatzungsstatut in der veränderten politischen Situation ersetzen sollte, stellten einen großen Fortschritt auf dem Wege zur Gleichberechtigung des neuen Staates dar. Adenauer hatte seit Beginn der Diskussion um einen westdeutschen Verteidigungsbeitrag eine Änderung des politischen Status der Bundesrepublik gefordert, mithin die ersatzlose Aufhebung des Besatzungsstatuts. Da jedoch der von Frankreich initiierte EVG-Vertrag nach langem Zögern schließlich von der französischen Nationalversammlung am 30. August 1954 abgelehnt wurde, mußte kurzfristig nach einer neuen Lösung in der deutschen Verteidigungsfrage gesucht werden.

Die britische Regierung hatte intern bereits einen westdeutschen NATO-Beitritt vorbereitet, denn Großbritannien war in hohem Maße an der Westbindung der Bundesrepublik und an deren kontrollierter Wiederbewaffnung interessiert. In kürzester Zeit stimmten alle Allianzmitglieder außer Frankreich dem Vorschlag für eine deutsche NATO-Mitgliedschaft zu. Als Zugeständnis für eine Verständigung mit Frankreich wurde empfohlen, die Bundesrepublik sollte für die Aufnahme in die NATO Sicherheitsgarantien im Rahmen des Brüsseler Paktes geben. Auf dieser Basis wurde dann auch in den Pariser Verträgen eine Übereinkunft erzielt. Die deutschen Streitkräfte wurden in vollem Umfang der NATO zugeteilt und dienen ausschließlich der Strategie und Politik des Atlantikpaktes. Der Oberbefehlshaber der NATO erhielt ihretwegen besondere Befugnisse hinsichtlich der Verwendung, der Integration und der Inspektion der ihm zugeteilten Verbände. Die militärische Verwaltung kam in deutsche Hände. Hinsichtlich der Rüstungsproduktion wurden besondere Restriktionen vereinbart.

Die Mitgliedschaft in der NATO bedeutete auch eine nahezu völlige rechtliche Gleichstellung der Bundesrepublik mit den anderen westlichen Staaten. Westdeutschland wurde jedoch die Möglichkeit genommen, seine nationalen Ziele unabhängig von den Alliierten zu verfolgen.

Verhältnissen angepaßt und Zug um Zug die Handlungsfreiheit des neuen Staates erweitert. Sie sind jedoch der von Adenauer schon bald erhobenen Forderung nach völliger rechtlicher Gleichstellung

und Gleichbehandlung der Bundesrepublik mit den drei Westmächten auch später nicht nachgekommen. Vielmehr haben die Westalliierten stets die besondere Stellung Westdeutschlands im Rahmen der Vier-Mächte-Verantwortung für Gesamtdeutschland betont. Das zeigte sich, als im Jahre 1955 mit der Aufhebung des Besatzungsstatuts der sogenannte Deutschland- oder Generalvertrag in Kraft trat, in dem der geänderte Charakter der Beziehungen zwischen den Westalliierten und der Bundesrepublik festgelegt wurde, in dem mithin der Bundesrepublik „die volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten“ (Artikel 1) gegeben wurde.

Diese Formulierung wurde im Sprachgebrauch der Politik vereinfacht dahingehend verstanden, daß die Bundesrepublik nicht nur gegenüber den anderen Staaten, sondern auch gegenüber den Westalliierten ein souveräner Staat ist. Dabei wurde zu wenig beachtet, daß die Westalliierten auch in dem Deutschlandvertrag (Artikel 2) an Vorbehaltsrechten festhalten. Diese Vorbehaltsrechte beziehen sich jedoch nur auf Belange, die Deutschland als Ganzes und Berlin betreffen. Über diese Vorbehaltsrechte konnte die Bundesrepublik von Anfang an nicht verfügen, wie aus dem Vertrag hervorgeht. Die drei Westmächte beziehen sich hier auf die Regelungen, die die Alliierten am Ende des Zweiten Weltkrieges über die deutschen Angelegenheiten getroffen haben, wonach auch nach dem Ende der eigentlichen Besatzungszeit eine Form der Kontrolle über Deutschland erfolgen soll (Londoner Abkommen über Kontrolleinrichtungen in Deutschland vom 14. November 1944).

Nach unserem heutigen Verständnis stellt die Vier-Mächte-Verantwortung für Deutschland als Ganzes den einzigen Garanten für den Fortbestand Gesamtdeutschlands und für die Sicherheit und den Status Berlins dar.

In diesem Zusammenhang ist auch das Recht der Truppenstationierung zu sehen, das auf mehreren Rechtsgrundlagen basiert. Im Deutschlandvertrag (Artikel 4 Abs. 2) hat sich die Bundesrepublik damit einverstanden erklärt, daß Streitkräfte der Westalliierten auf ihrem Gebiet gehalten werden.

Diese Vereinbarung wurde durch einen weiteren „Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland“ vom 23. Oktober 1954 ergänzt. Trotz der Zugehörigkeit der Bundesrepublik zur NATO ist die Truppenstationierung nicht allein durch diese Verträge, sondern auch noch besatzungsrechtlich begründet, soweit es sich um Berlin und Gesamtdeutschland handelt. Die mit der Bundesrepublik im Deutschlandvertrag und im Aufenthaltsvertrag getroffenen Vereinbarungen haben somit die bestehende Rechtslage lediglich bekräftigt. Der Aufenthaltsvertrag kann als ein diplomatischer Kunstgriff gewertet werden, der darauf ausgerichtet war, die Stellung der Bundesrepublik im Hinblick auf ihre Souveränität gegenüber dritten Staaten aufzuwerten, denn uneingeschränkt souverän erscheint die Bundesrepublik gegenüber den Staaten, die niemals an der Besetzung Deutschlands beteiligt waren. Daß die Bundesrepublik Deutschland Abstriche vom vollen Souveränitätsstatus hat hinnehmen müssen<sup>11)</sup>, kann nicht als ein isoliertes Problem verstanden werden, denn das Hauptinteresse der Westalliierten war stets die Sorge um die Zukunft und Sicherheit Europas. Nicht zuletzt haben die Westalliierten bei der Gründung der Bundesrepublik die Vier-Mächte-Verantwortung für Gesamtdeutschland nicht aus den Augen verloren.

Was die Vier-Mächte-Verantwortung für Gesamtdeutschland betrifft, so haben die Westalliierten ihre Vorbehaltsrechte politisch auf ein bestimmtes Ziel begrenzt. Ein Gesamtdeutschland soll nicht um jeden Preis errichtet werden, sondern nur dann, wenn es „eine freiheitlich-demokratische Verfassung, ähnlich wie die Bundesrepublik, besitzt und . . . in die europäische Gemeinschaft integriert ist“ (Art. 7 Deutschlandvertrag).

<sup>11)</sup> Vgl. BVerfGE 5, S. 1 ff. (134).

Vgl. D. Blumenwitz, Inhalt und völkerrechtliche Grenzen der „Rechte und Verantwortlichkeiten“ der Vier Mächte, in: Staatliche Kontinuität unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage Deutschlands. Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Bd. 1.

## Die SED und die deutschlandpolitischen Konferenzen der Alliierten (1947–1949)

Auf der Potsdamer Konferenz kamen die USA, die UdSSR und Großbritannien überein, ein friedliches und demokratisches Deutschland aufzubauen. Diese Übereinkunft mußte bei den unterschiedlichen politischen Zielen und Wertvorstellungen der Siegermächte von vornherein zu gegensätzlichen Interpretationsmöglichkeiten führen, die um so heftiger wurden, je mehr sich die Beziehungen zwischen den ehemaligen Verbündeten verschlechterten<sup>1)</sup>. Anzumerken ist, daß ungelöste Probleme, die Deutschland betrafen, nicht der alleinige Grund für das Auseinanderbrechen der Anti-Hitler-Koalition waren, sondern auch Vorgänge in Mitteleuropa, Griechenland, Iran, Türkei, China. Die Deutsche Frage (verfassungsmäßige und territoriale Aspekte sowie Beziehungselemente der internationalen Politik) hat nicht erst nach 1933/45 das Interesse Europas und der europäischen Flügelmächte USA und UdSSR geweckt<sup>2)</sup>.

Das russische Reich bzw. die Sowjetunion hat am Prozeß der Einigung Deutschlands im 19. Jahrhundert und an der Spaltung Deutschlands im 20. Jahrhundert einen hohen Anteil genommen, so „daß es auf Deutschlands Wege zur Einheit wie in die Teilung anhaltend und folgenschwer einwirken konnte“<sup>3)</sup>. Drei Konstanten markierten die russische bzw. sowjetische Haltung zur Deutschen Frage:

1. seine besondere Stellung zu den Revolutionen von 1789 und 1917;
2. seine temporär hegemoniale Situation nach zwei Weltkriegen und

3. seine geographische Dauerlage zu Deutschland.

Diese drei Elemente verwoben sich miteinander, und so wurde Deutschland zu einem Dauerthema der russischen bzw. sowjetischen Außenpolitik<sup>4)</sup>. Vor diesem prinzipiellen Hintergrund sind auch die Detailereignisse der deutschlandpolitischen Konferenzen von Moskau (1947), London (1947) und Paris (1949) zu betrachten. Die Haltung der Westmächte war differenziert und schälte sich erst allmählich als einheitlich heraus<sup>5)</sup>. Ob die Einheit Deutschlands bereits 1947 verspielt und alles andere propagandistische Rückzugsgefechte waren, ist zumindest nicht eindeutig feststellbar.

Im folgenden geht es darum, die Stellungnahmen der SED gegenüber einigen Aspekten der drei Konferenzen zum jeweiligen Zeitpunkt ihres Stattfindens zu untersuchen. Erstmals wurden hierzu außenpolitische Struktureinheiten des Zentralen Parteiarchivs der SED im Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED (ILM, ZPA) ausgewertet. Ferner lagen die britischen Bestände (Briefe, Memoranden, Protokolle, Telegramme) aus dem Public Record Office (PRO) vor. Die Auswertung der sowjetischen Akten sowie sämtlicher Vorstandsprotokolle der SED bleiben ein Desiderat.

Da „Im Hinblick auf gesamtdeutsche Fragen die Politik der Sowjetischen Militäradministration (SMAD) die Interessenlage der Sowjetunion widerspiegelte“<sup>6)</sup> und die SMAD außer durch Befehle und Anordnungen durch direkte Verabredungen, Informationen und Weisungen mit bzw. an die SED-Führung sich Gehör verschaffte<sup>7)</sup>, können durch Zirkelschluß Aussagen über das Verhältnis Sowjetunion – SED getroffen werden. Es ist nicht

<sup>1)</sup> Vgl. Renate Fritsch-Bournazel, Die Sowjetunion und die deutsche Teilung, Opladen 1979, S. 29 f.; John H. Backer, Die Entscheidung zur Teilung Deutschlands. Amerikas Deutschlandpolitik 1943–1948, München 1981, passim.

<sup>2)</sup> Vgl. Heiner Timmermann, Nationale und internationale Aspekte der Deutschen Frage vom 16. bis zum 20. Jahrhundert, in: Jürgen Heideking/Gerhard Hufnagel/Franz Knipping, Wege in die Zeitgeschichte. Festschrift zum 65. Geburtstag von Gerhard Schulz, Berlin–New York 1989, S. 353–367.

<sup>3)</sup> Rex Rexheuser/Karl-Heinz Ruffmann, Rußland und die deutsche Frage in der Zeit vor 1870/71 und seit 1944/45, in: Josef Becker/Andreas Hillgruber (Hrsg.), Die deutsche Frage im 19. und 20. Jahrhundert, München 1983, S. 421.

<sup>4)</sup> Vgl. ebd., S. 423.

<sup>5)</sup> Aus der Fülle der Literatur hierzu vgl. Hermann Graml, Die Alliierten und die Teilung Deutschlands. Konflikte und Entscheidungen 1941–1948, München 1985, passim; Alexander Fischer u. a., Die Deutschlandfrage und die Anfänge des Ost-West-Konfliktes 1945–1949, Berlin 1984; Wilfried Loth, Die Teilung der Welt 1941–1955, München 1982<sup>2)</sup>.

<sup>6)</sup> Jan Foitzik, Sowjetische Militäradministration in Deutschland (SMAD), in: Martin Broszat/Hermann Weber, SBZ-Handbuch, München 1990, S. 47 (zitiert nach der Druckfahne).

<sup>7)</sup> Vgl. ebd., S. 44.

zu vermuten, daß der SED sowjetische, amerikanische, britische oder französische Protokolle der entsprechenden Konferenzen vorgelegt wurden.

Gleichwohl kann gesagt werden, daß Informationen über den Verlauf der Konferenzen reichlich flossen<sup>8)</sup>.

## I. Die Moskauer Konferenz (10. März bis 24. April 1947)

Am Ende der dritten Tagung des Außenminister-rats, die vom 4. November bis 11. Dezember 1946 in New York stattfand, faßten die Außenminister den Beschluß, die nächste Sitzung im März 1947 in Moskau abzuhalten, um den Entwurf eines Friedensvertrages mit Deutschland und Österreich auszuarbeiten. Vorbereitende Arbeiten wurden vom 14. Januar bis 25. Februar 1947 von den stellvertretenden Außenministern in London erledigt<sup>9)</sup>. Auf einen einheitlichen Text zum Verfahren konnte man sich nicht einigen, wofür die westliche Seite den sowjetischen Vertreter Gusew verantwortlich machte<sup>10)</sup>. Erst am 19. März 1947 kamen die parallel zu den Außenministern tagenden stellvertretenden Außenminister überein, vier Ständige Komitees mit Unterkomitees zu bilden, die sich mit Fragen eines Friedensvertrages mit Deutschland beschäftigen sollten:

- Komitee zur politischen und verfassungsmäßigen Struktur Deutschlands;
- Komitee zur Regelung territorialer Probleme;
- Komitee zur wirtschaftlichen Organisation Deutschlands und für Reparationen;
- Komitee für Abrüstung und Entmilitarisierung<sup>11)</sup>.

Damit sind auch die großen Problemkreise benannt, auf die sich die Beratungen konzentrierten. Es sollte dabei nicht nur um die unterschiedlichen Auffassungen unter den Vier Mächten gehen; zu berücksichtigen waren auch die von 18 Ländern in Memoranden und mündlichen Vorträgen der Konferenz unterbreiteten Wünsche und Forderungen

an einen Friedensvertrag mit Deutschland<sup>12)</sup>. In den Memoranden und ihrer Zusammenfassung traten die gravierenden Unterschiede zwischen Ost und West voll zutage: „There is a further general division between Western Allies, including the Dominions, and the Eastern bloc. The approach of the former is on the whole rational, humane and European, while the latter for the most part faithfully echo Soviet themes: On certain questions, such as the future constitutional structure of Germany, there is such similarity between the views and supporting arguments of all the Eastern countries that it is clear beyond reasonable doubt that they are simply following Soviet dictation.“<sup>13)</sup>

Da im Rahmen dieses Beitrages nicht alle Fragen im Zusammenhang mit einem Friedensvertrag mit Deutschland behandelt werden können, erfolgt eine Beschränkung auf den Aufgabenbereich des ersten Komitees, das sich mit der politischen und verfassungsmäßigen Struktur Deutschlands befaßte.

In der Sitzung vom 21. März 1947 legte der britische Außenminister Bevin ein Dokument zur künftigen politischen Staatsstruktur Deutschlands vor, welches sich im wesentlichen an dem Kabinetts-Memorandum „Main Short Problems Confronting us in Moscow“ und an der britischen Vorlage bei der Konferenz der stellvertretenden Außenminister vom 23. Januar 1947 orientierte<sup>14)</sup>. Stichwortartig sollte die künftige Staatsordnung Deutschlands von folgenden Prinzipien getragen sein: Schaffung einer provisorischen Verfassung, die auf der Herrschaft des Rechts gegründet sei, mit Föderalismus und Gewaltenteilung zwischen Zentralregierung und Länderregierungen.

Zum Procedere der Entwicklung zu einer konstitutionellen Demokratie waren folgende Schritte notwendig:

- Schaffung von zentralen Verwaltungsämtern, wie im Potsdamer Abkommen vorgesehen.
- Maßnahmen zur Verfassungsgestaltung, an denen das deutsche Volk beteiligt werden mußte.

<sup>8)</sup> Als Beispiel siehe die Quellenverzeichnisse, die das Europa-Archiv in den entsprechenden Jahrgängen bei seinen Berichten zu den Konferenzen auflistet: 1947: S. 490 ff.; 1948: S. 1086; 1949: S. 2391.

<sup>9)</sup> Die britischen Akten befinden sich im PRO unter FO 371/64176–64189; die amerikanischen Akten: FRUS 1947, vol. II, Washington 1972.

<sup>10)</sup> „It became evident that M. Gousev would not in any circumstances agree to the preparation of such a document, which would of course have shown the Soviet delegation in a minority on nearly all the main outstanding questions.“ Telegramm des Foreign Office an die wichtigsten Botschaften Großbritanniens vom 26. Februar 1947, FO 371/64188.

<sup>11)</sup> Vgl. FO 371/64194.

<sup>12)</sup> Vgl. die Zusammenfassung für die britische Delegation: „Views of the Allied Governments on the German Problem“, Februar 1947, FO 371/64189.

<sup>13)</sup> Ebd.

<sup>14)</sup> Vgl. FO 371/64179 und 64188.

— Die Verfassung sollte einen provisorischen Charakter haben und für eine provisorische Regierung mit Probezeit gelten. Danach sollten Wahlen erfolgen, aus denen eine Regierung hervorgehen sollte. Diese Regierung müßte die Verfassung vom Volke ratifizieren lassen.

Ergänzende Richtlinien trug Bevin am 31. März 1947 im Außenministerrat vor<sup>15)</sup>.

In derselben Sitzung schlug der amerikanische Außenminister Marshall die Bildung einer provisorischen Regierung in drei Phasen unter zwei Bedingungen vor:

1. Ein Vier-Mächte-Abkommen über die Herstellung der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands und

2. ein Abkommen über übereinstimmende Garantien der allgemeinen Menschenrechte in allen vier Zonen.

Der Prozeß der Regierungsbildung sollte wie folgt ablaufen:

— Bildung einer provisorischen Regierung aus den Ministerpräsidenten der Länder einschließlich Berlins mit der Maßgabe, zentrale Verwaltungsämter zu schaffen.

— Ausarbeitung und Annahme einer Verfassung, „German in origin“, die auf den Prinzipien der Demokratie und der Dezentralisierung (Föderalismus) beruht. Diese Verfassung sollte im Friedensvertrag bestätigt werden.

— Übernahme der Regierungsgewalt durch die Zentralregierung und durch die Regierungen der Länder.

Bevin berichtete in einem Telegramm am 22. März 1947 nach London, daß Marshall im wesentlichen mit ihm übereinstimmte<sup>16)</sup>. Weitere Einzelheiten, die Marshall am 21. März 1947 ankündigte, legte er in der Sitzung vom 25. März 1947 vor<sup>17)</sup>.

Der sowjetische Außenminister Molotow nahm am 22. März 1947 zur künftigen Staatsordnung Deutschlands Stellung. Er lehnte eine Föderalisierung Deutschlands ab, weil sie nach seiner Meinung eine Zentralregierung nicht zulasse. Sie würde den Militarismus, Revanchismus und Chauvinismus in Deutschland fördern. Sollten die Deutschen in einer freien Abstimmung allerdings eine föderative Ordnung wollen, so werde er diese Entscheidung akzeptieren. Über die Form und den Umfang der provisorischen politischen sowie der staatlichen Or-

ganisation Deutschlands unterbreitete er folgende Vorschläge:

— demokratische Ordnung;

— Machtorgane, gegründet auf demokratische Wahlen;

— Dezentralisierung, Wiederherstellung von Landtagen und Zwei-Kammer-Systemen;

— Errichtung einer provisorischen deutschen Regierung.

Hiervon ausgehend sollte folgendes Verfahren eingeleitet werden: Als ersten Schritt zur Bildung einer provisorischen Regierung sollen zentrale deutsche Verwaltungsämter gemäß der Absprache auf der Potsdamer Konferenz eingerichtet werden (Finanzen, Industrie, Verkehr, Außenhandel, Post und Telegraphenwesen). Gleichzeitig werde der Kontrollrat unter Hinzuziehung demokratischer Parteien, freier Gewerkschaften und anderer antifaschistischer Organisationen sowie von Vertretern der Länder beauftragt, eine provisorische demokratische Verfassung auszuarbeiten. Hauptaufgabe der deutschen Regierung soll die Ausmerzung der Reste des deutschen Militarismus und Faschismus, die Durchführung der Demokratisierung Deutschlands, die Wiederherstellung der deutschen Wirtschaft und die Erfüllung der Pflichten Deutschlands gegenüber den Siegermächten sein. Abschließend sei es Aufgabe der Regierung, die Verfassung vom Volk bestätigen zu lassen. Die Grundsätze zur staatlichen Organisation Deutschlands umriß Molotow so:

1. Deutschland wird als ein einheitlicher, friedliebender Staat wiederhergestellt, als eine demokratische Republik mit einem gesamtdeutschen Parlament aus zwei Kammern und mit einer Regierung für ganz Deutschland, die die verfassungsmäßigen Rechte der im Rahmen des deutschen Staates bestehenden Länder sicherstellt.

2. Der Präsident der Deutschen Republik wird vom Parlament gewählt.

3. Auf dem gesamten Staatsgebiet Deutschlands wird die vom Parlament festgesetzte Verfassung, in den Ländern werden die von den Landtagen festgesetzten Verfassungen gelten.

4. Die deutsche Verfassung wie auch die Verfassungen der Länder werden auf demokratischen Grundlagen aufgebaut sein. Sie müssen die Entwicklung Deutschlands als eines demokratischen und friedlichen Staates garantieren.

5. Die Verfassung Deutschlands und die Länderverfassungen werden die freie Bildung und Tätigkeit aller demokratischen Parteien wie auch der Ge-

<sup>15)</sup> Vgl. FO 371/64194.

<sup>16)</sup> Vgl. ebd.

<sup>17)</sup> Vgl. ebd.

werkschaften und anderer öffentlicher demokratischer Organisationen und Institutionen gewährleisten.

6. Allen Staatsbürgern Deutschlands ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache und der Religion werden durch die Verfassung Deutschlands und durch die Länderverfassungen die demokratischen Freiheiten der Rede, der Presse, des Kultus, der öffentlichen Versammlung und der Verbandsfreiheit zugesichert.

7. Das Bundesparlament und die Landtage werden auf Grund des allgemeinen, gleichen, direkten Wahlrechts bei geheimer Abstimmung nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt werden.

8. Die Organe der Selbstverwaltung (Bezirks- und Gemeinderäte) werden nach den gleichen demokratischen Grundlagen wie die Landtage gewählt werden<sup>18)</sup>.

In der Sitzung vom 2. April 1947 ergänzte Molotow seine Ausführungen um einen Zweipunktevorschlag:

1. Die politische Ordnung Deutschlands soll von demokratischem Charakter sein, und die Machtorgane sollen durch demokratische Wahlen in ähnlicher Weise geschaffen werden, wie es in der Weimarer Verfassung vorgesehen war, jedoch mit Einschränkung der Rechte und Pflichten des Präsidenten im Rahmen der Rechte und Pflichten des Hauptes eines verfassungsmäßigen Staates, das keine unabhängige Vollzugsgewalt besitzt.

2. Als erster Schritt zur Bildung einer provisorischen Regierung Deutschlands sollen zentrale deutsche Verwaltungsabteilungen etabliert werden, wie er es bereits am 22. März 1947 vorgeschlagen habe<sup>19)</sup>.

In den Sitzungen vom 22. März und 2. April 1947 unterbreitete auch der französische Außenminister Bidault Vorschläge zur künftigen Staatsordnung Deutschlands<sup>20)</sup>. Er verwies auf die bekannten französischen Positionen, die in zwei Memoranden den stellvertretenden Außenministern bei ihren vorbereitenden Gesprächen im Januar zur Verfügung gestellt worden waren (provisorische und endgültige Organisation Deutschlands). Grundsätzlich war auch Frankreich für die Errichtung zentraler Verwaltungsstellen — vorausgesetzt, man könne zu einer Einigung über die wirtschaftliche Einheit Deutschlands kommen. Bidault sprach sich für eine weitgestreute politische Dezentralisation aus. Der französische Plan, unterbreitet in der Sitzung vom

2. April 1947, war eine detaillierte Fortschreibung der französischen Januar-Memoranden und der im Koordinierungsausschuß am 24. März 1947 präsentierter Vorschläge<sup>21)</sup>.

Da bis zum 2. April 1947 mehrere Vorschläge zur Staatsordnung Deutschlands vorlagen, man sich im Detail über diese aber nicht einigen konnte, verwies man sie zwecks Zusammenfassung und Berichterstattung an den Koordinierungsausschuß.

Am 12. April 1947 beendete der Außenministerrat die Beratungen über die politische Neuordnung Deutschlands auf der Grundlage des vom Koordinierungsausschuß angefertigten Berichts<sup>22)</sup>. Unüberbrückbare Gegensätze gab es zwischen den Westmächten einerseits und der Sowjetunion andererseits in der Frage der Verteilung der Machtbefugnisse zwischen Zentralregierung und den Länderregierungen. Während die USA, Frankreich und Großbritannien der Zentralregierung nur ganz bestimmte Machtbefugnisse einräumen wollten, wollte die Sowjetunion die Machtbefugnisse der Zentralregierung stärken. Am Ende scheiterte die Konferenz, aber nicht so sehr an der Frage Zentralismus oder Föderalismus, sondern an anderen Problemen: an Reparations- und Grenzfragen und insbesondere an den unterschiedlichen begrifflichen Inhalten von „Demokratie“ und „antifaschistisch“<sup>23)</sup>.

Im abschließenden Bericht der Sonderbeauftragten an den Außenministerrat vom 23. April 1947 empfahlen die Sonderbeauftragten dem Rat der Außenminister zur Frage der politischen Gestaltung Deutschlands, jede beliebige Entscheidung sei von der vorhergehenden Errichtung der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands abhängig zu machen<sup>24)</sup>. Bei den Abschlußverhandlungen verständigte man sich u. a. auf die Durchführung einer weiteren Konferenz im November 1947 in London.

Die DDR-Geschichtsschreibung sowie die SED macht bzw. machte für das Scheitern der Moskauer Konferenz die Westmächte allein verantwortlich<sup>25)</sup>. Im folgenden sollen lediglich entsprechende Aussagen in bezug auf die staatliche Ordnung Deutschlands untersucht werden. In einer Stellungnahme des SED-Vorstandes gegen Ende der Verhandlungen der stellvertretenden Außenminister

21) Vgl. ebd.

22) Vgl. ebd.

23) Vgl. Thilo Vogelsang, *Das geteilte Deutschland*, München 1980<sup>10</sup>, S. 39.

24) Vgl. FO 371/64194.

25) Vgl. Heinz Heitzer, *DDR. Geschichtlicher Überblick*, Berlin 1986<sup>3</sup>, S. 70 f.; ders. (Hrsg.), *DDR-Geschichte in der Übergangsperiode (1945—1961)*, Berlin 1987, S. 9 ff.; Rolf Badstübner (Hrsg.), *Geschichte der Deutschen Demokratischen Republik*, Berlin 1987, S. 73 ff.

18) Vgl. ebd.

19) Vgl. ebd.

20) Vgl. ebd.

zur Vorbereitung auf die Moskauer Konferenz wurde am 23. Januar 1947 erklärt, daß in der sowjetischen Besatzungszone eine echte und fortschrittliche Demokratie geschaffen worden sei, während in den Westzonen dagegen immer stärker eine „sogenannte autoritäre Demokratie sich entwickle, welche die Ausschaltung des Volkswillens und jeder Kontrolle von unten bedeutet“<sup>26)</sup>. In bezug auf die Wahrung der Staatseinheit hielt die SED den von ihr und den Sowjets beherrschten Teil Deutschlands für vorbildlich: „Der Aufbau der einheitlichen, unteilbaren deutschen Republik bei dezentralisierter Verwaltung ist gesichert.“ Doch in den Westzonen, so die Stellungnahme „breiten sich zersetzende partikularistische Tendenzen aus“<sup>27)</sup>.

In der „demokratischen“ und gesamtstaatlichen Propaganda sowie in der „antifaschistischen“ Aktionseinheit, in der Bereitschaft der SED „zum gemeinsamen Handeln mit allen deutschen antifaschistisch-demokratischen Parteien und Organisationen“ wird eine nationale Tendenz sichtbar, die in der stimmungsvollen Losung gipfelt: „Alles für die Einheit der deutschen Nation.“

Otto Grotewohl, der Vorsitzende der SED, bemerkte am 3. Februar 1947 zum britischen Deutschlandplan vom 23. Januar 1947<sup>28)</sup> in bezug auf die staatliche Ordnung, daß er eine föderalistische Aufgliederung der deutschen Staatsverwaltung ablehne. Vielmehr sei er für eine deutsche Zentralregierung<sup>29)</sup>, die sich auf ein mittels Verhältniswahl gewähltes Parlament stütze. Der Parteivorstand der SED forderte in einer Verlautbarung am 1. März 1947 einen „Volksentscheid über die Bildung des Einheitsstaates mit demokratischer Selbstverwaltung der Länder und Gemeinden . . . Die antifaschistisch-demokratischen Parteien in ganz Deutschland und die Gewerkschaften sollen für den Volksentscheid zusammenwirken.“ Nur die Großkapitalisten, Großgrundbesitzer und reaktionären Kräfte in den bürgerlichen Parteien seien für den zersetzenden Partikularismus<sup>30)</sup>.

Am Vorabend der Moskauer Konferenz äußerte sich Grotewohl erneut zur staatlichen Ordnung. Abermals lehnte er eine föderalistische Ordnung ab und redete einem demokratischen und antifaschistischen Einheitsstaat mit dezentralisierter Verwaltung das Wort<sup>31)</sup>. Auch Walter Ulbricht, stellvertretender Vorsitzender der SED, gab schriftlich und mündlich wiederholt seine Position gegen den Fö-

deralismus und für einen starken Einheitsstaat bekannt: „ . . . für die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands, gegen Föderalismus und Separatismus . . .“ (22. Januar 1947)<sup>32)</sup>. Am selben Tage verlangte er von der Moskauer Konferenz die Erlaubnis zur Schaffung einer einheitlichen deutschen Verwaltung mit Sitz in Berlin<sup>33)</sup>. In einem Rundfunkinterview vom 24. Februar 1947 forderte er die Bildung einer deutschen zentralen Regierung, damit sich die Zonen und Länder nicht noch weiter auseinanderleben würden, und eine demokratische Ordnung<sup>34)</sup>. Eine deutsche zentrale Verwaltung könne durch Verständigung zwischen den großen antifaschistisch-demokratischen Parteien und Gewerkschaften gebildet werden. Wilhelm Pieck, der mit Otto Grotewohl gleichberechtigte 1. Vorsitzende der SED, benutzte ebenfalls die Formeln „Demokratie“, „Einheit“ und „Schaffung einer starken Zentralregierung“<sup>35)</sup>.

Der Ausgang der Moskauer Konferenz wurde von Grotewohl, Ulbricht und Pieck im Sinne der UdSSR kommentiert. Grotewohl nahm am 12. Mai 1947 wie folgt Stellung: Demokratische Neugeburt der Nation sowie Frieden seien das Hauptinteresse Deutschlands an der Moskauer Konferenz gewesen. Junker, Monopolkapitalisten und Nazis säßen in den Westzonen, in der Ostzone dagegen habe die Arbeiterschaft demokratisch die Macht übernommen. Er äußerte sich zu den auf der Konferenz behandelten Fragen und entschied sich bezüglich der Staatsordnung Deutschlands gegen Föderalismus, Bundesstaat oder Staatenbund, für einen Einheitsstaat mit voller Entfaltung der Demokratie ohne Gewaltenteilung, für eine Konzentration „aller politischer Macht in den Händen einer einzigen, vom Volke frei gewählten Körperschaft: dem deutschen Parlament“. Ferner unterstützte er ohne Einschränkung sämtliche Positionen der UdSSR: „In vielen Reden setzte sich Molotow immer von neuem gegenüber den abweichenden Wünschen Bevins, Marshalls und Bidaults für die politische Einheit Deutschlands, für die Zulassung aller antifaschistischen Organisationen in ganz Deutschland, für die Übernahme der Verantwortung durch eine sofort auf demokratischer Grundlage zu bildende deutsche Zentralregierung, für ihr Anhören auf einer Friedenskonferenz, für die Heranziehung der Parteien bei der Ausarbeitung der neuen Verfassung, für die Bestätigung dieser Verfassung durch eine Volksabstimmung, für die Stärkung der Demokratie in jeder Hinsicht ein.“<sup>36)</sup>

<sup>26)</sup> Dokumente der SED, Bd. I., Berlin 1948, S. 152.

<sup>27)</sup> Ebd., S. 154 f.

<sup>28)</sup> Vgl. FO 371/64179.

<sup>29)</sup> Vgl. IML, ZPA, NL 90/128.

<sup>30)</sup> Vgl. Dokumente der SED, Bd. I, Berlin 1948, S. 162 f.

<sup>31)</sup> Vgl. IML, ZPA, NL 90/128.

<sup>32)</sup> Am 22. Januar 1947, IML, ZPA, NL 182.

<sup>33)</sup> Ebd.

<sup>34)</sup> Vgl. IML, ZPA, NL 182.

<sup>35)</sup> IML, ZPA, NL 36/431.

<sup>36)</sup> IML, ZPA, NL 90/129.

Naht- und kritiklos übernahm Grotewohl die sowjetischen Positionen der Moskauer Konferenz auch in der Sitzung des Parteivorstandes, dem er am 22. Mai 1947 u. a. berichtete: Für ihn sei das Friedensproblem Deutschlands letzten Endes von der großen Auseinandersetzung des 20. Jahrhunderts zwischen Kapitalismus und Sozialismus überstrahlt. Die USA wollten den Föderalismus in Deutschland, weil ein geeintes Deutschland ein unerfreulicher Verhandlungspartner für Amerika wäre. In diesem Zusammenhang griff er die wirtschaftliche Zusammenlegung der britischen und amerikanischen Zone heftig an. Hinsichtlich der Ergebnisse der Moskauer Konferenz erhob er heftige Vorwürfe gegenüber den westlichen Außenministern. Für Grotewohl stand die Identifikation „zwischen der sowjetischen Besatzungsmacht bzw. Sowjet-Union und Sozialistischer Einheitspartei“ auch in Sachen staatlicher Ordnung Deutschlands fest<sup>37)</sup>.

In der anschließenden Aussprache zu seinem Bericht fand Grotewohl nur zustimmende Äußerungen: Pieck meinte zum Ausgang der Moskauer Konferenz am 6. Mai 1947, er trete für die auf der Potsdamer Konferenz vorgesehenen und jetzt von der UdSSR wieder vorgeschlagenen Zentralverwaltungsämter ein und hielt die Abwehr der Gefahr einer Zweiteilung Deutschlands für eine große Aufgabe der antifaschistisch-demokratischen Parteien<sup>38)</sup>. Ulbricht betrachtete die Ergebnisse der Konferenz besonders unter dem Blickwinkel der

Bodenreform, Entnazifizierung und Demokratisierung<sup>39)</sup>.

Mit den Begriffen von Nation, Sozialismus, Frieden und Demokratie wurden die Einheitsversprechungen des Potsdamer Abkommens zusammengefaßt. In den Zielen der SED hieß es: „In enger Verbindung mit den praktischen Aufgaben muß innerhalb der Partei vor allem in folgenden Fragen ideologische Klarheit und Einmütigkeit geschaffen werden: Die Bedeutung des konsequenten Marxismus für den Kampf um Demokratie und Sozialismus; die Rolle des Monopolkapitals und unser Kampf für die Zerschlagung der Machtpositionen der imperialistischen Reaktion in ganz Deutschland.“<sup>40)</sup> Weitere Voraussetzungen für die Einheit Deutschlands sollten sein: „Enteignung der Monopole und Truste und Überführung des Besitzes in die Hände der Allgemeinheit. Enteignung des Großgrundbesitzes über 100 Hektar Land und Überführung des Bodens an landlose Bauern, Landarbeiter und Umsiedler.“<sup>41)</sup>

Die Gefahren für Deutschlands freiheitliche Entwicklung durch die vorbehaltlose Unterstützung der sowjetischen Politik durch die SED sowie die Schaffung von Organisationen, die nach außen Bekenntnisse zur Einheit abgaben, in Wirklichkeit aber die politische Spaltung verfestigten, machten den Graben zwischen den drei Westzonen und der Ostzone immer tiefer<sup>42)</sup>.

## II. Die Londoner Konferenz (25. November bis 15. Dezember 1947)

Vom 6. bis 22. November 1947 fand — wie bei der Moskauer Konferenz — eine Tagung der stellvertretenden Außenminister in London zur Vorbereitung des Friedensvertrages mit Deutschland und eines Staatsvertrages mit Österreich statt. Man beschäftigte sich erneut mit dem Verfahren und der Form zur Schaffung einer provisorischen staatlichen Organisation Deutschlands. Die Erstellung einer Tagesordnung sollte die Hauptaufgabe dieser Vorkonferenz sein. Zwar wurde über Verhandlungsthemen eine Einigung erzielt, nicht aber über die Reihenfolge ihrer Behandlung. Der dem

Außenministerrat vorgelegte Bericht enthielt zu vielen Punkten unterschiedliche Auffassungen.

Die Hauptkonferenz fand vom 25. November bis 15. Dezember 1947 statt<sup>43)</sup>. Was die Frage der Staatsordnung und Einheit Deutschlands anbetraf, so einigte man sich auf eine Tagesordnung, in der diese Probleme behandelt werden konnten. Molotow richtete scharfe Angriffe gegen die Westmächte, forderte unverzüglich einen Friedensvertrag mit Deutschland, beruhend auf demokratischen Prinzipien, die Wiederherstellung Deutschlands als unabhängigen Staat und die wirtschaftliche Wiederherstellung Deutschlands. Bevin legte seinen leicht veränderten Vorschlag vom 31. März 1947 zur staatlichen Ordnung Deutschlands vor<sup>44)</sup>. In der Sitzung vom 29. November 1947 konnte man sich nicht einigen, ob zunächst eine deutsche Zen-

<sup>37)</sup> Vgl. IML, ZPA, NL 90/129.

<sup>38)</sup> Vgl. IML, ZPA, NL 36/431.

<sup>39)</sup> Vgl. IML, ZPA, NL 182.

<sup>40)</sup> Dokumente der SED, Bd. I, Berlin 1948, S. 100.

<sup>41)</sup> Ebd., S. 190 f.

<sup>42)</sup> Vgl. Margita Heinzmann, Die propagandistische Funktion der Wiedervereinigungspolitik der „DDR“ von 1945 bis 1961, Diss., Heidelberg 1964, S. 42; ferner: Fritz Kopp, Kurs auf ganz Deutschland? Die Deutschlandpolitik der SED, Stuttgart 1965, S. 64 f.

<sup>43)</sup> Zu den britischen Protokollen vgl. FO 371/64645/46; zu den amerikanischen Protokollen vgl. FRUS 1947, vol. II, Washington 1972.

<sup>44)</sup> Vgl. FO 371/64645.

tralregierung gebildet werden oder ob bereits vorher die Friedenskonferenz beginnen solle. Am 5. Dezember 1947 kam es zur Diskussion über die wirtschaftlichen Grundsätze. Der amerikanische Außenminister Marshall betonte die Einheit von wirtschaftlichen und politischen Grundsätzen. Unter von den USA und Großbritannien allerdings nicht zu akzeptierenden Bedingungen (gemeinsame Kontrolle des Ruhrgebiets, Angliederung des Saarlandes an Frankreich) stimmte der französische Außenminister Bidault der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands zu. Bevin bestand jedoch auf seinem Plan zur Herstellung der wirtschaftlichen Einheit, während Molotow auf die Errichtung deutscher Zentralverwaltungsämter als erstem Schritt zur Zentralregierung und auf die Erfüllung der sowjetischen Reparationsansprüche drängte<sup>45)</sup>.

Zu einer systematischen Beratung des vierten Punktes der Tagesordnung vom 26. November 1947, der die Erörterung der Bildung einer provisorischen deutschen Regierung vorsah, kam es auf der Londoner Konferenz nicht mehr. Das Problem der Einheit Deutschlands bestimmte aber dennoch den weiteren Gang der Verhandlungen. Marshall erinnerte am 5. Dezember 1947 an seine Moskauer Feststellung „proposing that a Provisional Government should be established without delay, at the same time emphasizing that no such Government could possibly exist without economic unity and certain fundamental political principles“<sup>46)</sup>.

Die Fronten verhärteten sich immer mehr. Molotow warf der amerikanischen Regierung die Vorbereitung der Gründung eines Weststaates vor. Am 15. Dezember 1947 eröffnete er die Sitzung mit dem Vorschlag, eine Delegation des in Berlin tagenden Deutschen Volkskongresses einzuladen und anzuhören; die Westmächte lehnten jedoch ab. Unüberbrückbare Gegensätze brachen erneut in der Reparationsfrage auf, so daß Marshall einen Vertragsungsantrag stellte, der von Bevin zur Debatte gestellt wurde. Da niemand hierzu das Wort ergriff und auch keine Terminierung und Ortsfestlegung der nächsten Konferenz erfolgte, wurde die Sitzung abgebrochen und auf unbestimmte Zeit vertagt.

Im Vorfeld der Londoner Konferenz hatte die SED auf ihrem II. Parteitag in einer „Entschliebung zur politischen Lage“ am 24. September 1947 „separatistische Strömungen“ im Westen beklagt. Die Aufspaltung Deutschlands werde vom amerikanischen Monopolkapital betrieben<sup>47)</sup>. Bekenntnisse zur staatlichen Einheit und Demokratie können zwar

im „Protokoll des II. Parteitages der SED“ (Berlin 1947) nachgelesen werden, doch Oberst Tulpanow, Politischer Berater der SMAD, schloß demokratische Möglichkeiten im westlichen Sinne aus, als er bei der Eröffnung sagte: „Aber um diesen demokratischen Weg muß man ringen, muß man kämpfen und sich nicht nach alten opportunistischen Koalitionswegen neuorientieren.“<sup>48)</sup>

Am Tage nach dem Beginn der Londoner Konferenz veröffentlichte der Parteivorstand der SED einen „Aufruf zu einem Deutschen Volkskongreß für Einheit und gerechten Frieden“<sup>49)</sup>, in dem u. a. die Forderung an die Konferenz gerichtet wurde, daß eine Vertretung des deutschen Volkes von ihr gehört werden sollte. Der am 6./7. Dezember 1947 tagende Deutsche Volkskongreß für Einheit und gerechten Frieden verlangte in einer Entschliebung ebenfalls, daß die Londoner Konferenz eine vom Kongreß gewählte Delegation anhöre. Ferner wurde in dieser Entschliebung die Bildung einer zentralen deutschen Regierung aus Vertretern aller demokratischen Parteien von der Konferenz der Außenminister erwartet<sup>50)</sup>. Die von Molotow am 15. Dezember 1947 erhobene Forderung nach Anhörung dieser Delegation wurde, wie erwähnt, abgelehnt.

Grotewohl nahm am 17. und 18. Dezember 1947 zur Londoner Konferenz ausführlich Stellung<sup>51)</sup>. Er beschuldigte die Westmächte – vor allem die Amerikaner –, den Abbruch der Verhandlungen über einen Friedensvertrag mit Deutschland herbeigeführt zu haben, übte heftige Kritik an Plänen einer föderativen Ordnung in Deutschland, an Adenauer, Ollenhauer, Schumacher, Kaiser, der CDU und CSU und appellierte „an die Welt, daß man auch dem deutschen Volk die Selbstentscheidung über seine staatliche Einheit überlassen muß“. Ulbricht äußerte sich am 18. Dezember 1947 ähnlich. Er warf Marshall den „rücksichtslosen“ Abbruch der Konferenz vor, ohne zuvor die deutsche Volkskongreßbewegung gehört zu haben. Deutsche Zentralverwaltungen hätten unabhängig von der Reparationsfrage gebildet werden können<sup>52)</sup>. Wilhelm Pieck wandte sich 1947 erneut gegen Partikularismus und Föderalismus. In einer Volksabstimmung sollten die Deutschen über ihre Einheit entscheiden können<sup>53)</sup>. Und in einer Rundfunkrede im Norddeutschen Rundfunk hob er am 28. Dezember 1947 noch einmal die Ziele des Volkskongresses hervor und bedauerte den Abbruch der Londoner Verhandlungen<sup>54)</sup>.

48) Protokoll des II. Parteitages der SED, Berlin 1947, S. 16.

49) Dokumente der SED (Anm. 47), S. 247 f.

50) Vgl. IML, ZPA, IV/2/13/241 und 239.

51) Vgl. IML, ZPA, NL 90/133.

52) Vgl. IML, ZPA, NL 182/302.

53) Vgl. IML, ZPA, NL 36/433.

54) Vgl. ebd.

45) Vgl. FO 371/64646.

46) Ebd.

47) Vgl. Dokumente der SED, Band I, Berlin 1948, S. 200.

### III. Die Pariser Konferenz (23. Mai bis 20. Juni 1949)

Am 4. Mai 1949 wurde ein Vier-Mächte-Abkommen über die Aufhebung der Berliner Blockade abgeschlossen. In diesem Abkommen wurde u. a. auch eine Neuauflage des Außenministerrats vereinbart, der dann vom 23. Mai bis 20. Juni 1949 in Paris tagte<sup>55</sup>). Während der ersten Sitzung einigten sich die Außenminister auf die folgende Tagesordnung:

1. Fragen der deutschen Einheit, einschließlich der wirtschaftlichen und politischen Grundsätze sowie alliierter Kontrollen;
2. Berlin, einschließlich der Währungsfrage;
3. Vorbereitung eines Friedensvertrages mit Deutschland;
4. Erörterung eines österreichischen Vertrages.

In der Frage der deutschen Einheit, der Bedingungen ihrer Verwirklichung und der staatlichen Ordnung legte der sowjetische Außenminister Wyschinskij am 24. Mai 1949 ein Memorandum vor, das folgende Punkte umfaßte:

1. Wiederherstellung des Alliierten Kontrollrates auf der früheren Grundlage der einstimmigen Beschlüßfassung;
2. Wiedererrichtung der Alliierten Kommandantur in Berlin;
3. Wiederherstellung der Stadtverwaltung für ganz Berlin;
4. Bildung eines gesamtdeutschen „Staatsrates“ auf der Grundlage der bereits bestehenden deutschen Wirtschaftsorgane in West- und Ostdeutschland<sup>56</sup>).

Im Namen der Westmächte legte Bevin am 28. Mai 1949 einen Vorschlag zur Lösung der Deutschen Frage vor:

1. Einbeziehung der sowjetzonalen Länder in den Geltungsbereich des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland;
2. Sicherung des Beitritts der Ostzone durch Gewährleistung der Freiheit der Person, der Rede- und Pressefreiheit, der Freiheit für alle demokratischen politischen Parteien sowie der Freiheit der Wahlen;
3. Verkündung eines Viermächte-Status, der der Bundesregierung und den Länderregierungen unter Vorbehalt bestimmter alliierter Machtbefugnisse die gesamte Regierungsgewalt übertragen würde;

<sup>55</sup>) Vgl. FO 371/76775-76783.

<sup>56</sup>) Vgl. FO 371/76775.

4. Einräumung alliierter Kontrollbefugnisse bezüglich der Reparationslieferungen und der Beschränkung gewisser Industrien;

5. Ausübung der Viermächtekontrolle durch eine Hohe Kommission<sup>57</sup>).

Diese Vorschläge lehnte Wyschinskij am 31. Mai 1949 ab. Die Diskussion über die Herstellung der deutschen Einheit wurde abgebrochen, als der sowjetische Außenminister erklärte, diese könne nur auf der Grundlage der sowjetischen Vorschläge fortgesetzt werden. Erneut — wie bei der Londoner Konferenz am 15. Dezember 1947 — wurde von seiten der UdSSR der Antrag gestellt, eine Delegation des Volkskongresses zu empfangen, was die Westmächte ebenfalls erneut ablehnten. Da beide Seiten zu der Auffassung gelangten, daß eine Einigung über die wirtschaftliche und politische Einheit Deutschlands nicht möglich sei, wurde ins Schlußkommuniqué vom 20. Juni 1949 ein nichtssagender Passus aufgenommen, daß man sich weiterhin um die Lösung dieses Problems bemühen werde<sup>58</sup>). Mit den Schlußreden der einzelnen Delegationschefs wurde die Pariser Außenministerkonferenz am 20. Juni 1949 beendet. Ein nächster Termin sollte auf der UNO-Herbsttagung vereinbart werden. Das Pariser Treffen sollte aber die letzte Konferenz der Vier Mächte zur Deutschland-Problematik bis zur Berliner Konferenz von 1954 bleiben.

Während der Pariser Konferenz fand der 3. Deutsche Volkskongreß statt, der am 30. Mai 1949 aus seinen Reihen den 2. Deutschen Volksrat wählte<sup>59</sup>), welcher sich dann am 7. Oktober 1949 als Provisorische Deutsche Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik konstituierte<sup>60</sup>).

Im Deutschen Volksrat nahm Grotewohl zum Ergebnis der Pariser Konferenz am 22. Juli 1949 Stellung<sup>61</sup>). Er lehnte die Angliederung der SBZ an die Bizone oder die Trizone, „das heißt an das System der monopolkapitalistischen und imperialistischen Kolonialpolitik“, ab und forderte die Umsetzung des Potsdamer Abkommens, eine zentrale Regierung, ein demokratisches Deutschland: „Den Weg des Anschlusses an die Westzonen können wir nicht gehen, weil er zum Verlust unserer nationalen Existenz führen müßte.“ Die Westmächte bezeichnete er als die Sachwalter des „Monopolkapitals, die

<sup>57</sup>) Vgl. FO 371/76778.

<sup>58</sup>) Vgl. FO 371/76783.

<sup>59</sup>) Vgl. „Deutscher Volksrat — Informationsdienst“, (1949) 4–5.

<sup>60</sup>) Vgl. Gesetzblatt der DDR, Teil I, 1949, Nr. 1, S. 1.

<sup>61</sup>) Vgl. IML, ZPA, NL 90/145.

Deutschland als Objekt ihrer Macht- und Beutegier betrachten“. Die UdSSR dagegen erwies sich für Grotewohl als sozialistischer Staat gegen Unterjochung und Ausplünderung.

Auf seiner 8. Tagung verabschiedete der Deutsche Volksrat am selben Tage das Dokument „Aufgaben und Ziele der gesamtdeutschen Initiative“; er rief darin die maßgebenden westdeutschen Institutionen auf, alle die Spaltung Deutschlands fördernden Maßnahmen einzustellen<sup>62</sup>). Am 8. Juni 1949 umriß Pieck Forderungen an die Pariser Konferenz, darunter die Verständigung auf Grund des Potsdamer Abkommens<sup>63</sup>). Auf dem II. Deutschen Bauerntag am 23. Juni 1949 wies er den Westmächten

für das Scheitern der Konferenz die Verantwortung zu. „Alle Vorschläge, die der sowjetische Außenminister Wyschinskij auf der Konferenz machte, um Frieden und Einheit für das deutsche Volk zu schaffen, wurden von den Westmächten abgelehnt.“<sup>64</sup>) Der Westen würde auf der Zersplitterung Deutschlands bestehen, schloß er.

Die Kommentare der SED zur Pariser Konferenz unterscheiden sich von denen zur Londoner Konferenz lediglich im Hinblick auf die Faktenveränderung und -entwicklung. Die Ereignisse während der dazwischen liegenden eineinhalb Jahre hatten die politischen Strukturen in Ost und West festgelegt. Fast blieb es in Paris also bedeutungslos, daß keine Annäherung der gegensätzlichen Standpunkte mehr erfolgte.

---

<sup>62</sup>) Vgl. Staats- und Rechtsgeschichte der DDR. Grundriß, Berlin 1983, S. 74 f.

<sup>63</sup>) Vgl. IML, ZPA, NL 36/439.

---

<sup>64</sup>) Ebd.

# Gewerkschaften in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland (1945—1949)

Die Bedeutung der Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland für die langfristige Entwicklungsrichtung der Bundesrepublik, für deren politische und gesellschaftliche Strukturen ist unbestritten<sup>1)</sup>. Es überrascht daher nicht, daß die Jahre 1945 bis 1949 insbesondere in den beiden letzten Jahrzehnten Gegenstand zahlreicher Studien geworden sind. Das gilt auch für die Gewerkschaftsentwicklung dieser Jahre, die wesentliche Weichenstellungen für die folgenden Jahrzehnte mit sich brachte.

Schwerpunkt der Arbeiten zur Gewerkschaftsgeschichte in der Nachkriegsphase war insbesondere der Aufbau der Gewerkschaftsorganisationen in den westlichen Besatzungszonen, der im Schnittpunkt zahlreicher divergierender inner- und außerdeutscher Einflußfaktoren (insbesondere Besatzungsmächte, aber auch internationale Gewerkschaftsorganisationen) erfolgte. Programmatische Fragen, vor allem die Neuordnungsvorstellungen der Gewerkschaften — hier wird in der Literatur das Hauptaugenmerk auf die Motive der Einflußnahme der Militärregierungen auf eine Reihe von Gesetzentwürfen zur Sozialisierung und zur wirtschaftlichen Mitbestimmung gelegt — und Fragen gewerkschaftlicher Tätigkeit werden in den zahlreichen Arbeiten, die sich mit dem Gewerkschaftsaufbau befassen, eher am Rande behandelt. Aufgrund des knappen zur Verfügung stehenden Raumes ist es unmöglich, an dieser Stelle auf alle Fragenkom-

plexe einzugehen. Soweit es die Organisationsprobleme betrifft, kann hier lediglich auf die umfangreiche Literatur und auf einige Ergebnisse, die vom Verfasser an anderer Stelle ausführlich belegt wurden, verwiesen werden<sup>2)</sup>.

Im Unterschied zu den Fragen nach dem gewerkschaftlichen Wiederaufbau und zur Organisationsstruktur sind — wie erwähnt — die gewerkschaftlichen Neuordnungsvorstellungen, die Strategien und Ansätze zu ihrer Durchsetzung sowie die Frage nach dem gewerkschaftlichen Handlungsspielraum bisher weniger intensiv erforscht worden. Das Gros der Gewerkschaftsliteratur insbesondere der siebziger und frühen achtziger Jahre hat in erster Linie

<sup>2)</sup> Vgl. Quellen zur Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung im 20. Jahrhundert, Band 6: Organisatorischer Aufbau der Gewerkschaften 1945—1949, bearbeitet von Siegfried Mielke unter Mitarbeit von Peter Rütters, Michael Becker und Michael Fichter, hrsg. von Hermann Weber und Siegfried Mielke, Köln 1987 (im folgenden zit. S. Mielke, Quellen VI); Band 8, Die Gewerkschaften und die Angestelltenfrage 1945—1949, bearbeitet von Siegfried Mielke, Köln 1989; ferner Eberhard Schmidt, Die verhinderte Neuordnung 1945—1952, Frankfurt 1973; Jürgen Klein, Vereint sind sie alles? Untersuchungen zur Entstehung von Einheitsgewerkschaften in Deutschland, Von der Weimarer Republik bis 1946/47, Hamburg 1972; Franz Hartmann, Geschichte der Gewerkschaftsbewegung nach 1945 in Niedersachsen, Hannover 1972; ders., Entstehung und Entwicklung der Gewerkschaftsbewegung in Niedersachsen nach dem Zweiten Weltkrieg, unv. phil. Diss., Göttingen 1977; Dietmar Ross, Gewerkschaften und soziale Demokratie. Von der Richtungs- zur Einheitsgewerkschaft, von Weimar zur Nachkriegszeit. Untersuchungen zur gewerkschaftlichen Programmatik für den Aufbau einer demokratischen Gesellschaft, unv. phil. Diss., Bonn 1976; Johannes Kolb, Metallgewerkschaften in der Nachkriegszeit. Der Organisationsaufbau der Metallgewerkschaften in den drei westlichen Besatzungszonen Deutschlands, Frankfurt 1972; Anne Weiß-Hartmann, Der Freie Gewerkschaftsbund Hessen 1945—1949, Marburg 1977; Christfried Seifert, Entstehung und Entwicklung des Gewerkschaftsbundes Württemberg-Baden bis zur Gründung des DGB 1945 bis 1949, Marburg 1980; Michael Fichter, Besatzungsmacht und Gewerkschaften. Zur Entwicklung und Anwendung der US-Gewerkschaftspolitik in Deutschland 1944—1948, Opladen 1982; Theo Pirker, Die blinde Macht. Die Gewerkschaftsbewegung in Westdeutschland 1945—1955, 2 Bände, München 1960; Alain Lattard, Gewerkschaften und Arbeitgeber in Rheinland-Pfalz unter französischer Besatzung 1945—1949, Mainz 1988; Hartmut Pietsch, Die Entwicklung des politischen Systems in den Städten des Ruhrgebiets 1945—1948, unv. phil. Diss., Bochum 1976.

<sup>1)</sup> Zur Vorgeschichte der Bundesrepublik vgl. u. a. Bernd Klemm/Günter J. Trittel, Ein untauglicher Versuch. Die Nachkriegspolitik im Spiegel der neueren Historiographie, in: Internationale wissenschaftliche Korrespondenz zur Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung (IWK), 21 (1985) 1, S. 1—20. Weitere Literaturüberblicke: Uwe Uffelmann, Wirtschaft und Gesellschaft in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1—2/82, S. 3—27; ders., Der Frankfurter Wirtschaftsrat 1947—1949. Weichenstellung für das politische Kräftefeld und die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: ebd., B 37/84, S. 36—46; Walther L. Bernecker, Die Neugründung der Gewerkschaften in den Westzonen 1945—1949, in: Josef Becker/Theo Stammen/Peter Waldmann (Hrsg.), Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Zwischen Kapitulation und Grundgesetz, München 1979, S. 261—292; Rainer Hudemann, Französische Besatzungszone 1945—1952, in: Neue politische Literatur (NPL), 26 (1981), S. 325—360.

die Restaurationsthese vertreten<sup>3</sup>): Die offensichtliche Diskrepanz zwischen den programmatischen Neuordnungsforderungen der Gewerkschaften in der Nachkriegsphase und die daran gemessenen geringen Erfolge, aber auch die trotz aller Verzögerungen und Eingriffe schnelle und anscheinend Einflußnahmen erlaubende Reorganisation der Gewerkschaften selbst sowie der unzureichende Einsatz der Organisation für die proklamierten Ziele bilden die Grundlage für die Thesen von der „verhinderten Neuordnung“ und dem „erzwungenen Kapitalismus“<sup>4</sup>). Die Restaurationsthese wird vor allem von folgenden Grundannahmen bestimmt:

– Im Zusammenhang mit den weitreichenden Neuordnungsvorstellungen der Gewerkschaften in der Emigration, Illegalität und nach 1945 gab es eine antikapitalistische Grundorientierung in der unmittelbaren Nachkriegsphase, die auch in weiten Teilen der Bevölkerung als konsensfähig galt.

– Die Verhinderung dieser Neuordnung wird vor allem dem Einwirken der Alliierten zugeschrieben: Orientiert an antikommunistischen und prokapitalistischen Ordnungsvorstellungen verzögerten diese den schnellen Aufbau einer zentralistischen Einheitsgewerkschaft, suspendierten Sozialisierungsmaßnahmen und begünstigten das Erstarken bürgerlich-kapitalistischer Kräfte.

– Wenngleich der Handlungsspielraum für die Gewerkschaften gering eingeschätzt wird, förderten die Gewerkschaftsführungen, die überwiegend an tradierten Politikmustern der Weimarer Republik orientiert waren, diese Entwicklung. Sie verzichteten auf eine basisgestützte Strategie zur Durchsetzung der gewerkschaftlichen Neuordnungsvorstellungen, nicht zuletzt aus Furcht vor einer Politisierung der Gewerkschaften und einem größeren Einfluß kommunistischer Gewerkschafter sowie der KPD.

Die Möglichkeiten der Gewerkschaften, ihre Schutz- und Gestaltungsfunktion effektiv auszuüben, hingen nicht nur von der Politik der Besatzungsmächte und den Auswirkungen des Kalten Krieges, sondern auch von zahlreichen internen ökonomischen und politischen Faktoren ab: vom Kräfteverhältnis zwischen Kapital und Arbeit, vom Verhältnis der Gewerkschaften zu den Unternehmer- und Arbeitgeberorganisationen, vom politischen Kräfteverhältnis in den verfassungsgebenden

Landesversammlungen und im Parlamentarischen Rat sowie später in den Parlamenten der Länder und des Bundes, d. h. konkret von der Stärke der Parteien, die bereit waren, die gewerkschaftlichen Neuordnungsvorstellungen gesetzlich abzusichern. Nicht zuletzt spielte die innere Geschlossenheit der Gewerkschaften und ihre Bereitschaft, ihr organisatorisches Potential und die Mitglieder für die Durchsetzung ihrer Neuordnungsvorstellungen zu mobilisieren, eine wesentliche Rolle.

In der Literatur wird überwiegend die These von den fehlenden Strategien der Gewerkschaften zur Realisierung der eigenen Programmatik vertreten. „Zu einer solchen Strategie hätte eine enge Verklammerung von Organisation und Aktion gehört, um eine stärkere innere Bindung der Masse der Gewerkschaftsmitglieder an ihre Organisation und deren Programm und damit in Entscheidungssituationen eine breite wechselseitige Unterstützung zwischen Führung und Basis zu erreichen.“<sup>5</sup>) Obwohl auch die Kritiker der Gewerkschaften von einem erheblich eingegrenzten Handlungsspielraum ausgehen, machen sie dennoch insbesondere den führenden Gewerkschaftsfunktionären den Vorwurf, nicht einmal den Versuch gemacht zu haben, an die Grenzen ihrer Aktionsmöglichkeiten vorzustoßen. Mit ihrer Kritik am defensiven und anpassungsbereiten Kurs der Gewerkschaftsführung implizieren sie ein politisches Potential der Gewerkschaftsbasis, das zumindest bei einer entsprechenden Führung hätte genutzt werden können<sup>6</sup>).

Wie sah es in dieser Hinsicht mit der Berücksichtigung der Gewerkschaftsbasis und der Betriebsräte im Wirtschaftsdemokratiekonzept der Gewerkschaften aus? Wurde von Seiten der Gewerkschaften der Versuch unternommen, Tarifpolitik und Arbeitskämpfe als Hebel für eine Durchsetzung z. B. der Rechte der Betriebsräte zu nutzen? Gab es Formen und Aktionen, um die eigenen programmatischen Forderungen auf anderem als auf gesetzlichem Wege durchzusetzen? Wie verhielten sich die Gewerkschaften zu so zentralen Sachfragen wie Marshall-Plan, Währungsreform und Demontage, die nicht nur erhebliche Rückwirkungen auf die ökonomische Situation ihrer Mitglieder, sondern auch auf die Schlagkraft der gewerkschaftlichen Organisation und ihre wirtschaftsdemokratischen Konzeptionen hatten?

<sup>3</sup>) Vgl. z. B. die Arbeiten von E. Schmidt, Chr. Seifert und A. Weiß-Hartmann (Anm. 2); ferner Ute Schmidt/Tilmann Fichter, *Der erzwungene Kapitalismus. Klassenkämpfe in den Westzonen 1945–1949*, Berlin 1971; Ernst-Ulrich Huster u. a., *Determinanten der westdeutschen Restauration 1945–1949*, Frankfurt 1973; Frank Deppe u. a. (Hrsg.), *Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung*, Köln 1977; ders. u. a., *Einheitsgewerkschaft. Quellen, Grundlagen, Probleme*, Frankfurt 1982.

<sup>4</sup>) Vgl. E. Schmidt (Anm. 2); U. Schmidt/T. Fichter (Anm. 3).

<sup>5</sup>) Peter Friedemann/Christoph Kleßmann, *Streiks und Hungermärsche im Ruhrgebiet, Frankfurt 1977*, S. 142.

<sup>6</sup>) Vgl. z. B. ebenda, S. 15; E. Schmidt (Anm. 2), S. 171; Th. Pirker (Anm. 2), Band 1, S. 117, wirft den Gewerkschaften insbesondere vor, den „machtfreien“ Raum in den Industriebetrieben nicht ausgefüllt zu haben.

## I. Wirtschaftsdemokratische Vorstellungen der Gewerkschaften und Aktivitäten zu ihrer Verwirklichung

Standen in den Jahren 1945 bis 1948 die unmittelbaren Sorgen (wie Ernährung, Wohnungsprobleme, Entnazifizierung) und die erwähnten Organisationsprobleme im Mittelpunkt, so wurden dennoch erste programmatische Stellungnahmen entwickelt, die sowohl an das Gedankengut aus der Widerstandstätigkeit wie an die freigewerkschaftliche Konzeption der Wirtschaftsdemokratie anknüpften<sup>7)</sup>.

Berücksichtigt man lediglich die internen Machtfaktoren, dann erschien — verglichen mit 1918/19 — die Ausgangssituation der Gewerkschaften für eine Neuordnungskonzeption günstiger und die Position der Kapitalvertreter schwächer — und das schon deshalb, weil sich zahlreiche Unternehmer durch ihre Zusammenarbeit mit dem NS-System kompromittiert hatten. Der Sturz des NS-Systems war jedoch nicht wie der des Kaiserreichs ein Verdienst der Arbeiterbewegung, sondern die Folge des militärischen Sieges der Anti-Hitler-Koalition. Das war ein Faktor, der für die Entwicklung der wirtschaftsdemokratischen Neuordnungskonzeption der Gewerkschaften von großer Bedeutung werden sollte, der von Gewerkschaftsseite jedoch zunächst nicht zureichend erkannt wurde.

Die unterschiedliche Ausgangslage erscheint als wesentlicher Grund für das Faktum, daß die wirtschaftsdemokratische Konzeption der Jahre 1945/46 in einigen wichtigen Punkten von der früheren Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes (ADGB) abwich. Das galt z. T. auch für die Art und Weise, wie man die Notwendigkeit einer Demokratisierung der Wirtschaft begründete. Die Erfahrungen der Jahre 1918 bis 1933 hätten gelehrt, daß die formale politische Demokratie nicht ausreichte, eine echte demokratische Gesellschaftsordnung zu verwirklichen. Die Demokratisierung des politischen Lebens müsse deshalb durch die Demokratisierung der Wirtschaft ergänzt werden. Angesichts der finanziellen und sonstigen Unterstützung des Nationalsozialismus nicht zuletzt durch schwerindustrielle Kreise hatte diese Forderung ein besonderes Gewicht erhalten. Im Unterschied zur Weimarer Republik erschien sie daher nicht mehr nur als abstraktes Postulat der Gewerkschaftsspitze, sondern als eine wichtige Forderung zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht und zur Verhinderung einer

<sup>7)</sup> Vgl. Fritz Naphtali, *Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel*, Frankfurt 1966 (Neuaufgabe).

Beeinflussung politischer Entscheidungen durch das Großkapital<sup>8)</sup>.

Der Beitrag der Betriebsräte zum Gewerkschaftsaufbau, das weitgehende Fehlen legaler Organe oberhalb der Betriebsebene in der unmittelbaren Zeit nach dem Zusammenbruch des NS-Systems sowie die Tatsache, daß die überbetriebliche Ebene zunächst der uneingeschränkten Kompetenz der Besatzungsmächte unterlag, ließ die Gewerkschaften die Chancen einer Neuordnung auf Betriebsebene besonders hoch einschätzen. Zur Orientierung auf die Betriebsebene zwang sie auch die Politik der englischen und amerikanischen Besatzungsmacht. Diese versuchten, die Gewerkschaften zu zwingen, ihre Organisationen von unten, aus den Betrieben heraus, aufzubauen<sup>9)</sup> und nicht entsprechend den in der Illegalität entwickelten Vorstellungen den Aufbau gleichzeitig von unten und oben zu vollziehen, um das günstige Kräfteverhältnis zu ihren Gunsten zu nutzen. Dies führte immerhin dazu, daß die Betriebsräte in der unmittelbaren Nachkriegsphase einen bedeutenden Machtfaktor darstellten und auch im wirtschaftsdemokratischen Konzept der Gewerkschaften eine wesentliche Rolle spielten.

Wie sehr diese Entwicklung sich gegen den Willen der Militärregierungen vollzog, die in den Betriebsräten lediglich Übergangsglieder bis zum endgültigen Aufbau der Gewerkschaftsorganisationen sahen, lassen die zahlreichen Anordnungen der örtlichen britischen Militärbehörden erkennen, die den Betriebsprechern zunächst nur unwesentliche Mitwirkungsrechte in sozialen und personellen Fragen zugestanden<sup>10)</sup>. Ziel der Betriebsräte war es jedoch, eine direkte Einflußnahme auf Betriebs- und Unternehmensentscheidungen zu erlangen. Die in der Literatur vertretene These, die Betriebsräte hätten sich damit grundsätzlich von den Neuordnungsvorstellungen, die in den Kreisen der alten Spitzenfunktionäre bestanden, unterschieden<sup>11)</sup>, trifft für die Jahre 1945/46 nicht zu. Die Gewerkschaften haben zwar stets die Abhängigkeit der Betriebsräte von der Gewerkschaftsbewegung betont, sich jedoch anfangs für weitgehende Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte eingesetzt und bereits vor Erlass des Kontrollratsgesetzes Nr. 22

<sup>8)</sup> Zu dieser Diskussion vgl. Siegfried Mielke/Peter Rütters (Bearbeiter), *Gewerkschaften in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft (1945–1947)*. Quellen zur Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung im 20. Jahrhundert, Bd. 7, hrsg. von Siegfried Mielke und Hermann Weber, Köln 1990 (i. E.).

<sup>9)</sup> Vgl. S. Mielke, *Quellen VI* (Anm. 2).

<sup>10)</sup> Vgl. ebenda.

<sup>11)</sup> Vgl. U. Schmidt/T. Fichter (Anm. 3), S. 21 f.

(11. April 1946) an der Ausarbeitung neuer Betriebsrätegesetze gearbeitet<sup>12)</sup>. Auf der Basis dieses Kontrollratsgesetzes haben sie dann in der britischen Zone noch vor ihrem offiziellen Zusammenschluß auf Zonenebene ein Muster für eine Betriebsvereinbarung ausgearbeitet, die der erwähnten These widerspricht<sup>13)</sup>.

In dieser Mustervereinbarung heißt es u. a.: „Die Betriebsleitung hat vierteljährlich den Betriebsrat über Lage und Gang des Unternehmens und Gewerbes im allgemeinen und über die Leistungen des Betriebes Bericht zu erstatten. Dabei sind alle Produktionsabsichten und sonstigen Planungen dem Betriebsrat mitzuteilen und mit ihm gemeinsam zu beschließen.“<sup>14)</sup> Ferner forderte diese Mustervereinbarung die Zustimmungspflicht zu allen Personalveränderungen und den Einblick in Bilanzen, Gewinn- und Verlustrechnungen. Auch das Engagement der Gewerkschaftsführungen gegen die restriktive Auslegung des Kontrollratsgesetzes von seiten zahlreicher örtlicher Militärorgane spricht gegen die These von den tiefgreifenden Differenzen zwischen Gewerkschaftsführung und Betriebsrätebewegung in den Jahren 1945/46. Die zur Unterstützung dieser These angeführten Streiks zur Durchsetzung von Betriebsvereinbarungen, z. B. bei Bode-Panzer in Hannover, die angeblich nicht von den Gewerkschaften gebilligt wurden, fanden im Gegenteil deren tatkräftige Unterstützung<sup>15)</sup>.

Auf der Ebene der überbetrieblichen Mitbestimmung knüpften die gewerkschaftlichen Konzeptionen nach 1945 weitgehend an die seinerzeit vom ADGB vertretenen Vorstellungen zur Demokratisierung der Wirtschaft an. Das bestätigen z. B. die 1947 vom DGB der britischen Besatzungszone vorgelegten Vorschläge zum Aufbau einer wirtschaftlichen Selbstverwaltung und der Entwurf eines Wirtschaftskammergesetzes<sup>16)</sup>, die ein System von Wirtschaftskammern vorsahen, das sich entsprechend den ADGB-Vorstellungen in Bezirks- und Landeswirtschaftskammern sowie eine Reichswirtschaftskammer aufgliedern sollte. Den zahlreichen

Vorschlägen zur überbetrieblichen Mitbestimmung ist gemeinsam, daß sie für die Kammern vor allem beratende Funktionen bei Parlamenten und Regierungen postulieren und die Forderungen erheben, aus ihrer Mitte Vertreter in die Fachausschüsse der Wirtschaftsbehörden und Verwaltungen zu entsenden. Insgesamt läßt sich feststellen, daß die früheren Entwürfe weitergehende Rechte fordern, z. B. das Recht zur Einbringung eigener Gesetzesvorlagen, und — als eine der zentralen Aufgaben der Selbstverwaltungsorgane — die Wahrnehmung von Kontrollaufgaben im Rahmen gesamtwirtschaftlicher Planung und Mitwirkungsrechte bei ihrer Durchführung nennen — Forderungen, die mit dem Ende der Bewirtschaftung ihre reale Basis verloren. Sie sind deshalb in späteren Entwürfen nicht mehr enthalten.

Neben dem Aufbau dieser paritätischen Selbstverwaltungskörper<sup>17)</sup> verlangten die Gewerkschaften darüber hinaus eine gleichberechtigte Vertretung in Gremien und Beiräten, die am wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß beteiligt waren. In einer Entschliebung des DGB der britischen Besatzungszone heißt es hierzu: Die Gewerkschaften fordern „die Demokratisierung aller für die Wirtschaft entscheidenden Stellen, sowohl der zentralen als auch der nachgeordneten Instanzen, sowohl der staatlichen Ämter als auch der wirtschaftlichen Selbstverwaltung“<sup>18)</sup>. Diese Forderung nach einer verstärkten Kontrolle der Wirtschaftspolitik des Staates ist in engem Zusammenhang mit der gewerkschaftlichen Forderung nach Planwirtschaft zu sehen, die dem Staat vermehrte Aufgaben zuweist und eine verstärkte Kontrolle notwendig erscheinen läßt<sup>19)</sup>. Die Forderungen nach Ausbau der Selbstverwaltungsorgane und Verstärkung der Kontrolle der staatlichen Wirtschaftspolitik sind aufgrund der Erfahrungen des Nationalsozialismus nicht zuletzt auch gegen die potentielle Rekonstituierung eines totalen Staates gerichtet.

Von dieser Position her ist es daher verständlich, daß die Gewerkschaften die Überführung der Schlüsselindustrien in Gemeineigentum, die der neue Gewerkschaftsvorsitzende Hans Böckler den Schlußstein des wirtschaftsdemokratischen Aufbaus nannte, nur in Ausnahmefällen in der Form der Verstaatlichung erstrebten. Im allgemeinen

<sup>12)</sup> Vgl. Die Gewerkschaftsbewegung in der britischen Besatzungszone. Geschäftsbericht des Deutschen Gewerkschaftsbundes (britische Besatzungszone) 1947—1949. Köln o. J. (im folg. zitiert Gewerkschaftsbewegung), S. 290 ff.

<sup>13)</sup> Vgl. Das Betriebsrätegesetz, hrsg. vom Zonenausschuß und Zonenvorstand der Gewerkschaften der britischen Besatzungszone, Minden 1947, S. 17 ff.; F. Hartmann (Anm. 2), S. 341, gelangt zu dem Ergebnis: „Nach Untersuchung der Verhältnisse in einigen Städten Niedersachsens können keine Anhaltspunkte für grundsätzliche Auseinandersetzungen zwischen ‚radikalen Betriebsräten‘ und ‚konservativen‘ Gewerkschaftsführern in der ersten Zeit nach 1945 gefunden werden.“

<sup>14)</sup> Das Betriebsrätegesetz (Anm. 13), S. 17.

<sup>15)</sup> Vgl. F. Hartmann (Anm. 2), S. 354 ff.

<sup>16)</sup> Vgl. Wirtschaftskammergesetz, Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung und Aufgaben von Wirtschaftskammern, hrsg. vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Düsseldorf, Juli 1947.

<sup>17)</sup> Vgl. Wirtschaftsdemokratie. Vorschlag zum Aufbau einer wirtschaftlichen Selbstverwaltung, Gewerkschaftliches Zonen-Sekretariat, Düsseldorf, Januar 1947.

<sup>18)</sup> Entschliebung „Zur Neuordnung der Wirtschaft“, in: Protokoll, Gründungskongreß des DGB, I. Bundeskongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes für die britische Zone vom 22.—25. 4. 1947 in Bielefeld, Minden o. J., S. 161; F. Deppe u. a. (Anm. 3), Gewerkschaftsbewegung, S. 97 ff.

<sup>19)</sup> Vgl. Protokoll. Erster ordentlicher Kongreß der Landesgewerkschaften Bayern. Erster ordentlicher Bundestag des Bayerischen Gewerkschaftsbundes, München, 17., 18. und 19. 3. 1947, Garmisch Partenkirchen o. J., S. 161.

sollten vielmehr besondere Körperschaften der wirtschaftlichen Selbstverwaltung gebildet werden, in deren Aufsichts- und Verwaltungsorganen den Gewerkschaften ein maßgeblicher Einfluß einzuräumen gewesen wäre<sup>20)</sup>.

Begründet wurde die Forderung nach Sozialisierung der Eisen- und Stahlindustrie, des Kohlebergbaus, der Energiewirtschaft und der Monopolunternehmen der Chemieindustrie mit der Notwendigkeit zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht<sup>21)</sup>. Der Hinweis auf die historische Schuld der Schwerindustrie am Aufkommen des Nationalsozialismus bekräftigte diese Begründung. Darüber hinaus sollte mit Hilfe der Sozialisierung eine Neuordnung der Wirtschaft erreicht werden. „die nicht einseitig vom privaten Profitinteresse geleitet und ständig zwischen Konjunkturen und Krisen hin- und hergerissen werde“. Die Vergesellschaftung der Schlüsselindustrien der Wirtschaft und die Verstaatlichung der Großbanken sollte es ermöglichen, Umfang, Richtung und Verteilung ihrer Produktion im gesamtwirtschaftlichen Interesse zu lenken und die Kapazität dieser Industrien dem Bedarf anzupassen. Zur Verhinderung neuer Machtzusammenballungen und zur Erhaltung des wirtschaftlichen Leistungswettbewerbs wurde eine Unterstellung der sozialisierten Industrien unter staatliche Organe abgelehnt und für vollständige finanzielle Autonomie der sozialisierten Unternehmen plädiert. Diese sollte jedoch ihre Grenzen an den staatlichen Pla-

nungs- und Lenkungsmaßnahmen finden, deren maßgebliche Beeinflussung die Gewerkschaften erstrebten. Sozialisierung wurde als unverzichtbarer Teil gesamtwirtschaftlicher Planung begriffen, d. h. als eine wesentliche Voraussetzung zur Durchsetzung der in einem volkswirtschaftlichen Gesamtplan festzulegenden Daten und Richtlinien<sup>22)</sup>.

Die Vorstellungen von gesamtwirtschaftlicher Planung bleiben in der hier zu behandelnden Phase jedoch äußerst vage. Dies gilt auch für die auf dem Gründungskongreß (1949) beschlossenen wirtschaftspolitischen Grundsätze des DGB für die Bundesrepublik Deutschland, die die Forderung erhoben, durch bewußte Planung und Lenkung der Wirtschaft die Willkür des freien Spiels der Kräfte zu überwinden. Um dies zu ermöglichen, wurde eine Änderung der staatlichen Finanzpolitik postuliert und die Feststellung getroffen: „Bisher beschränkt auf fiskalische Ausführung, wird sie zu einem wichtigen Instrument der Wirtschaftsführung, insbesondere durch Regulierung der Kapitalbildung, Steuerung der Selbstfinanzierung und Lenkung der Investitionskredite.“<sup>23)</sup> Diese Ausführungen verdeutlichen, daß die Planvorstellungen nicht von einer Planung der leichten Hand ausgingen, also der Privatwirtschaft nicht lediglich die notwendigen Orientierungsdaten liefern wollten, sondern auch Eingriffe in die unternehmerische Entscheidungsfreiheit gestatteten.

## II. Einschränkungen gewerkschaftlichen Handlungspielraums: Marshall-Plan, Währungsreform, Demontage

Als diese Forderungen auf dem Gründungskongreß des DGB im Oktober 1949 erhoben wurden, waren mit dem Marshall-Plan und der Währungsreform von alliierter Seite bereits Entscheidungen getroffen worden, die die Möglichkeiten der Gewerkschaften zur Durchsetzung ihrer Neuordnungsvorstellungen erheblich einschränkten.

<sup>20)</sup> Vgl. F. Deppe u. a. (Anm. 3), Gewerkschaftsbewegung S. 104 f.; Leitsätze der Gewerkschaften zur Sozialisierung. Beschlossen vom Zonenausschuß der Gewerkschaften der britischen Zone am 27. 1. 1947, in: DGB-Archiv, Argumente zur Sozialisierung. Eine Stellungnahme der Gewerkschaften zu den üblichen Einwendungen gegen die Sozialisierung, hrsg. vom Gewerkschaftlichen Zonensekretariat (britische Zone), o. O., April 1947.

<sup>21)</sup> Vgl. Leitsätze der Gewerkschaften zur Sozialisierung, ebenda.

<sup>22)</sup> Vgl. ebenda.

<sup>23)</sup> Protokoll Gründungskongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes München, 12.–14. 10. 1949, Köln 1950, S. 320.

### 1. Gewerkschaften und Marshall-Plan

Wie war die Haltung der Gewerkschaften zum Marshall-Plan? Gab es in dieser Frage wesentliche Differenzen zwischen Führung und Basis? Wurde die Bedeutung dieses Planes für die eigenen wirtschaftsdemokratischen Vorstellungen erkannt? Die Haltung der westdeutschen Gewerkschaften zum Marshall-Plan war keineswegs einheitlich<sup>24)</sup>. Sie reichte von einer weitgehend vorbehaltlosen über eine an wichtige Voraussetzungen geknüpfte Zustimmung bis hin zur Ablehnung. Die größte Bedeutung kam der Stellungnahme des wenige Monate vor Ankündigung des Europäischen Hilfsplans auf Zonenebene gegründeten DGB (britische Besatzungszone) zu. Die Gefahr, die von den politischen und wirtschaftlichen Intentionen des Mar-

<sup>24)</sup> Die folgenden Ausführungen basieren auf Kapitel 6 meines Beitrages über die Gewerkschaften in den westlichen Besatzungszonen 1945–1949, in: Hans Otto Hemmer/Kurt Th. Schmitz (Hrsg.), Geschichte der deutschen Gewerkschaften von 1945 bis heute, Köln 1990.

shall-Plans für die Neuordnungsvorstellungen der Gewerkschaften ausging, wurde in den Führungskreisen des DGB frühzeitig erkannt. So heißt es z. B. in einem Kommentar zum Marshall-Plan im Organ des DGB (britische Besatzungszone): „Als Gewerkschaften wissen wir aber auch, daß die von Amerika beabsichtigte Hilfsaktion und damit der von ihm geförderte Wiederaufbau der europäischen Wirtschaft ernste Gefahren mit sich bringen. Die USA als ausgesprochen kapitalistischer Staat verfolgen dabei selbstverständlich auch ihre politischen und wirtschaftlichen Interessen. Sehr ernst ist für uns dabei auch die Tatsache, daß die USA gegen die Sozialisierung der Wirtschaft ist und daher bei ihrer Hilfsaktion den kapitalistischen Wiederaufbau Europas begünstigen und fördern wird. Sollen die Gewerkschaften deshalb den Marshall-Plan ablehnen? Ganz gewiß nicht.“<sup>25)</sup> Die Zustimmung zum Marshall-Plan erfolgte unter dem Vorbehalt, die europäischen Völker einschließlich Deutschlands sollten in demokratischer Freiheit über ihre Sozial- und Wirtschaftsordnung selbst bestimmen können<sup>26)</sup>. Begründet wurde die Position u. a. mit dem Hinweis, nach Auffassung der Gewerkschaften würde die Erfüllung der Neuordnungsforderungen eine wichtige Voraussetzung für den nachhaltigen Erfolg des Hilfsprogramms darstellen. Von daher erschien es nur konsequent, die Entschliebung zum Marshall-Plan als Ergänzung zu den ebenfalls einstimmig angenommenen „Grundsätzen des Deutschen Gewerkschaftsbundes (britische Zone) zur wirtschaftlichen Neuordnung der Grundstoffindustrien“ anzusehen<sup>27)</sup>.

Die Zustimmung zum Marshall-Plan bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Neuordnungsvorstellungen wurde von Böckler auch in den Auseinandersetzungen mit den Gegnern des Marshall-Plans auf dem außerordentlichen Bundeskongreß des DGB vertreten. Da nach seiner Auffassung das deutsche Volk an der Grenze des Verhungerns angelangt sei, beschwor er die Möglichkeit eines dritten Weges, d. h. „zwischen zwei Ideologien gestellt . . . deutsche Wirtschaftspolitik (zu) machen. Eine deutsche Wirtschaftspolitik, die den Bedürfnissen der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer entspricht, ohne uns mehr als notwendige Gedanken zu machen über die Kräfte, die zu diesem Marshall-Plan geführt haben.“<sup>28)</sup>

<sup>25)</sup> Der Bund, 1 (1947) 6.

<sup>26)</sup> Vgl. Protokoll der 2. Sitzung des Bundesvorstandes am 28. und 29. August 1947 in Nienburg, in: DGB-Archiv, Akte Protokolle, Bundesvorstand und Beirat (britische Zone) 1947/49.

<sup>27)</sup> Vgl. ebenda.

<sup>28)</sup> Protokoll. Außerordentlicher Bundeskongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes für die britische Zone vom 16. – 18. Juni 1948 in Recklinghausen, Köln o. J., S. 40.

Obwohl auch führende Gewerkschaftsvertreter der amerikanischen Besatzungszone sich über zahlreiche Maßnahmen der Besatzungsmacht in starkem Maße enttäuscht zeigten und zum Beispiel im Zusammenhang mit der zu erwartenden Währungsreform die Befürchtung äußerten, daß es — ebenso wie 1923 — die Arbeitnehmerschaft sein würde, auf deren Rücken der wirtschaftliche Aufbau Deutschlands vollzogen werden solle, fand der Marshall-Plan bei den Gewerkschaftsführern der amerikanischen Besatzungszone eine vorbehaltlosere Aufnahme, nicht zuletzt, weil die Alternative — der Aufbau aus eigener Kraft oder der Molotow-Plan — als unrealistisch bzw. unakzeptabel zurückgewiesen wurde<sup>29)</sup>. Ein Junktim zwischen den Neuordnungsforderungen und der Unterstützung des Marshall-Plans wurde nicht hergestellt.

Wie sehr die Auswirkungen des Marshall-Plans auf die eigenen Neuordnungsvorstellungen zum Teil unterschätzt wurden, läßt besonders die Feststellung des Chefredakteurs der württembergisch-badischen Gewerkschaftszeitung erkennen: „Sollte, was die Gegner des europäischen Aufbauprogramms befürchten, die amerikanische Hilfe in dem Bestreben gegeben werden, auf diese Weise die privatkapitalistische Wirtschaft in Westdeutschland zu verewigen, dann kann auch das uns nicht abhalten, ja! zum Marshall-Plan zu sagen. Wir sind von der Unbesiegbarkeit der Idee des Sozialismus zu tief überzeugt, als daß wir glauben könnten, es gäbe eine Macht, und sei es der Monopolkapitalismus der USA, die sich dem Sozialismus als die höhere Form der volkswirtschaftlichen Organisation auf die Dauer widersetzen könnte. Vorerst kommt es auf die Überwindung der verheerenden Kriegsfolgen an. Und hierbei ist das europäische Wiederaufbauprogramm ein erfolgversprechender Beginn.“<sup>30)</sup>

Die erste bedeutende Stellungnahme, in der der Marshall-Plan hingegen strikt abgelehnt wurde, verfaßte am 23. Juli 1947 das Zentralsekretariat der SED. Diese Einschätzung wurde von der KPD in den Westzonen zunächst nicht geteilt<sup>31)</sup>. Nach der Gründung der Kominform (September 1947) wurde in der kommunistischen Weltbewegung jedoch einheitlich eine ablehnende Stellung zum Marshall-Plan vertreten. Der gewerkschaftlichen Opposition gegen das Hilfsprogramm in den Westzonen, die im wesentlichen von kommunistischen Gewerk-

<sup>29)</sup> Vgl. Marshall-Plan contra Molotow-Plan, in: Gewerkschaftszeitung (Württemberg-Baden), Nr. 15 vom 1. August 1947, S. 212.

<sup>30)</sup> Arbeiterschaft und Marshall-Plan, in: ebenda, Nr. 11 vom 1. Juni 1948, S. 132.

<sup>31)</sup> Vgl. die Pariser Konferenz, in: Wissen und Tat, (1947) 11, S. 30.

schaftern getragen wurde, gelang es immerhin, die DGB-Führung der britischen Besatzungszone zur Einberufung eines außerordentlichen Bundeskongresses zu zwingen. Als Alternative zum Marshall-Plan propagierte die Opposition den Versuch, aus eigener Kraft aus der wirtschaftlichen Notlage herauszukommen. Dabei mußte jedoch einschränkend festgestellt werden, „inwieweit die Möglichkeit besteht, bei einer erhöhten Industriekapazität die Dinge so zu meistern, daß wir tatsächlich leben können, das läßt sich heute noch nicht überblicken“<sup>32</sup>). Als Hauptgrund für die Ablehnung des Marshall-Plans wurde darauf verwiesen, daß die amerikanische Hilfe einer Neugestaltung der Wirtschaft, insbesondere den Sozialisierungsbestrebungen der Gewerkschaften, und einem Ausbau des Mitbestimmungsrechts entgegenstehe<sup>33</sup>). Dabei wurde auf die Erfahrungen nach 1918 verwiesen und der Marshall-Plan mit dem Dawes- und Young-Plan verglichen, die zur Stabilisierung des kapitalistischen Systems beigetragen hätten. Oberstes Ziel der Gewerkschaften müsse die Wirtschaftseinheit Deutschlands und ein entscheidender Einfluß der Gewerkschaften auf die Wirtschaft bleiben.

Die von der Opposition befürwortete Alternative – Aufbau der Wirtschaft aus eigener Kraft bei Wahrung der Selbständigkeit Deutschlands – blieb nicht nur aufgrund der wirtschaftlichen Not wenig überzeugend, sondern auch, weil gleichzeitig von Vertretern der Opposition die Auffassung vertreten wurde, daß es zwischen den Exponenten Moskau und Washington keine Möglichkeit eines dritten Weges gäbe<sup>34</sup>). Bei Ablehnung des Marshall-Plans blieb lediglich die Alternative Moskau – eine Alternative, die wenig diskutabel zumindest für das Gros der Delegierten des außerordentlichen Gewerkschaftskongresses des DGB war.

Der in der Literatur und von seiten des ostzonalen Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes (FDGB) gegen die Westzonen-Gewerkschaften erhobene Vorwurf, die Mitglieder in der Marshall-Plan-Frage nicht gehört bzw. der Opposition keine ausreichende Gelegenheit zur Darstellung ihrer Position gegeben zu haben, ist nur zum Teil berechtigt. Der Vorwurf der FDGB-Führung war insofern wenig überzeugend, als sie selbst ohne Mitgliederbefragung den Marshall-Plan ablehnte, obwohl es in den

Reihen des FDGB zweifellos zahlreiche Befürworter für eine Annahme dieses Plans gab. Es spricht vieles für die Vermutung von U. Borsdorf, daß „sowohl die große Anzahl der Artikel wie die Auswahl der Informationen . . . darauf hinzuweisen (scheinen), daß die Mitglieder des FDGB von der Richtigkeit der Ablehnung des Planes mit einigem Aufwand überzeugt werden mußten“<sup>35</sup>). In den Westzonen bestand, wenn auch verspätet, immerhin die Möglichkeit, die Marshall-Plan-Frage 1947/48 auf Kongressen einiger Gewerkschaftsbünde und einzelner Industriegewerkschaften bzw. auf Bezirksebene des DGB zu diskutieren. Berechtigt erscheint die Kritik insoweit, als zum Beispiel der DGB (britische Besatzungszone [BBZ]) W. Agatz von der IG Bergbau nicht die Möglichkeit bot, zu dem Referat von H. Böckler ein Korreferat zum Thema Marshall-Plan zu halten. Andererseits wurde die Opposition, gemessen an ihrer Stärke, in der Diskussion überproportional berücksichtigt.

Die unterschiedlichen Stellungnahmen der Führungsgremien des Badischen Gewerkschaftsbundes, die um so positiver zugunsten des Marshall-Planes ausfielen, je basisnäher diese Gewerkschaftsorgane zusammengesetzt waren, ist ein wichtiger Beleg für eine grundsätzlich positive Einstellung der Mehrheit der Mitglieder zum Marshall-Plan. Die Entschließung der von den Mitgliedern des Badischen Gewerkschaftsbundes erwungenen erweiterten Bundesausschußsitzung läßt erkennen, daß die Basis noch eher als die Gewerkschaftsführung bereit war, dem Marshall-Plan trotz aller Gefahren für die Neuordnungsvorstellungen zuzustimmen<sup>36</sup>).

Da die Politik des dritten Weges „nur dann Erfolg haben konnte, wenn man die negativen Folgen auch durch einen aktiven Widerstand zu verhindern suchte“<sup>37</sup>), hierzu aber auf seiten des DGB (BBZ) keinerlei Vorkehrungen getroffen wurden, unterschied sich diese Position in ihren Auswirkungen kaum von der einer vorbehaltlosen Befürwortung des Marshall-Plans. Es bleibt jedoch sehr fraglich, ob bei realistischerer Einschätzung des Kräfteverhältnisses und einer Aufgabe des traditionellen Weges der Einflußnahme auf politische Entscheidungen über die den Gewerkschaften nahestehenden

<sup>32</sup>) Protokoll der Verhandlungen des 2. Bundestages des Gewerkschaftsbundes Württemberg-Baden (3.–5. 10. 1947) in Kornwestheim, hrsg. vom Gewerkschaftsbund Württemberg-Baden, Stuttgart 1947, S. 86 (Luckscheiter, IGM Stuttgart), S. 89 (Eberle, IGM Stuttgart).

<sup>33</sup>) Vgl. ebenda, S. 85 f.; vgl. zum folgenden Protokoll. Außerordentlicher Bundeskongreß des DGB (Anm. 28), S. 525 (Erich Söchtig, IGM Salzgitter), S. 44 (Willi Agatz, IG Bergbau).

<sup>34</sup>) Vgl. ebenda, S. 59.

<sup>35</sup>) Ulrich Borsdorf, In Kauf genommen. Der Marshall-Plan und die Zweiteilung der Einheitsgewerkschaft in Deutschland, in: Othmar Nikola Haberl/Lutz Niethammer (Hrsg.), Der Marshall-Plan und die europäische Linke, Frankfurt 1986, S. 203.

<sup>36</sup>) Vgl. Eine außerordentliche Bundesausschußsitzung des Badischen Gewerkschaftsbundes, in: Der Badische Gewerkschaftler, Nr. 6 vom 31. März 1948, S. 37.

<sup>37</sup>) D. Ross (Anm. 2), S. 372.

politischen Kräfte eine Aufklärungsarbeit bei den Mitgliedern über die wirtschaftlichen und politischen Intentionen des Marshall-Plans und eine Mobilisierung zu einem anderen Ergebnis geführt hätten<sup>38)</sup>.

## 2. Gewerkschaften und Währungsreform

Die Lösung der Finanz- und Währungsprobleme stellte nach 1945 wegen der vom Dritten Reich übernommenen Disproportionalität zwischen dem Geld- und Warenvolumen, der steigenden Fürsorgekosten der öffentlichen Haushalte, denen keine zusätzlichen Leistungen im Wirtschaftskreislauf entsprachen, der im Umlauf befindlichen zwölf Milliarden Mark Besatzungsgeld („Alliierte Mark“) und aufgrund anderer Faktoren eine der wichtigsten und vordringlichsten Aufgaben jeder Wirtschaftspolitik in den Besatzungszonen dar. Von Gewerkschaftsseite wurde die Notwendigkeit einer Währungsreform wegen ihrer Bedeutung für den Wiederaufbau der Wirtschaft und der Verwirklichung ihrer Neuordnungsvorstellungen sehr früh hervorgehoben. Nach ihrer Auffassung entschied die „Art der gesetzlichen Lösung dieses Problems . . . über die künftige Vermögens- und Einkommensverteilung und damit weitgehend auch über die künftige soziale, wirtschaftliche und gesellschaftliche Struktur sowie die politische Entwicklung“ des deutschen Volkes<sup>39)</sup>. Frühe Pläne der Gewerkschaften, wie z. B. der G-Plan der Münchener Gewerkschaften und die Entschliebung auf der ersten Konferenz der Gewerkschaften der britischen Besatzungszone, erhoben die Forderung einer schnellen Währungsreform, einer umfangreichen Vermögensabgabe, einer sozial gerechten Verteilung der Lasten unter besonderer Belastung der Hauptverantwortlichen des NS-Systems und des Krieges<sup>40)</sup>.

Die Forderung einer schnellen Währungsreform wurde nicht zuletzt auch deshalb erhoben, um zu verhindern, „daß die Unternehmer, die zufällig über große Barbeträge verfügten, den Arbeitern für ihre Arbeit schlechtes Geld auszahlen und inzwischen ihre Anlagen wieder aufbauten und sich so Sachwerte verschafften“, und die Arbeiter „praktisch . . . mit ihren letzten körperlichen Reserven einen erheblichen Teil der Kriegsschäden bereinigen“<sup>41)</sup>.

ten“<sup>41)</sup>. In gemeinsamen Erklärungen des Freien Gewerkschaftsbundes Hessen und der Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern und der Handwerkskammern von Groß-Hessen (13. April 1946) sowie in einer Resolution des Gemeinschaftsausschusses Wirtschaft und Arbeit vom 13. September 1947 stimmten auch die Unternehmervertreter grundsätzlich einer gleichen Belastung von Geld- und Sachvermögen sowie einer progressiven Vermögensabgabe zu. Diese Position wurde von Unternehmenseite jedoch bereits Ende 1947 wieder aufgegeben<sup>42)</sup>.

Neben der Forderung nach einer alsbaldigen und sozial gerechten Währungsreform, die die Gleichbehandlung von Geld- und Sachwertbesitzern voraussetzte, wurde von Gewerkschaftsseite 1948 eine gesamtdeutsche Regelung der Währungsreform angestrebt, wobei die einheitliche Währungs- und Finanzreform für ganz Deutschland auf der 4. Interzonenkonferenz der Gewerkschaften noch an die Bedingung erfolgter wirtschaftlicher Einheit geknüpft wurde<sup>43)</sup>. Um eine gesamtdeutsche Regelung der Währungsreform nicht zu gefährden, war der DGB (BBZ) Anfang 1948 bereit, diese Prämisse aufzugeben. Eine Geldreform erschien ihm auf der Grundlage eines Viermächte-Abkommens schon vorher in allen Zonen gleichmäßig und gleichzeitig durchführbar.

Obwohl sich 1947 immer deutlicher abzeichnete, daß die Gewerkschaften keinen Einfluß auf die Durchführung der Währungsreform zu nehmen vermochten, erarbeitete das Wirtschaftswissenschaftliche Institut der Gewerkschaften im Auftrag des DGB im September 1947 eine ausführliche Stellungnahme zur Währungsreform, die die Gewerkschaftsforderungen noch einmal zusammenfaßte. Darin wurde besonderes Gewicht auf die Regelung des Lastenausgleichs gelegt und in der überarbeiteten veröffentlichten Version auch der Zusammenhang zwischen Währungsreform und überbetrieblichen Plan- und Lenkungsvorstellungen der Gewerkschaften aufgezeigt<sup>44)</sup>. Eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Währungsreform — die

38) Protokoll der Konferenz der Vorsitzenden und Sekretäre der Orts- und Kreisräte des DGB, Bezirk Nordrhein-Westfalen in Rheydt am 21. 5. 1948, in: DGB-Archiv, N. A. Karl, Akte Protokolle und Niederschriften 1947–1948.

39) Vgl. Geschäftsbericht des Bayerischen Gewerkschaftsbundes für das Jahr 1947, hrsg. vom Vorstand des Bayerischen Gewerkschaftsbundes, München 1948, S. 66f.

40) Vgl. Protokoll der Vierten Interzonenkonferenz der Deutschen Gewerkschaften, München (Garmisch-Partenkirchen), 6. bis 8. Mai 1947, o. O. 1947, S. 44.

41) Vgl. Lorenz Wolkersdorf, Stellungnahme zur Währungs- und Finanzreform, hrsg. vom WWI, o. O. 1948, bes. S. 8, 30ff.; vgl. hierzu auch Th. Pirker (Anm. 2), Band I, S. 98.

38) Vgl. auch U. Borsdorf (Anm. 35), S. 208.

39) Wirtschaftswissenschaftliches Institut, 23. September 1947, „Betr. Währungsreform“, in: DGB-Archiv, Akte Demontage, Kohlebergbau, Bodenreform 1947/48.

40) Vgl. Gewerkschafts-Zeitung (Bayern), Nr. 12, 2. Juni-Hälfte 1948; Protokoll der ersten Gewerkschaftskonferenz der britischen Zone vom 12. bis 14. März 1946 . . . in Hannover-Linden, Hannover 1946, S. 57.

Schaffung einer neuen Zentralbank — erfolgte am 1. März 1948 mit der Einrichtung der Bank Deutscher Länder zunächst für die Bizone und ab Juni 1948 auch für die französische Besatzungszone. Bereits vor dem Auszug der Sowjetunion aus dem Kontrollrat (20. März 1948) wurde die gewerkschaftliche Forderung nach einer gesamtdeutschen Regelung damit zumindest erschwert. Die eigentliche — von den USA und Großbritannien diktierte — Währungsreform bestand aus dem Währungs-, dem Emissions-, dem Umstellungs- (20. bzw. 26. August 1948), dem Festkonten-Gesetz (4. Oktober 1948) sowie verschiedenen Durchführungsverordnungen.

Keine der wesentlichen Forderungen der Gewerkschaften zur Währungsreform wurde erfüllt. Die Währungsreform war weder zu einem möglichst frühen Zeitpunkt erfolgt, noch stellte sie eine gesamtdeutsche Regelung dar. Da sie zunächst lediglich eine Abwertung der Barvermögen vornahm, jedoch Grund und Boden, Produktionsmittel und gehortete Waren nicht in die Neuordnung einbezog, stellte sie in ihrer Auswirkung eine einseitige Bevorzugung der Sachwertbesitzer und eine Entwertung der Geldbesitzer dar.

Die Gewerkschaften griffen in ihren ersten Stellungnahmen die Währungsreform zwar als unsozial an, lehnten sie jedoch nicht grundsätzlich ab. Erst der Lastenausgleich — seine Durchführung wurde mit Frist bis zum 31. Dezember 1948 den deutschen gesetzgebenden Stellen übertragen, die erforderlichen Mittel sollten durch eine besondere Vermögensabgabe aufgebracht werden — würde darüber entscheiden, ob die Währungsreform als sozial gerecht bezeichnet werden könnte. Bedauert wurde, daß keine gesamtdeutsche Währungsreform zustande gekommen war. Der Wunsch, daß es gelingen möge, das neue Geld auch in Berlin und in der sowjetisch besetzten Zone einzuführen<sup>45)</sup>, war bei objektiver Beurteilung der politischen Lage ebensowenig realistisch wie die Einschätzung der eigenen Möglichkeiten zur Durchsetzung der gewerkschaftlichen Neuordnungsvorstellungen. Die Forderung des Generalsekretärs des Bayerischen Gewerkschaftsbundes, den lebensnotwendigen Bedarf weiter unter Bewirtschaftung zu halten und die Produktion nach „gemeinwirtschaftlichen Gesichtspunkten und nach dem Bedarf der breiten Massen“ zu steuern<sup>46)</sup>, blieb ebenso unerfüllt wie die Forderung nach einer gerechten Steuerreform und einer raschen Erfassung des Sachwertbesitzes. Die 1952

erfolgte endgültige Regelung belastete lediglich 50 Prozent des Vermögenswertes vom 31. Juni 1948 mit einer Abgabe, die aus den laufenden Erträgen erbracht werden konnte und überdies steuerlich abzugsfähig war.

### 3. Probleme der Demontagen

Solange die Demontagepolitik der Alliierten, die vereinzelt bereits 1945/46 einsetzte, sich darauf beschränkte, stillgelegte Rüstungsunternehmen zu sprengen oder abzubauen, wurde sie von gewerkschaftlicher Seite als Konzession an die Sicherheitsinteressen der Alliierten bzw. als notwendige Wiedergutmachung akzeptiert. Wenig oder kein Verständnis fand dagegen bei den meisten deutschen Gewerkschaftern die im Oktober 1947 vorgelegte Liste der zu demontierenden Betriebe<sup>47)</sup>, obwohl sie ebenso wie der revidierte Industrieplan im Vergleich zum Morgenthau-Plan und zum Potsdamer Abkommen deutliche Erleichterungen brachte. Kritisiert wurde die Unvereinbarkeit der Demontage „deutscher Friedensindustrien“ mit dem Wiederaufbau Deutschlands und Europas im Rahmen des Marshall-Plans<sup>48)</sup>. Die im Zusammenhang mit der Demontage insbesondere von Frankreich geäußerten Sicherheitsinteressen sowie das Bestreben der westeuropäischen Empfängerländer, mit Hilfe der deutschen Maschinen und Betriebe den eigenen Wiederaufbau zu beschleunigen, wurden akzeptiert; Demontagen jedoch, die darauf abzielten, nach Einschätzung der Gewerkschafter die deutsche Wirtschaftskonkurrenz vom Weltmarkt zu verdrängen, wurden heftig attackiert<sup>49)</sup>.

Die geringsten Probleme mit den Demontagen gab es in der amerikanischen Besatzungszone. Der Bayerische Gewerkschaftsbund z. B. akzeptierte die Demontagen als nicht zu änderndes Faktum und ignorierte die Wehklagen der Betriebsräte betroffener Unternehmen und der örtlichen Gewerkschaften, da diese sich nach Einschätzung der Gewerkschaftsspitze häufig im „Schlepptau von Unternehmerinteressen“<sup>50)</sup> bewegten. Der Bayerische Gewerkschaftsbund appellierte an die Militärregierung, für eine schonende Durchführung der Demontagen Sorge zu tragen und einen Wiederaufbau der demontierten Betriebe im Rahmen des Industrieplanes zuzulassen. Er trat für einen Maschinen-

<sup>47)</sup> Die Demontageliste, ein Sonderdruck der Stuttgarter Nachrichten, befindet sich im DGB-Archiv, Düsseldorf.

<sup>48)</sup> Vgl. F. Deppe u. a. (Anm. 3), Gewerkschaftsbewegung, S. 144.

<sup>49)</sup> Zur Zielsetzung der alliierten Demontagepolitik vgl. Hans-Peter Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik, Neuwied-Berlin 1966, S. 140 f.

<sup>50)</sup> Geschäftsbericht des Bayerischen Gewerkschaftsbundes für das Jahr 1947 (Anm. 42), S. 64.

<sup>45)</sup> Vgl. z. B. Der Badische Gewerkschaftler, Nr. 14 vom 1. August 1948, S. 103; Die Gewerkschaften zur Geldreform, in: Der Bund, Nr. 13 vom 26. Juni 1948, S. 1.

<sup>46)</sup> Gewerkschafts-Zeitung (Anm. 40), S. 1 f.

ausgleich zwischen den Betrieben ein und versuchte, über ein Sonderreferat für Demontagefragen die sozialen Folgeprobleme für die betroffenen Belegschaften zu lösen — nach eigener Einschätzung mit Erfolg: „ein im zuständigen Länderratsausschuß vorbereitetes Gesetz für die Unterstützung von Arbeitnehmern, die infolge Demontage arbeitslos werden, wurde gar nicht weiter verfolgt, denn in keinem Land der US-Zone hat sich bis jetzt ein Bedürfnis für eine solche Regelung ergeben“<sup>51</sup>). Der Geschäftsbericht von 1948 konstatiert dann lediglich mit einem Satz das Ende der Demontage, ohne daß — wie betont wird — „die von manchen befürchteten Schwierigkeiten eingetreten sind“<sup>52</sup>).

Ganz anders stellte sich zu diesem Zeitpunkt die Situation für die Gewerkschaften der britischen und französischen Besatzungszone dar. Ihre Ziele, eine Begrenzung der Demontage zu erreichen, um den Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft nicht zu gefährden und die sozialen Auswirkungen der Demontage für die Arbeitnehmerschaft zu begrenzen, wurden nur zum Teil erreicht. Obwohl in Verhandlungen mit der Militärregierung, über die Mitarbeit in der deutsch-britischen Kommission und deren Unterausschüssen, in Zusammenarbeit mit Regierung, Unternehmern, Parteien, Kirchen, ferner über Einschaltung insbesondere der amerikanischen Gewerkschaften AFL und CIO Einfluß auf die amerikanische Regierung, die Militärregierung und einzelne Abgeordnete des Kongresses ausgeübt wurde, um eine Reduktion der Demontagen zu erreichen, blieben die Erfolge eher begrenzt<sup>53</sup>).

Wurden einerseits vom DGB alle möglichen Adressaten einer Einflußnahme direkt bzw. indirekt angesprochen, so blieb andererseits ein konzentrierter Einsatz der eigenen Organisation und Mitgliedschaft aus. Ein landesweiter Demontagestreik war zwar zeitweise geplant, fand jedoch nicht statt. Was stattfand, waren in der Regel von den Belegschaften, den Betriebsräten und den lokalen Gewerkschaftsorganisationen gegen die Demontagen gerichtete Streiks einzelner Betriebe. Lediglich die beiden kleinen Gewerkschaftsbünde von Südwürttemberg-Hohenzollern und Süd-Baden führten Generalstreiks am 9. August 1948 bzw. 9. Sep-

tember 1948 gegen die Demontagepolitik der französischen Besatzungsmacht durch<sup>54</sup>).

Die Demontagefrage band nicht nur in einer Phase wesentlicher Entscheidungen wichtige Arbeitskapazitäten der Gewerkschaftsführungen, sie trug auch dazu bei, die gewerkschaftliche Marshall-Plan-Position zu untergraben, da sie die Gewerkschaften in zunehmendem Maße zwang, ohne Einschränkung für das Europäische Hilfsprogramm einzutreten, um die Demontage von Firmen, die nicht für die Rüstungsindustrie gearbeitet hatten, zu verhindern<sup>55</sup>). Es gelang ihnen nicht, so wie von Ludwig Rosenberg vorgeschlagen<sup>56</sup>), eine offensive Strategie zu entwickeln, ohne mit der Militärregierung in Konflikt zu geraten. Da Rosenberg die Voraussetzungen für einen aktiven Kampf, der sowohl von den Gewerkschaften als auch von der Arbeitnehmerschaft mit „aller Kraft und Annahme aller Konsequenzen“ geführt werden mußte, nicht gegeben sah, schlug er vor, eine Liste der Betriebe aufzustellen, die nicht demontiert werden sollten.

Auf diese Liste sollten insbesondere solche Werke gesetzt werden, die gemäß den wirtschaftsdemokratischen Vorstellungen der Gewerkschaften in Gemeineigentum zu überführen waren. Seine Begründung: „Uns interessieren vor allem die Betriebe, die das Volk selbst verwalten soll — uns interessieren nicht die Betriebe, in denen Nazis und Nazi Helfer und Kapitalisten“ das Sagen haben. Dieser an die Mitglieder des DGB-Bundesvorstandes gerichtete Vorschlag von Ludwig Rosenberg, der eine offensive Politik zugunsten der eigenen Neuordnungsvorstellungen erlaubt hätte, wurde nicht aufgegriffen. Weshalb dies nicht geschah, konnte nicht ermittelt werden. Der DGB, obwohl in Fragen der Demontage sehr aktiv, verzettelte sich in zahllosen Einzelaktionen für die von der Demontage bedrohten Unternehmen und ihre Belegschaften; diese attackierten ihn wiederum, zu wenig für ihre Interessen eingetreten zu sein<sup>57</sup>).

<sup>54</sup>) Vgl. Heinrich Volkmann, Statistik der Streiks 1945—1949, in: Hasso Spode u. a., Statistik der Streiks in Deutschland (i. E.).

<sup>55</sup>) Das Junktim zwischen Marshall-Plan und Neuordnungsvorstellungen blieb bei dieser Argumentation auf der Strecke.

<sup>56</sup>) Vgl. Ludwig Rosenberg, an die Mitglieder des Bundesvorstandes. Akten-Notiz zur Demontagefrage, 8. Oktober 1947, in: DGB-Archiv, Düsseldorf.

<sup>57</sup>) Vgl. die zahlreichen Belege in den Akten zur Demontagepolitik im DGB-Archiv, Düsseldorf.

<sup>51</sup>) Ebenda, S. 64 f.

<sup>52</sup>) Geschäftsbericht 1948, hrsg. vom Vorstand des Bayerischen Gewerkschaftsbundes, München 1949, S. 100.

<sup>53</sup>) Im DGB-Archiv Düsseldorf finden sich Dutzende von Belegen für diese pressure-Politik des DGB.

### III. Tarifbeziehungen — Arbeitskämpfe — Generalstreik: konsequente Nutzung gewerkschaftlichen Handlungsspielraums?

Um den Handlungsspielraum der Gewerkschaften für eine aktive Tarifpolitik bestimmen zu können, gilt es zunächst, die alliierten Anordnungen zu skizzieren. Die westlichen Besatzungsmächte, die angetreten waren, die deutsche Gesellschaft einer grundlegenden demokratischen Erneuerung zu unterziehen, gestatteten den neugegründeten Gewerkschaften zwar grundsätzlich, kollektive Arbeitsverträge abzuschließen und ließen als Kampfmittel auch Streiks zu, schränkten einige dieser Rechte jedoch erheblich ein. Die Möglichkeit, über Tarifverträge die wirtschaftliche Lage und die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer zu verbessern, war — abgesehen von Ausnahmen (Problemindustrien) — aufgrund des weiterhin geltenden Lohnstopps und der Fortdauer der Arbeitszeitregelungen der Kriegswirtschaft fast unmöglich. Hinzu kam, daß kollektive Arbeitsverträge zunächst lediglich auf Betriebsebene zulässig waren. Diese Einschränkung wurde von gewerkschaftlicher Seite selten angeprangert, was sich in erster Linie daraus erklärt, daß das „Geld in der Zuteilungswirtschaft der frühen Nachkriegszeit mit Warenmangel und Kaufkraftüberhang seine ökonomische Funktion weitgehend verloren (hatte). Wenn das zusätzliche Pfund Butter einen Monatsverdienst kostet, macht es wenig Sinn, um zwanzig Prozent höhere Geldlöhne zu streiten.“<sup>58)</sup> Verboten waren Streiks und Aussperrungen, die die militärische Sicherheit oder die Aufgaben und Zielsetzungen der Militärregierungen tangierten. Streikverbot bestand für alle deutschen Arbeitnehmer alliierter Stellen und für Betriebe, die unter alliierter Verwaltung arbeiteten<sup>59)</sup>. Einschränkungen der Interessenvertretung der Arbeitnehmer bei individuellen und kollektiven Arbeitskonflikten gab es im öffentlichen Dienst, in Versorgungsunternehmen und in anderen für die Militärregierung relevanten Bereichen. Als Konfliktherde für Arbeitskämpfe blieben Fragen der indirekten Lohnpolitik (Lebensmittel- und Wohnraumzuteilung) und Probleme, die sich aus der Entnazifizierung sowie der Neuordnung und Demokratisierung der Wirtschaft ergaben.

Waren einerseits durch die Bestimmungen der Alliierten die Inhalte der Tarifvertragspolitik und der Kreis der deutschen Arbeitnehmer, denen es erlaubt war, Arbeitskämpfe zu führen, eingeschränkt, so waren es andererseits die deutschen Gewerkschaften selbst, die durch eine Fehlein-

schätzung des Kräfteverhältnisses — der Kapitalismus lag keineswegs, wie z. B. Böckler glaubte, in den letzten Zügen — und einer daraus abgeleiteten Politik der Nichtanerkennung von Arbeitgeberorganisationen in zahlreichen Fällen Tarifverhandlungen unmöglich machten. Der Vorschlag der Gewerkschaften, die wirtschaftlichen Fachvereinigungen sollten für Verhandlungen in Tarifangelegenheiten gemeinsame Ausschüsse bilden, wurde von diesen zurückgewiesen. Da es Zonenvorstand und Zonenausschuß der Gewerkschaften der britischen Besatzungszone ihrerseits ablehnten, mit Organisationen zu verhandeln, die „nicht als einzige Unternehmensvertretung des betreffenden Wirtschaftszweiges sowohl die wirtschaftlichen als auch die sozialpolitischen Interessen“ wahrnahmen<sup>60)</sup>, kam es — wenn überhaupt — in den ersten Jahren in der Regel nur zu Tarifabschlüssen für einzelne Betriebe.

Die Politik der DGB-Spitze der britischen Besatzungszone wurde 1947 von mehreren Einzelgewerkschaften unterlaufen, die, wie z. B. die IG Metall in Nordrhein-Westfalen, mit der Arbeitgeberorganisation der Metallindustrie eine Musterbetriebsvereinbarung abschlossen. Gerechtfertigt wurde diese Politik u. a. damit, daß die Haltung des Bundes eine Fortentwicklung des kollektiven Arbeitsrechts verhindere, zu einer Aufsplitterung der Lohn- und Arbeitsbedingungen, zu einer Übernahme wichtiger Funktionen der Gewerkschaften durch die Betriebsräte und zu einer die „Grundlagen der Gewerkschaftsbewegung gefährdenden Verselbständigung der Betriebsräte“ führe. Kritisiert wurde ferner, daß die Aufrechterhaltung der Politik des DGB-Bundesvorstandes es verhindere, über zentrale Vereinbarungen die Rechte der Betriebsräte auszubauen und eine Revision der Tarifordnungen, d. h. ihren Ersatz durch Tarifverträge zu erreichen, verhindere<sup>61)</sup>.

Diese Kritik, die von anderen Einzelgewerkschaften geteilt wurde, führte dazu, daß der DGB (BBZ) seine Position der strikten Nichtanerkennung der Arbeitgeberorganisation aufgab. Die oben dargestellte Verschiebung der Kompetenzen zugunsten der Einzelgewerkschaften ließ der DGB-Spitze auch keine andere Möglichkeit. Hinzu kam, daß verschiedene Direktiven des Kontrollrates und der

<sup>58)</sup> Beschluß vom 16. 2. 1947, in: DGB-Archiv, NI. H. Gottfurcht.

<sup>61)</sup> Vgl. Brief von E. Bührig, IG Metall (BBZ), an den DGB-Bundesvorstand vom 8. Juli 1949, ebenda, Akte IG Metall, britische Besatzungszone, Vorstand.

Militärregierungen den Lohnstopp lockerten. Die Direktive Nr. 14 des Kontrollrates vom 12. Oktober 1945 und ihre Ergänzung vom 13. September 1946 ermöglichten begrenzte Verhandlungsmargen bei den Löhnen für Frauen und Jugendliche, bei der Beseitigung der Hungerlöhne unter fünfzig Pfennige, bei Akkordverdiensten, Ortsklassenregelungen und insbesondere bei Problemindustrien. Das bedeutete, daß für Industrien, die in der nationalsozialistischen Lohnpolitik benachteiligt worden waren, in einem Rahmen von fünf Prozent der Gesamtlohnsumme der jeweiligen Besatzungszone dem Kontrollrat Lohnerhöhungen vorgeschlagen werden konnten. Kam es zwischen den Tarifvertragsparteien zu einer Einigung, mußte diese der Arbeitsverwaltung zur Prüfung vorgelegt und anschließend vom Kontrollrat oder später von der Militärregierung genehmigt werden<sup>62</sup>).

Nachdem der Kontrollrat im März 1948 seine Funktion eingestellt hatte, erlaubten die Industrial Relations Direktiven Nr. 40 vom 29. April 1948 und Nr. 41 vom 2. Juli 1948, die mit OMGUS (der amerikanischen Militärregierung) abgestimmt waren, eine fünfzehnprozentige Lohnerhöhung, die jedoch erst nach der Währungsreform durchgesetzt werden konnte<sup>63</sup>). Die in der Anlage der Direktive Nr. 40 angekündigte Autonomie der Tarifvertragspartner wurde in der Bizone erst Ende 1948, in der französischen Besatzungszone sogar erst im April 1949<sup>64</sup>) erreicht und mit dem Tarifvertragsgesetz vom 9. April 1949 gesetzlich festgeschrieben.

Bei einer generellen Aufhebung des Preisstopps, während der Lohnstopp noch einige Monate nach der Währungsreform galt, konnten weder die begrenzten Lohnabschlüsse noch die von den Gewerkschaften geforderten und zum Teil auch durchgesetzten Preisausschüsse und Preiskontrollen einen Kaufkraftverfall beim Gros der Arbeitnehmerschaft verhindern. Dennoch hat es Lohnstreiks in der britischen Besatzungszone — abgesehen von Einzelstreiks, bei denen es im wesentlichen um die betriebliche Durchsetzung von Lohn- und Akkordvereinbarungen ging — „nur in einzelnen Fällen“, und zwar mit lokaler Tendenz in der Bauwirtschaft sowie im Organisationsbereich der Gewerkschaft Nahrung-Genuß-Gaststätten und auf regionaler Ebene in der Textil- und Holzindustrie in Westfalen-Lippe, gegeben<sup>65</sup>).

Größere Bedeutung kommt in dieser frühen Phase Arbeitskämpfen zu, die zur Durchsetzung von Be-

triebsvereinbarungen geführt wurden, und Protestaktionen, die darauf abzielten, die katastrophale Ernährungslage zu verbessern. Auch Kritiker wie Kleßmann/Friedemann konstatieren, daß bei den Auseinandersetzungen über die Betriebsvereinbarungen 1946 „noch eine weitgehende Identität zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften, die die Streiks in den meisten Fällen unterstützten“, festzustellen gewesen sei<sup>66</sup>). Bei den Streiks und Hungerdemonstrationen des Jahres 1947 handelte es sich zumeist „um spontane, häufig von Betriebsräten oder den örtlichen Gewerkschaften initiierte Aktionen“<sup>67</sup>), die keine Unterstützung der Gewerkschaftsführung fanden, von ihr aber auch nicht verhindert wurden. Diese zumeist kurzen, mehrstündigen Arbeitsniederlegungen und Kundgebungen blieben lokal begrenzt. Gesellschaftspolitische Neuordnungsforderungen wurden — sieht man einmal vom Generalstreik der Bergarbeiter (3. April 1947) ab — nur selten erhoben. Es dominierte „in allen Aktionen eindeutig der Protest gegen die katastrophale Ernährungssituation“.

Das gilt in noch stärkerem Maße für die Streikwelle zu Beginn des Jahres 1948. Bei diesen Streiks machte sich als Folge des Kalten Krieges die verschärfte Auseinandersetzung mit den Kommunisten deutlicher als in den vorangegangenen Jahren bemerkbar. Der Verdacht „kommunistischer Drahtzieherei“ wurde offener und schneller geäußert. Im Unterschied zu den Streiks von 1947 gelang es der inzwischen „fest etablierten Gewerkschaftsspitze trotz der Spontaneität der Vorgänge leichter und effektiver, die Bewegungen unter einer gewissen Kontrolle zu halten oder gar ihnen die Spitze abzubrechen“<sup>68</sup>). So heißt es zum Beispiel in einem Schreiben des Vorstandes des DGB-Landesbezirks Nordmark vom 10. Januar 1948: „Die Streiks in Hamburg sind ja inzwischen durch das Eingreifen der Gewerkschaften beendet. Der Bezirksvorstand ist sich klar darüber, daß Streiks ähnlicher Art unbedingt verhindert werden müssen, weil sie kein Stück Brot mehr schaffen, sondern die Versorgungslage erheblich erschweren. Wenn der Streik in Hamburg noch einige Tage fortgesetzt worden wäre, wären die größten Versorgungsschwierigkeiten aufgetreten. Auf der anderen Seite aber ist der Bezirksvorstand der Meinung, daß die Urheber dieser Streiks einen ausgezeichnet vorbereiteten Boden gefunden haben. Ebenso wie in Nordrhein-Westfalen hat die Fett- und Fleischversorgung auch in Hamburg aufgehört zu funktionieren

<sup>62</sup>) Vgl. Gewerkschaftsbewegung (Anm. 12), S. 195 ff.

<sup>63</sup>) Vgl. ebenda, S. 182 ff.

<sup>64</sup>) Vgl. A. Lattard (Anm. 2), S. 264.

<sup>65</sup>) Vgl. Gewerkschaftsbewegung (Anm. 12), S. 202.

<sup>66</sup>) Vgl. Ch. Kleßmann/P. Friedemann (Anm. 5), S. 40.

<sup>67</sup>) Ebenda, S. 48.

<sup>68</sup>) Ebenda, S. 48 f., 58 f.

ren.<sup>69)</sup> Mit der gleichen Begründung hatte die Gewerkschaftsführung in der britischen Besatzungszone Anfang 1948 ihren ganzen Einfluß aufgebieten, um einen von den Betriebsräten des Ruhrgebietes geforderten Generalstreik zu unterbinden<sup>70)</sup>.

Wie läßt sich vor diesem Hintergrund erklären, daß am 12. November 1948 dennoch ein vierundzwanzigstündiger Generalstreik durchgeführt wurde, der insbesondere vom DGB (BBZ) mitgetragen wurde und eindeutig auch Neuordnungsvorstellungen wie Gemeinwirtschaft und überbetriebliche Mitbestimmung einklagte?

Das Scheitern der demonstrativen Arbeitsruhe der bayerischen Gewerkschaften und anderer regionaler und lokaler Proteste zu Beginn des Jahres 1948, die sich eindeutig gegen die katastrophale Ernährungslage richteten, die Preispolitik des Frankfurter Wirtschaftsrates — d. h. die Aufhebung des Preisstopps bei Fortbestand des Lohnstopps, die die Lohn-Preis-Schere öffnete —, die die Sachwertbesitzer einseitig begünstigende Währungsreform und andere Maßnahmen, insbesondere der amerikanischen Militärregierung, die das Kräfteverhältnis zwischen Kapital und Arbeit zugunsten der Unternehmer veränderten und deren Widerstand gegen die Neuordnungsvorstellungen der Gewerkschaften verstärkten, führten in Gewerkschaftskreisen zu wachsender Verbitterung. „Angesichts der Tatsache, daß alle bisherigen Forderungen und Vorschläge der Gewerkschaften, die die Sicherung eines ausreichenden Realeinkommens und damit einer erträglichen Lebenshaltung für die breite Masse der Arbeiterschaft bezweckten, unbeachtet“ blieben, beauftragte der Bundesbeirat den Bundesvorstand des DGB (BBZ), „sofort energische Maßnahmen vorzubereiten, um eine Änderung der . . . unhaltbaren Lage herbeizuführen“. Der Zeitpunkt, an dem die „Spannung zwischen Lohn und Preis, die eine unerträgliche Senkung der Massenkaukraft zur Folge hatte, mit einer klaren Negation der Mitbestimmungsrechte der Arbeiterschaft zusammenrifft“, der gleichzeitig der Punkt sein würde, „an dem die Gewerkschaften mit geballter Kraft den Kampf aufnehmen“ würden<sup>71)</sup>, war damit für den DGB Ende 1948 gekommen. Entsprechend dem Auftrag des Bundesbeirates beschloß der Bun-

desvorstand des DGB, über zwei Tage hinweg, am 11. und 12. November 1948, die Arbeit ruhen zu lassen, und kündigte an, daß dieser Maßnahme weitere Aktionen folgen sollten, wenn es der Gewerkschaftsrat für zweckmäßig erachte. Zugleich sprach der DGB die Hoffnung aus, daß diese Aktion als eine Handlung des Gewerkschaftsrates in beiden Zonen gemeinsam durchgeführt würde<sup>72)</sup>.

Neben der Einflußnahme der Besatzungsmächte, die darauf abzielte, der Demonstration gewerkschaftlichen Willens die politische Spitze abzubrechen<sup>73)</sup>, waren es vor allem gewerkschaftsinterne Differenzen und parteipolitische Bestrebungen, die einer machtvollen Streikbewegung der Gewerkschaften entgegenstanden.

Die Differenzen zwischen den Gewerkschaftsführern der amerikanischen und britischen Besatzungszone betrafen nicht nur die Streikdauer, die auf Betreiben der Gewerkschaften in der amerikanischen Zone auf vierundzwanzig Stunden verkürzt wurde. Insbesondere die Gewerkschaftsführer „aus Bayern und Württemberg-Baden versuchten, unter vielerlei Begründungen den Beschluß des Gewerkschaftsrates zur Durchführung der Aktion aufzuheben oder hinauszuschieben, und es zeigte sich auch hier wieder, wie weit die Auffassungen über Sinn und Zweck der Aktion in den beiden Zonen auseinandergingen“<sup>74)</sup>. Während es den Gewerkschaftsvertretern der amerikanischen Besatzungszone in erster Linie um die Behebung der katastrophalen Ernährungslage, um Preissenkungen für lebensnotwendige Güter und Lohnerhöhungen ging, traten Böckler und andere führende Gewerkschafter der britischen Besatzungszone dafür ein, sich mit der Frage des Einflusses der Gewerkschaften auf die Wirtschaft zu beschäftigen, da „es auf sie in der Hauptsache ankäme und nicht auf die Frage einer Lohnerhöhung“. Eine Beschränkung der Gewerkschaften auf „sozialpolitische Arbeit“ wurde deshalb abgelehnt, da dies einem Verzicht auf „jeden Fortschritt und direkter Mitwirkung in der Wirtschaft“ gleichkäme<sup>75)</sup>.

Erschwert wurden die Vorbereitungen für den Demonstrationstreik ferner durch die Haltung der Sozialausschüsse der CDU und eines Teils der ehemals christlichen Gewerkschafter. Obwohl auch die

<sup>69)</sup> Dieses an den DGB-Bundesvorstand gerichtete Schreiben befindet sich in: DGB-Archiv, Akte Landesbezirk Nordmark 1946—48, Schriftverkehr.

<sup>70)</sup> Vgl. Protokoll der Delegierten-Konferenz der Ortsausschüsse der Rhein- und Ruhr-Großstädte in Mülheim/Ruhr am 30. Januar 1948, in: DGB-Archiv, Nl. Hansen; s. a. Gerhard Beier, Der Demonstrations- und Generalstreik vom 12. November 1948, Frankfurt-Köln 1975, S. 28.

<sup>71)</sup> Der Beschluß von Münster, in: Der Bund, Nr. 23 vom 6. November 1948, S. 1.

<sup>72)</sup> Vgl. „Protokoll der Gewerkschaftsratssitzung am 4., 5. und 6. November 1948 in Frankfurt a. M., in: DGB-Archiv, Akte Gewerkschaftsrat, Sitzungen, Protokolle.

<sup>73)</sup> Vgl. G. Beier (Anm. 70), S. 37.

<sup>74)</sup> Protokoll der außerordentlichen Sitzung des Bundesvorstandes und Beirates am 11. November 1948 in Düsseldorf, in: DGB-Archiv.

<sup>75)</sup> Vgl. Anm. 61.

Sozialausschüsse<sup>76)</sup> scharfe Kritik an denjenigen übten, die aus reiner „Gewinnsucht nach der absolut freien Wirtschaft“ riefen und kirchliche Kreise, z. B. der Bischof von Münster, die Preistreibe als „himmelschreiende Sünde“<sup>77)</sup> bezeichneten, sprachen sich Vertreter der christlich-demokratischen Mitglieder des DGB (BBZ) auf einer Tagung in Königswinter (6. bis 7. November 1948) gegen den vom Gewerkschaftsrat beschlossenen Demonstrationstreik aus. Ein Generalstreik schien ihnen nicht geeignet, das gewerkschaftliche Ziel der Verbesserung der Lebenslage der Arbeiter herbeizuführen. In der geplanten Aktion erblickten sie vielmehr „eine große Gefahr für die Wiedergesundung der Wirtschaft und für die Gewerkschaftseinheit, deren junges Gefüge durch die politische Aktion gefährdet“ würde. Diese Bedenken wurden in einer Besprechung mit Vertretern der Bundesleitung des DGB vorgetragen. Man äußerte insbesondere die Besorgnis, die geplante Arbeitsruhe könnte zu „dunklen parteipolitischen Zwecken mißbraucht werden . . . , deren Nutznießer allein der Kommunismus sein würde“. Auch der Hinweis, daß „weitgehende Sicherungen gegen jeden Mißbrauch“ getroffen worden wären, vermochte die genannten Gewerkschaftsvertreter der CDU nicht umzustimmen<sup>78)</sup>.

Entscheidend für das Gelingen der Aktion wurde das „Gelöbnis“ der Funktionäre des DGB-Bezirks Nordrhein-Westfalens, „den Beschluß des Gewerkschaftsrates zur Durchführung zu bringen und dafür Sorge zu tragen, daß am 12. November 1948 . . . sämtliche Betriebe stillliegen“<sup>79)</sup>. Nachdem auch in Hessen die Vorbereitungen der Aktion auf vollen Touren liefen, ließ sich trotz der im Gewerkschaftsrat am 10. November 1948 erneut geäußerten Bedenken einiger Gewerkschaftsführer der amerikanischen Besatzungszone der Generalstreik weder verschieben noch gar rückgängig machen.

Der Demonstrationstreik vom 12. November 1948 wurde geprägt durch die von der Gewerkschaftsführung aufgrund der Stuttgarter Vorfälle<sup>80)</sup> erteilte

<sup>76)</sup> Vgl. Protokoll der Konferenz der Sekretäre und Vorsitzenden der Orts- und Kreis Ausschüsse . . . des DGB-Bezirks Nordrhein-Westfalen (7. November 1948), in: DGB-Archiv, Düsseldorf.

<sup>77)</sup> Zitiert nach NRZ vom 10. 11. 1948.

<sup>78)</sup> Zu diesen Stellungnahmen und Protokollen vgl. S. Mielke, Quellen VII (Anm. 8).

<sup>79)</sup> Gewerkschaftsbewegung (Anm. 12), S. 202.

<sup>80)</sup> In Stuttgart war es nach Streik und Protestdemonstrationen (28. Oktober 1948) für Preisregulierung, Lohnerhöhung und Mitbestimmung zu schweren Unruhen gekommen, zu deren Bekämpfung die Militärpolizei Tränengas und Panzer einsetzte.

Anordnung, daß keine Kundgebungen, Versammlungen oder sonstigen Zusammenkünfte während der Arbeitsruhe stattfinden sollten — eine Aufforderung, die keineswegs ungeteilte Zustimmung erhielt. Trotz der erwähnten Differenzen innerhalb der Gewerkschaftsbewegung und der Gegenpropaganda eines Teils der CDU-Sozialausschüsse, der Unternehmer und des Gros der Presse wurde eine solch hohe Streikbeteiligung wie am 12. November 1948 nie wieder erreicht. Beteiligt waren nach Schätzungen des bizonalen Gewerkschaftssekretariats 9,25 Millionen der 11,7 Millionen Arbeitnehmer der Bizone; eine neuere Berechnung von H. Volkmann<sup>81)</sup>, die alle vorhandenen Quellen heranzieht, kommt immerhin noch auf ca. sieben Millionen Beteiligte. Dieselbe Studie ergibt für den Zeitraum von 1945 bis 1948, geordnet nach den Ursachen der Arbeitskämpfe, die tabellarische Übersicht auf Seite 36.

Ordnet man die Tabelle nach den Kategorien wirtschaftliche oder politische Ziele, die insbesondere die Neuordnungsvorstellungen betreffen, zeigt sich von 1946 bis 1948 eine deutliche prozentuale Abnahme derjenigen Arbeitskämpfe, die darauf abzielten, bestehende wirtschaftliche Strukturen im Sinne der Gewerkschaften zu verändern, bzw. die Wiedereinstellung politisch belasteter Betriebsleiter oder führender Angestellter zu verhindern.

Die Frage nach den Erfolgen der Gewerkschaften in der Gründungsphase der Bundesrepublik wird hinsichtlich der Organisationsfrage und der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Neuordnungsvorstellungen unterschiedlich beantwortet werden müssen. Auch wenn kein gesamtdeutscher Gewerkschaftsbund aufgrund der Differenzen zwischen den Gewerkschaften der Westzonen und der SBZ sowie insbesondere aufgrund der nationalen und internationalen Rahmenbedingungen (Kalter Krieg) erreicht und auch wenn die 1945/46 vertretenen Pläne einer zentralistischen Einheitsgewerkschaft nicht durchgesetzt werden konnten, so ist die organisatorische Erfolgsbilanz doch keineswegs negativ. Im Vergleich zu Weimar bleibt die Überwindung der Richtungsgewerkschaften und die Erfassung der Mehrzahl der organisierten Arbeiter, Angestellten und Beamten in Industriegewerkschaften ein großer Fortschritt. Das gilt selbst dann, wenn man sich vergegenwärtigt, daß mit der Gründung selbständiger Angestelltengewerkschaften und mit dem Scheitern der Bemühungen, die Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG) innerhalb des Gewerkschaftsbundes zu halten, die Angestellten nur zum Teil den DGB-Einzelgewerkschaften angehö-

<sup>81)</sup> Vgl. H. Volkmann (Anm. 54).

### Verteilung der Arbeitskämpfe nach Ursachen<sup>1)</sup>

N = 457 (von 471 = 97 %)

	1945		1946		1947		1948	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Arbeitslohn	2		3		9		54	
Arbeitszeit	—		—		3		5	
Arbeitsbedingungen	—		2		3		2	
Einstellung/Entlassung	—		4		18		22	
Mitbestimmung/Betriebsvereinbarung	—		16		45		25	
andere betriebliche Ursachen	—		2		3		5	
<i>betriebliche Ursachen insgesamt</i>	2	100	27	51	81	40	113	42
Ernährung/Versorgung	—		8		79		97	
Demontage	—		3		3		8	
antifaschistisch	—		6		9		8	
politische Ordnung	—		1		1		8	
Preissteigerung/Währungsreform	—		—		—		6	
andere politische Ursachen	—		1		7		4	
<i>politische Ursachen insgesamt</i>	—	—	19	36	99	49	131	49
„Ordnungskonflikte“	—	—	6	11	10	5	12	4
sonstige Ursachen	—	—	1	2	2	1	9	3
unbekannt	—	—	—	—	10	5	4	2
	2	100	53	100	202	100	269	100

<sup>1)</sup> Arbeitskämpfe mit mehreren Ursachen wurden auch mehreren Kategorien zugeordnet. Daher übersteigt die Summe der Ursachen die Zahl der Fälle.

ren. Ein Mangel stellte ferner der vergleichsweise geringe Anteil an Frauen, Jugendlichen und Beamten im neuen Bund dar.

Das Scheitern der frühen Pläne einer zentralistischen Einheitsgewerkschaft ist aus demokratietheoretischer Sicht demgegenüber eher als Vorteil zu bewerten. Die Gefahr der Bürokratisierung der Organisation und der übergroßen Distanz zu den Mitgliedern ist bei dieser Organisationsform zweifellos größer als bei einem föderativen Dachverband. Festzuhalten bleibt ferner, daß für die Entscheidung zugunsten des Industriegewerkschaftsprinzips zwar externe Faktoren — insbesondere Militärregierungen, englische und amerikanische Gewerkschaftsbünde — eine wichtige Rolle spielten, daß die Entscheidung jedoch aufgrund einer ständig wachsenden Zahl deutscher Gewerkschafter, die dieses Organisationsprinzip befürworteten, zumindest in der amerikanischen und französischen Besatzungszone nicht als Oktroyierung zu charakterisieren ist.

Die Bilanz hinsichtlich einer Realisierung der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Neuordnungsvorstellungen der Gewerkschaften ist dagegen eher negativ. 1946/47 waren zwar — getragen von einer breiten „Koalition“ der Parteien, die von der KPD bis zur CDU/CSU reichte — Neuordnungsforderungen zur Wirtschaftsdemokratie, zur Mitbestimmung, Sozialisierung und Planung in die Landesverfassungen aufgenommen worden. Die entsprechenden Verfassungsartikel trugen in der Regel jedoch lediglich programmatischen Charakter und bedurften der Präzisierung und Ausgestaltung in Ausführungsgesetzen. Ein erster konkreter Schritt zur Demokratisierung eines Teiles der Wirtschaft war demgegenüber die paritätische Mitbestimmung in den entflochtenen Werken der Eisen- und Stahlindustrie des Ruhrgebiets vom Februar 1947, die zum einen das Resultat gewerkschaftlicher Forderungen und einer sich ausbreitenden Streikwelle war, zum anderen von der britischen Militärregierung gebilligt wurde, um einen ungestörten Produktionsprozeß in der Schwerindustrie zu sichern.

Als in den Jahren 1947 bis 1949 die einzelnen Landtage die gesetzliche Konkretisierung und Umsetzung der Neuordnungsvorstellungen berieten, traten die unterhalb des Konsenses weiter bestehenden divergierenden politischen Traditionen und Richtungen hervor. Hinzu kam, daß sich sowohl die nationalen als auch internationalen Rahmenbedingungen für eine Neuordnung von Wirtschaft und Gesellschaft erheblich verschlechtert hatten. Machtverschiebungen innerhalb der CDU, die Politik des Frankfurter Wirtschaftsrates, die Zuspitzung des Kalten Krieges, Marshall-Plan und Währungsreform sowie andere Faktoren hatten das Machtverhältnis inzwischen eindeutig zugunsten der Verfechter einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung verschoben. Erschwert wurde die Durchsetzung einer Demokratisierung der Wirtschaft nach 1947 aufgrund der wachsenden Differenzen zwischen den Gewerkschaften der westlichen Besatzungszonen und der SBZ einerseits, aber auch zwischen der britischen, der amerikanischen und der französischen Besatzungszone andererseits, was unter anderem mit dazu beitrug, daß der gewerkschaftliche Demonstrationstreik vom 12. November 1948 erfolglos blieb.

Insgesamt läßt sich feststellen, daß von seiten der Gewerkschaftsführung die Mobilisierung der eigenen Mitgliedschaft aus Angst vor einem wachsenden Einfluß kommunistischer Gewerkschafter und vor unkontrollierten Aktionen nur in Ausnahmefällen betrieben wurde. Entsprechend der gewerkschaftlichen Tradition in Deutschland versuchte sie, in erster Linie über die Beeinflussung der in den verfassunggebenden Landesversammlungen, in den Landtagen, im Parlamentarischen Rat und im Bundestag vertretenen Parteien, insbesondere der SPD, ihre Vorstellungen einer Demokratisierung der Wirtschaft durchzusetzen. Die wenigen Gesetzentwürfe, die trotz ungünstigerer Machtverhältnisse in den Landtagen nach 1947 Mehrheiten fanden, scheiterten am Widerstand der Militärregierung, die ihr Inkrafttreten mit dem Argument, daß Fragen der Wirtschaftsordnung zum Kompetenzbereich eines noch zu wählenden gesamtstaatlichen Parlaments gehörten, verhinderten (z. B. im Fall des Gesetzes über die Sozialisierung der Kohlewirtschaft in Nordrhein-Westfalen). Mindestens genauso häufig scheiterten entsprechende Gesetzentwürfe bereits am Widerstand der bürgerlichen Parteien in den Landtagen.

# Flüchtlingseingliederung in Westdeutschland

## Stand und Probleme der Forschung

*„Die Rückkehr der deutschen Ausgewiesenen und Flüchtlinge in ihre früheren Anwesen liegt im Bereich der Theorie. Das amerikanische Volk, das für den Frieden betet und arbeitet, weist strikt alle Vorschläge – auch wenn sie mehr geflüstert als ausgesprochen werden – zurück, die Lösungen vorsehen, die ohne Gewaltanwendung nicht erreicht werden können.*

*Ebenso erscheint die Rückkehr der deutschen Ausgewiesenen und Vertriebenen zu ihren früheren Wohnorten in Osteuropa auch nach einer Ablösung des Sowjetregimes, das sich jetzt in den früheren unabhängigen Staaten gebildet hat, höchst unwahrscheinlich . . . Auch ein Wechsel des Regimes würde kaum die Haltung der Völker der europäischen Länder gegenüber den Deutschen ändern, die in ihrer Mitte leben. Die ängstigende Erinnerung an die Haltung einiger von ihnen während der Nazi-Herrschaft – und in manchen Fällen schon vor dieser tragischen Periode – würde kein Anreiz sein, die Rückkehrenden friedlich aufzunehmen.“*

Selten sind die historischen Voraussetzungen und politischen Perspektiven für die Haltung gegenüber den Vertriebenen und Flüchtlingen in Westdeutschland so eindeutig formuliert worden wie in den hier zitierten Schlußfolgerungen des sogenannten „Walter-Berichts“, benannt nach dem Vorsitzenden einer Sonderkommission des Rechtsausschusses des Abgeordnetenhauses der Vereinigten Staaten, Francis F. Walter, die nach einem mehrmonatigen Aufenthalt in Westdeutschland ihre Vorschläge am 24. März 1950 vorlegte. Bereits im Mai 1950 wurde der Bericht ohne Kommentar vom Bonner Bundesministerium für Vertriebene in deutscher Übersetzung veröffentlicht<sup>1)</sup>.

In Rückblicken hat dieser Bericht bisher wenig Beachtung gefunden, obwohl hier die westdeutsche und westliche Flüchtlingspolitik in mancher Hinsicht vorgezeichnet wurde: So ist die Bewältigung des Flüchtlingsproblems vor allem eine westdeutsche Angelegenheit geblieben und nicht, wie es manchen Interessenvertretern, aber auch manchen Autochthonen recht gewesen wäre, ein internationales Problem geworden<sup>2)</sup>. Das Ausland sollte den Vorstellungen zufolge, die u. a. im Walter-Bericht Ausdruck fanden, nur in der Weise an der Lösung des Problems beteiligt werden, daß Westdeutsch-

land Hilfe zur Selbsthilfe erhalten sollte. Wesentliche Hilfe konnte damals nur aus den USA kommen, und es hat sie in verschiedenen Formen gegeben; so fanden bis 1952 ca. 100 000 Vertriebene und Flüchtlinge als Einwanderer im „Land der unbegrenzten Möglichkeiten“ Aufnahme<sup>3)</sup>. Die wichtigste Hilfe für die schließlich wohl als gelungen zu bewertende Eingliederung leistete allerdings das allgemeine „Wirtschaftswunder“, das der Bundesrepublik widerfuhr und das zu einem guten Teil mit dem Korea-Krieg erklärt werden kann. Der unvorhergesehen lange anhaltende Boom schuf jenen wirtschaftlichen Rahmen, in dem die Vertriebenen nicht nur Platz fanden, sondern sogar dringend benötigt wurden. Selbst das durch sie verstärkte Arbeitskräftepotential war Mitte der fünfziger Jahre in Westdeutschland bereits erschöpft. Die bis 1961 andauernde starke Zuwanderung aus der DDR – dabei viele Flüchtlinge der „zweiten Generation“ –, erste „Gastarbeiter“ und die Ende der fünfziger Jahre einsetzende „Mitarbeit“ der Ehefrauen und Mütter half die neuartige Knappheit mildern.

Diesen Sachverhalt, daß die Flüchtlinge und Vertriebenen kaum lange ein Belastungsfaktor für die westdeutsche Volkswirtschaft waren, wird man zweckmäßigerweise wohl als Rahmen auch für die historische Analyse wählen; jedenfalls soll hier so verfahren werden. Dies hat einige methodische Konsequenzen für die Beurteilung der Forschungsperspektiven, die hier diskutiert werden sollen. Um ein Beispiel zu geben: Die bis in die achtziger Jahre hinein auch im Ausland gelegentlich mit Besorgnis registrierten Querverbindungen zwischen Vertrie-

<sup>1)</sup> 81. Kongreß, 2. Sitzungsperiode, Bericht-Nr. 1841: Vertriebene und Flüchtlinge volksdeutschen Ursprungs. Bericht eines Sonder-Unterkomitees des Rechtsausschusses des Abgeordnetenhauses in Ausführung von H. Bes. 238, einer Entschließung, die den Rechtsausschuß autorisiert, eine Untersuchung der Einwanderung und Nationalitätenprobleme vorzunehmen . . . Washington 1950, hrsg. v. Bundesministerium für Vertriebene, Bonn (1950); Zitat ebd., S. 94.

<sup>2)</sup> Vgl. dazu u. a. Manfred Wambach, Verbändestaat und Parteienoligopol. Macht und Ohnmacht der Vertriebenenverbände, Stuttgart 1971, S. 64 f., 120 ff.

<sup>3)</sup> Siehe besonders Herma Karg, Die Einwanderung der Heimatvertriebenen als Problem der amerikanischen Innenpolitik 1945 bis 1952, unv. Diss., Konstanz 1979.

benen-Organisationen und dem politischen Rechtsradikalismus<sup>4)</sup> wird man historisch *auch* als eine Begleiterscheinung der Integration in eine Gesellschaft begreifen müssen, die mehr oder weniger zahlreiche Protestpotentiale ausbildet, wenn sie mit wachsendem Wohlstand zugleich den Anspruch auf demokratischen Pluralismus verwirklicht. Auf die Motive und Verhaltensmuster, die hier zu berücksichtigen sind, und auf die Kalküle, die bei der *politischen* Integration der Vertriebenen wirksam wurden, ist noch einzugehen. Zuvor soll in groben Zü-

gen ein Überblick über den Stand der Flüchtlingsforschung gegeben werden. Die Form einer forschungsgeschichtlichen Erzählung soll dabei helfen, die Zeitgebundenheit hervortreten zu lassen. Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Die Fragerichtungen haben sich seit 40 Jahren kaum verändert; zu berichten ist jedoch über sich wandelnde Frage-motive und Akzentuierungen, über methodische Verfeinerungen und auch über einige politische Entscheidungen, die erst nach der Öffnung der Archive für Historiker bekannt wurden.

## I. 1945–1950: Impressionen – Erkundungen – Visionen

„Die ersten Flüchtlingsbücher beruhen auf Schau und Analogie“, schrieb die Soziologin Elisabeth Pfeil 1950<sup>5)</sup>, und meinte damit nicht zuletzt ihre eigenen Impressionen, die sie 1948 unter dem Titel „Der Flüchtling. Gestalt einer Zeitenwende“<sup>6)</sup> veröffentlicht hatte. Das Stichwort „Analogie“ bezog sich dabei vor allem auf Gegenwartsphänomene, denn die Zahl der durch den Zweiten Weltkrieg ‚verschobenen‘ Menschen sei so groß, daß es an „weltgeschichtlicher Erfahrung“ fehle, mit den dabei auftretenden Problemen fertig zu werden. Als Elisabeth Pfeil dies schrieb, war der größte Teil der später als „Vertriebene“ bezeichneten Personen in Westdeutschland angelangt<sup>7)</sup>. Allerdings wuchs die Zahl der „Vertriebenen“ zunächst noch aus drei Gründen: Zum einen kamen immer noch vereinzelt Deutsche vor allem aus den ehemaligen Ostgebieten des Deutschen Reiches – oft nach jahrelangen Bemühungen der bereits in Westdeutschland ansässigen Verwandten um „Familienzusammenführung“ (sie bildeten die Vorläufer des seit den siebziger Jahren besonders starken Stroms der „Spätaussiedler“<sup>8)</sup>; zum anderen wanderten Ostpreußen, Schlesier usw. zu, die zunächst im Gebiet der

DDR geblieben waren, und erhielten ebenfalls den „Vertriebenen-Status“ einschließlich der damit verbundenen Vergünstigungen<sup>9)</sup>; zum dritten ließen gesetzliche Bestimmungen auch die nach 1945 geborenen Kinder von Vertriebenen zu „Vertriebenen“ werden<sup>10)</sup>.

Die ersten Anlässe zur wissenschaftlichen Beschäftigung mit den „Flüchtlingen“ boten die Volkszählung 1946 und die von deutschen und Besatzungsbehörden befohlenen statistischen Erhebungen über Herkunft, Zusammensetzung und Lage der Vertriebenen; viele dieser Erhebungen sollten helfen, die Belastung, die die Flüchtlinge im hungerrnden und frierenden westlichen Nachkriegsdeutschland zweifellos waren, gerechter zu verteilen<sup>11)</sup>. Erstmals 1948/49 wurde eine solche Erhebung in Bayern auch mit einer Meinungsbefragung auf der Grundlage eines repräsentativen Befragtenkreises verbunden. Zugleich fanden in einer Reihe hessischer Dörfer teilnehmende Beobachtungen statt, und so wurde ein sozialwissenschaftliches Forschungsfeld vorbereitet, das in den folgenden Jahren intensiv gepflegt werden konnte und von dem 1959/60 in einer großen dreibändigen Bilanz dann gewissermaßen die Ernte eingefahren wurde<sup>12)</sup>.

Interessant sind die Ergebnisse dieser allerersten Studien vor allem deshalb, weil sie über das Befinden der Flüchtlinge Auskunft geben, bevor in der Bundesrepublik recht intensive Anstrengungen zur regionalen Umverteilung wirksam wurden und bevor sich die Vertriebenenverbände mit ihren meinungsprägenden Zielsetzungen entfalteten. Deut-

4) Vgl. z. B. Richard Eberle, *The Sudetendeutsche in West German Politics, 1945–1973*, Ph. Diss., Univ. of Utah 1986, passim.

5) Elisabeth Pfeil, *Fünf Jahre später. Die Eingliederung der Heimatvertriebenen in Bayern bis 1950*, Frankfurt 1951, S. 9, Anm. 3.

6) Hamburg 1948. E. Pfeil war im Unterschied zu zahlreichen Vertriebenenforschern kein Flüchtling; sie war seit 1937 Schriftleiterin der Zeitschrift *Bevölkerungspolitik und Bevölkerungswissenschaft*.

7) „Vertriebene“ ist ein Rechts- und Statistik-Begriff der Bundesrepublik und bezeichnet im wesentlichen Deutsche, die 1939 ihren Wohnsitz in den deutschen Ostgebieten jenseits der Oder oder außerhalb der Grenzen des damaligen Deutschen Reiches hatten, sowie deren Kinder. Für eine erste Orientierung über die diffizile Begriffsproblematik siehe jüngst Gerhard Reichling, *Flucht und Vertreibung der Deutschen. Statistische Grundlagen und terminologische Probleme*, in: Rainer Schulze/Doris von der Brölie-Lewien/Helga Grebing (Hrsg.), *Flüchtlinge und Vertriebene in der westdeutschen Nachkriegsgeschichte. Bilanzierung der Forschung und Perspektiven für die künftige Forschungsarbeit*, Hildesheim 1987, S. 46–56. Reichling, ein langjähriger Sachkenner, errechnete für 1950 7,9 Millionen, für 1985 elf Millionen Vertriebene.

8) G. Reichling (Anm. 7) beziffert diese Zahl auf 1,1 Millionen Personen für den Zeitraum 1950–1985.

9) Laut G. Reichling (Anm. 7) waren dies ca. 0,8 Millionen Personen; eingeschlossen sind dabei auch Deutsche, die zunächst in Österreich geblieben waren. Zum Forschungsstand über die Geschichte der Flüchtlinge in der DDR siehe Wolfgang Meinicke, *Zur Integration der Umsiedler in die Gesellschaft 1945–1952*, in: *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft*, (1988), S. 867–878.

10) Nach G. Reichling (Anm. 7) entstand ein „Geburtenüberschuß“ von 1,4 Millionen Menschen.

11) Siehe dazu als ersten großen Überblick Georg Müller/Heinz Simon, *Aufnahme und Unterbringung*, in: Friedrich Edding/Eugen Lemberg (Hrsg.), *Die Vertriebenen in Westdeutschland. Ihre Eingliederung und ihr Einfluß auf Gesellschaft, Politik und Geistesleben*, 3 Bde., Kiel 1959, Bd. I, S. 300–446.

12) Vgl. F. Edding/E. Lemberg, ebd.

lich erkennbar ist in diesen Studien das Interesse an der Integration. „Die Entstehung eines neuen Volkes von Binnendeutschen und Ostvertriebenen“ lautete der Titel der Sammlung der Zustands-Beschreibungen in den hessischen Dörfern<sup>13)</sup>. Gelegentlich wurde hier sogar zu pädagogischen Zwecken eine historisch-politische Argumentation empfohlen, die die Vertriebenen als Rückkehrer in ihre vor Jahrhunderten verlassenen Stammlande beschrieb<sup>14)</sup>.

Aus der Vielzahl der Ende der vierziger Jahre erhobenen Daten seien vier Ermittlungsergebnisse herausgestellt<sup>15)</sup>:

— Ein Drittel der Befragten wohnte in Verhältnissen, die bescheidenen Ansprüchen, wie sie damals alle Westdeutschen nur stellen konnten, genügten; d. h. sie verfügten über eine eigene Küche und — mit ihren Angehörigen — über mindestens einen weiteren Raum.

— 50 bis 60 Prozent der Befragten zeigten eher Neigungen, sich auf Dauer auf das Leben in Westdeutschland einzustellen, als daß sie hofften, bald in ihre alten Wohnorte zurückkehren zu können. Diese Neigungen zur Eingliederung war bei älteren Befragten niedriger als bei jüngeren.

— Ungefähr die Hälfte der Befragten hatte bereits gesellige Beziehungen zu den einheimischen Altbürgern aufgenommen: Die Hälfte aller Flüchtlinge, die 1948 geheiratet hatten, waren eine Ehe mit westdeutschen Partnern eingegangen. Bemerkenswert scheint die Beobachtung, daß die Flüchtlinge aus dem ehemaligen preußischen Nordostdeutschland anpassungswilliger schienen als die Sudetendeutschen, von denen ein sehr großer Teil nach Bayern gelangt war — ein Problem, das im Zusammenhang mit anderen Besonderheiten gerade dieser Vertriebenengruppe noch zu diskutieren sein wird.

Zuvor jedoch einige Hinweise auf einige veränderte Umstände auch für die Flüchtlingsforschung seit 1950. In diesem Jahr entstand mit der „Charta der Heimatvertriebenen“<sup>16)</sup> eine programmatische Plattform, in der für die Vertriebenen „ernst und heilig“ auf „Rache und Vergeltung“ verzichtet und eine Vision vom „freien und geeinten Europa“ formuliert wurde, die erst heute im Bild vom „europäischen Haus“ wieder Leuchtkraft gewinnt. Das

damals gleichzeitig verlangte „Recht auf Heimat als eines der von Gott geschenkten Grundrechte“ wurde in Osteuropa meistens als Mittel zur „Revanche“ und als Zeichen des Willens zur Veränderung der 1945 gezogenen Grenzen gedeutet — eine Sicht, die sich an manchen publizistischen Versuchen, dem „Recht auf Heimat“ durch die Konstruktion genauer Zukunftsmodelle zur Popularität unter den Vertriebenen und zur praktischen Geltung zu verhelfen, entzündete und in einem Staats- und Völkerrechtsverständnis begründet wurde, das sich am Nationalstaatsprinzip des 19. Jahrhunderts orientierte. Während sich der in der Charta auch geforderte „sinnvolle Einbau . . . der Heimatvertriebenen in das Leben des (west)deutschen Volkes“ nahezu unspektakulär in Millionen Einzelfällen vollzog, wurden jetzt zudem mit amtlicher Unterstützung Flucht und Vertreibung erforscht<sup>17)</sup>, die politische und rechtliche Qualität der Grenze Deutschlands im Osten erörtert<sup>18)</sup> sowie die Erinnerung an die „alte Heimat“ gepflegt und versucht, diese Erinnerungen zum Gemeingut der gesamten westdeutschen Bevölkerung zu machen, indem man „Ostkunde“ als Lehrgebiet des Schulunterrichts durchsetzte<sup>19)</sup>. Aktiv in dieser Arbeit waren vor allem Intellektuelle und Wissenschaftler, die vor 1945 in Schlesien, Pommern, Ost- und Westpreußen, in der Tschechoslowakei und auch in den baltischen Staaten im Dienst des Deutschen Reiches gestanden hatten. Nicht wenige seit den fünfziger Jahren tonangebende Historiker, Soziologen und Kulturwissenschaftler hatten ihre Berufskarrieren dort begonnen, und manchen gelang es, ihre wissenschaftlichen Interessen ohne spektakuläre Brüche weiterzuverfolgen — zunächst oft in Einrichtungen und Organisationen, die den Charakter von Selbsthilfe-Initiativen hatten, bald aber auch mit vielfältiger staatlicher Förderung. Die sogenannte „Ostforschung“ in der Bundesrepublik hat hier eine ihrer stärksten Wurzeln<sup>20)</sup>. Von den Arbeitsfeldern, die dabei für die Flüchtlingspolitik besonders wichtig waren, seien die kulturgeschichtlichen hervorgehoben, besonders die Nachzeichnung der Kolonisationsleistungen der Deutschen seit dem 12. Jahrhundert<sup>21)</sup>.

<sup>13)</sup> Vgl. Lothar Kreckler/Eugen Lemberg (Hrsg.), Die Entstehung eines neuen Volkes aus Binnendeutschen und Ostvertriebenen. Untersuchungen zum Strukturwandel von Land und Leuten unter dem Einfluß des Vertriebenen-Zustroms, Marburg 1950.

<sup>14)</sup> Vgl. Eugen Lemberg, Zur Einführung, in: ebd., S. 7: „Im Großen gesehen, sind ja zwei verschieden geprägte Gruppen von Stämmen im gegenwärtigen Westdeutschland aufeinander gestoßen: die Neustämme, die durch die deutsche Ostkolonisation entstanden sind, sind in das Gebiet der deutschen Altstämme zurückgekehrt.“

<sup>15)</sup> Zum folgenden vgl. E. Pfeil (Anm. 5).

<sup>16)</sup> Dieses am 5. August 1950 auf einer Massenversammlung in Stuttgart verkündete Dokument trägt die Unterschriften aller großen Vertriebenenverbände; es ist abgedruckt in: F. Edding/E. Lemberg (Anm. 11), Bd. III, S. 662 f.

<sup>17)</sup> Vgl. dazu vor allem die vom Bundesministerium für Vertriebene herausgegebene mehrbändige Dokumentation der Vertreibung der Deutschen aus Ost-Mitteleuropa, bearb. v. Theodor Schieder, o. O. 1953—1961, Nachdruck München 1984.

<sup>18)</sup> Vgl. Wolfgang Wagner, Die Entstehung der Oder-Neiße-Linie in den diplomatischen Verhandlungen während des Zweiten Weltkrieges, Stuttgart 1953.

<sup>19)</sup> Siehe Wolfgang W. Mickel, Lehrpläne und politische Bildung. Ein Beitrag zur Curriculumforschung und Didaktik, Berlin-Neuwied 1971, S. 281 ff.

<sup>20)</sup> Einschlägige Überblicke bei Max Hildebert Boehm, Verluste und neue Ansätze der Wissenschaft, in: F. Edding/E. Lemberg (Anm. 11), S. 204—223, und Leonore Leonhart, Das unsichtbare Fluchtgepäck. Kulturarbeit ostdeutscher Menschen in der Bundesrepublik, Köln-Berlin 1970, S. 11—48.

<sup>21)</sup> Diese gehört zu den bevorzugten Forschungsfeldern der Mittelaltergeschichtsschreibung vor und nach 1945; vgl. z. B. die Arbeiten des angesehenen Hermann Aubin (bis 1945 Breslau, dann Hamburg).

Politisch sollten und konnten diese Bemühungen in zwei Richtungen wirken: Mindestens vor dem deutschen Publikum wurden so besonders die polnischen Anstrengungen, die Geschichte der ehemaligen Reichsgebiete zu „polonisieren“, zurückgewiesen — eine außenpolitische Dimension —, und den ostdeutschen Landsleuten wurde so eine geschichtlich begründete Stärkung ihrer Selbstwertschätzung zuteil — eine innenpolitische Dimension. Daß dies bei der Popularisierung zu Übersteigerungen führte, die uns heute irritieren, lag angesichts personeller Kontinuitäten und fortbestehender Lehrtraditionen nahe. Wie sich an einzelnen Biographien von Historikern, Germanisten oder Volkskundlern nachvollziehen läßt, war es nur ein schmaler Grat, der „völkisches“ Gedankengut von engagierter „Volkstums“-Forschung, die z. B. den schrumpfenden deutschen „Sprachinseln“ in polnischer Umgebung galt, trennte<sup>22)</sup>.

Der politische Wirkungszusammenhang, in dem sich dieser Nationalismus mit dem Antisowjetismus und Antikommunismus verband, den man wohl als stärkste Integrationsideologie der jungen Bundesrepublik ansehen kann, ist noch nicht in seinen Verästelungen erforscht<sup>23)</sup>. Die sich formierenden Interessen-Verbände der Vertriebenen, seit 1950 auch eine an Mitgliedern und Wählern vergleichsweise starke politische Partei, der „Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten“ (BHE)<sup>24)</sup>, haben sich jedenfalls dem antikommunistischen und antisowjetischen außenpolitischen Hauptkonsensus Westdeutschlands eingefügt, und es ist wohl als au-

Berordentliche Steuerungsleistung nicht zuletzt Konrad Adenauers zu würdigen, daß die Vertriebenenpolitiker, die er zur Stützung seiner Kanzlerschaft benötigte, seinem Kurs folgten<sup>25)</sup>. Bekanntermaßen zielte dieser Kurs mittel- und langfristig auf die Westintegration der Bundesrepublik. Die Forderungen nach Wiedervereinigung mit der DDR oder gar nach Wiedergewinnung der 1945 unter polnische und sowjetische Verwaltung gelangten Gebiete gehörten als politische Programmformeln eher zur politischen Kultur der Bundesrepublik, als daß damit unmittelbare Handlungsziele westdeutscher Regierungspolitik umschrieben wurden. Besonders für die Sudetendeutschen war eine Rückkehr in ihre Herkunftsgebiete nur bei einer Änderung der weltpolitischen Ordnung vorstellbar.

Eugen Lemberg, der wohl im akademisch-politischen Bereich einflußreichste Anwalt sudetendeutscher und allgemeiner Vertriebeneninteressen, hat diesen Wirkungszusammenhang 1959 einmal so formuliert<sup>26)</sup>: Die Austreibung der Deutschen habe den Polen und Tschechen ein Höchstmaß an „völkischer Expansion“ verschaffen sollen, sie einem rigorosen totalitären System ausgeliefert und ihr Ansehen in der westlichen Welt schwer getroffen. „Dagegen haben die Vertreibung und die entschlossenen Ansätze zur Lösung des Vertriebenenproblems in Deutschland indirekt dazu beigetragen, die moralische Stellung der Deutschen in der Welt von neuem zu begründen“ — eine Meinung, der einmal prüfend nachzugehen sich lohnen würde.

## II. Politische Hilfe zur wirtschaftlichen Eingliederung: „Lastenausgleich“

„Entschlossene Ansätze zur Lösung des Vertriebenenproblems“ — hat es sie wirklich gegeben? Wer war wozu entschlossen? Das Stichwort, das in diesem Zusammenhang fallen muß, heißt: „Lastenausgleich“. Der Begriff kam bald nach dem Kriege auf und meinte ursprünglich die möglichst gerechte

Verteilung der Leistungen, die die Deutschen erbringen mußten, um die von ihnen angerichteten Schäden gegenüber dem Ausland wiedergutzumachen und die bei ihnen selbst entstandenen Schäden auszubessern. Sozialisten verknüpften damit die Vorstellung einer allgemeinen Umverteilung des volkswirtschaftlichen Vermögens im Sinne ihres Ziels der sozialökonomischen Transformation der deutschen Gesellschaft. Vor allem die allseits (des Geldüberhangs wegen) für unumgänglich angesehene Währungsreform war als ein Mittel dieser Transformation betrachtet worden.

Bekanntermaßen begünstigte der 1948 dann durchgeführte Währungsschnitt jedoch vor allem die Sachwertbesitzer; die Lage der Flüchtlinge änderte sich unmittelbar kaum. Es dauerte noch über drei Jahre, bis im Lastenausgleichsgesetz der Bundesrepublik Regelungen gefunden wurden, die die Vertriebenen formal in den Kreis der Sachwertbesitzer einbezogen, soweit sie ihr Eigentum vor ihrer Westwanderung glaubhaft machen konnten. Bis dahin behalf man sich mit Soforthilfe-Maßnahmen zur Linderung der größten Not. Es ist hier nicht der Platz, die komplizierten Regelungen des Lastenausgleichsgesetzes von 1952 und seiner zahlreichen Änderungen zu referieren. Eingeleitet wurden komplizierte Verfahren der Schadensfeststellung und der

<sup>22)</sup> Vgl. dazu u. a. den Beitrag von Christoph Kleßmann, Osteuropaforchung und Lebensraumpolitik im Dritten Reich, in: Peter Lundgreen (Hrsg.), Wissenschaft im Dritten Reich, Frankfurt 1985.

<sup>23)</sup> Nicht mehr als eine erste Sammlung von Topoi, wie sie sowohl bei Vertriebenen als auch bei bundesrepublikanischen Spitzenpolitikern anzutreffen waren, bietet Bernd Sonnwald, Die Entstehung und Entwicklung der ostdeutschen Landsmannschaften von 1947 bis 1952, phil. Diss., FU Berlin 1975, S. 126–140.

<sup>24)</sup> Vgl. Franz Neumann, Der Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten. Ein Beitrag zur Geschichte und Struktur einer politischen Interessenpartei, Meisenheim am Glan 1968.

<sup>25)</sup> Vgl. dazu die zentrale Situation 1952 bei der Vorbereitung der EVG, dargestellt bei Arnulf Baring, Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie, München 1971, Bd. 1 S. 271f.

<sup>26)</sup> Vgl. Eugen Lemberg, Der Wandel des politischen Denkens, in: F. Edding/E. Lemberg (Anm. 11), S. 47.

Mittelaufbringung, die weder alle Vertriebenen in ihren früheren Vermögensstand versetzten, noch denjenigen Deutschen, die vermögend geblieben waren, nachhaltig spürbare Solidarleistungen abverlangten. Nichtsdestoweniger wurden lange vor Abschluß der Schadensfeststellungen aus dem als Sondervermögen gebildeten Lastenausgleichsfonds Unterstützungen gewährt, die einzelnen Vertriebenenfamilien die wirtschaftliche Eingliederung erleichterten. Zu diesen Beihilfen gehörten z. B. Entschädigungen für verlorenen Hausrat, Zuschüsse zu den Baukostenanteilen bei Neubauwohnungen, die Mieter damals oft übernehmen mußten; dazu gehörten auch Startkredite für Vertriebene, die sich wieder einen eigenen Wirtschaftsbetrieb aufbauen wollten, und nicht zuletzt Ausbildungsbeihilfen und Renten.

Die Entstehung der Lastenausgleichsgesetzgebung ist inzwischen geschichtswissenschaftlich breiter untersucht<sup>27)</sup>. Auf die Analyse der Durchführung der Regelungen und ihrer Wirkungen wird man wohl noch einige Zeit warten müssen, weil dazu private Massendaten ausgewertet werden müssen, die seit kurzem besonderem Schutz unterliegen. So bleibt hier nur zu berichten, daß insgesamt bis Ende der

siebziger Jahre über 110 Mrd. DM an Lastenausgleichsmitteln verteilt wurden, daß aber die bereits in den fünfziger Jahren erhobenen Klagen über die Unzulänglichkeit und schleppende Abwicklung des Verfahrens auch später nicht abrißen.

Ein erster kritisch vergleichender Rückblick auf die Entwicklung der Beziehungen zwischen den Flüchtlings- und Einheimischen-Familien bis 1971 hebt vermutlich mit Recht hervor, daß von einer schnellen Integration im Sinne einer Angleichung der Lebensbedingungen beider Gruppen nur bedingt gesprochen werden kann<sup>28)</sup>. Prognosen von Helmut Schelsky zu Beginn der fünfziger Jahre, die das Bild einer künftig gleichermaßen von Flüchtlingen und Einheimischen gebildeten „nivellierten Mittelstandsgesellschaft“ – unter den Flüchtlingen war der Anteil der gegenüber der Vorkriegszeit Deklassierten, d. h. der sozial Abgestiegenen, mehr als doppelt so hoch wie bei den Einheimischen – haben sich jedenfalls kurzfristig nicht bewährt<sup>29)</sup>. Langzeituntersuchungen, die die Flüchtlingsgeschichten über mehrere Generationen hinweg verfolgen, also über 1970 hinausgreifen, sind noch nicht angestellt worden.

### III. Aspekte gesellschaftlicher Eingliederung

Entsprechende Forschungen können auf eine Vielzahl zeitgenössischer Studien zurückgreifen, die Mitte der fünfziger bis Mitte der sechziger Jahre entstanden. Hervorgehoben seien hier besonders die einschlägigen Schriften des Vereins für Sozialpolitik, die in ihrer seit den siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts bewährten Tradition der Enquêtes über einzelne Schichten und Gruppen der Bevölkerung das Problem der Flüchtlingsintegration aufgriffen<sup>30)</sup>. Vor allem in statistischer Hinsicht läßt sich aus diesen damaligen Gegenwartserkundungen eine recht dichte Bildfolge von den unterschiedlichen Situationen rekonstruieren, die durch die zweite Welle der Flüchtlingswanderung im Zuge des Wiederaufbaus der traditionellen Wirtschaftsregionen und auch des Aufbaus neuer Industriezentren entstanden.

Die Ankurbelung des Wohnungsbaus nach der Währungsreform war dafür die entscheidende Voraussetzung. Sie sorgte dafür, daß die Anfangsprobleme der Aufnahme der Flüchtlinge, mit denen die Einheimischen ja den knappen Wohnraum und die spärliche Nahrung teilen mußten, sich jetzt entschärfen. Die Lager, in denen Flüchtlinge bisher z. T. gelebt hatten, schwanden mehr und mehr.

Überdies zogen die Flüchtlinge jetzt vor allem in Städte, wo die dort üblichere Anonymität und Mobilität das Zusammenleben einander fremder Gruppen erleichterten.

Fragen, die jetzt aufkamen, richteten sich vor allem darauf, ob die Flüchtlinge in geschlossenen Siedlungen untergebracht werden sollten und ob man dabei die landsmannschaftliche Gliederung (Schlesier, Pommern usw.) berücksichtigen sollte, oder ob die Mischung mit Beziehern neuer Siedlungen aus Westdeutschland zweckmäßiger sei, sind nicht einhellig entschieden worden<sup>31)</sup>. In stark zerstörten Großstädten mit vielen Evakuierten wie z. B. Hamburg, das sich erst 1949 dem unkontrollierten Zuzug öffnete, wurde offenbar das Mischungskonzept bevorzugt; in Klein- und Mittelstädten, besonders wenn sie den Krieg unversehrt überstanden hatten, ergab sich die Konzentration von Flüchtlingen in Neubauanlagen von selbst. Besonders in Reihenhäuser-Siedlungen und in Siedlungs-Kolonien, in denen landwirtschaftlicher Nebenerwerb betrieben werden sollte, fanden sich viele Flüchtlinge, die ja überwiegend aus ländlichem oder kleinstädtischem Milieu stammten. Straßennamen wie „Ostpreußen-

<sup>27)</sup> Vgl. z. B. Reinhard Schillinger, Der Entscheidungsprozeß beim Lastenausgleich 1945–1953, St. Katharinen 1985.

<sup>28)</sup> Vgl. Paul Lüttinger, Integration der Vertriebenen. Eine empirische Analyse, Frankfurt–New York 1988.

<sup>29)</sup> Vgl. Helmut Schelsky, Wandlungen der deutschen Familien in der Gegenwart, Stuttgart 1953.

<sup>30)</sup> Insgesamt sind hier zwischen 1954 und 1960 17 Publikationen veröffentlicht worden.

<sup>31)</sup> Siehe dazu grundlegend Hermann Bausinger/Markus Braun/Herbert Schwedt, Neue Siedlungen. Volkskundlich-soziologische Untersuchungen, Stuttgart 1963; zum folgenden siehe exemplarisch Everhard Holtmann, Neues Heim in Neuer Heimat. Flüchtlingswohnungsbau und Westdeutsche Aufbaukultur der beginnenden fünfziger Jahre, in: Axel Schildt/Arnold Sywottek (Hrsg.), Massenwohnung und Eigenheim. Wohnungsbau und Wohnen in der Großstadt, Frankfurt–New York 1988, S. 360–381.

weg“ zeugen noch heute in zahlreichen Vorstädten von dieser Form der Eingliederung. Die Gründung neuer Dörfer oder Städte allein für Flüchtlinge war selten; Ennepetal-Milspe in Nordrhein-Westfalen ist eine solche Flüchtlingsstadt, Neu-Gablonz beim bayrischen Kaufbeuren ein Beispiel für eine Flüchtlingsdorf-Gründung.

Neu-Gablonz mit seiner aus der Tschechoslowakei mitgebrachten Glasherstellung und -schleiferei ist auch eines der wenigen Beispiele für die erfolgreiche Niederlassung von sogenannten „Flüchtlingsindustrien“, auf die unmittelbar nach dem Krieg sowohl Flüchtlinge selbst als auch die Aufnahmegemeinden zuweilen große Hoffnung setzten, die aber angesichts der Stagnation der westdeutschen Wirtschaft bis 1948 kaum an Boden gewannen<sup>32)</sup>. Unverkennbar ist jedoch, daß bald nach Beginn der fünfziger Jahre die Flüchtlinge nicht länger nur als Belastung, sondern auch als Gewinn für die westdeutsche Volkswirtschaft angesehen wurden, wenn eine eindeutige Bilanz auch nicht gezogen werden kann<sup>33)</sup>. Dazu bedürfte es nicht zuletzt einer branchenspezifischen Wirtschaftsgeschichte besonders im Blick auf die Konsumgüterindustrie und das Baugewerbe, die bisher aussteht.

Aber schon häufige zeitgenössische Beobachtungen deuten darauf hin, daß die These vom Gewinn für die westdeutsche Volkswirtschaft wohl nicht ganz unberechtigt ist. Da ist zum einen der sprichwörtliche Fleiß, der den Vertriebenen nachgesagt und mit unterschiedlichen Motiven erklärt wurde: dem Streben nach einem Status, den die Flüchtlinge vor ihrer Zuwanderung gehabt hatten; auch berufsspezifische Traditionen besonders bei gewerblichen Arbeitnehmern, die in ländliche Gebiete kamen usw. Hinzu kommt die geringe Konfliktbereitschaft dieser Arbeitnehmer im Vergleich zu den westdeutschen mindestens in der Industrie, bei denen in stärkerem Maße gewerkschaftliche Traditionen vorhanden waren, auf die zurückgegriffen wurde. Die Vertriebenen waren jedenfalls besonders in für sie neuen Berufen als „Angelernte“ allgemein geschätzt. Die beobachtete Tendenz zur Besserung der materiellen Situation auch unter Opfern und zum individuellen (Wieder-)Aufstieg ver-

band sich zudem mit einer überdurchschnittlichen Förderung der Ausbildung der Kinder, über deren Ergebnisse allerdings erst Vermutungen vorliegen<sup>34)</sup>.

Mit der Bildungsorientierung ist zugleich das soziokulturelle Verhalten der Vertriebenen angesprochen, das weder damals zureichend erfaßt wurde noch bis heute angemessen gedeutet ist. Zwar gibt es zahlreiche zeitgenössische Darstellungen über die Vertriebenen-Kultur im engeren Sinne, d. h. über Vereinigungen zur Pflege der landsmannschaftlich gebundenen kulturellen Bräuche, der heimatbezogenen Literatur und des entsprechenden Theaters, Tanzes und Liedgutes; auch die künstlerische Produktion der Flüchtlinge selbst wurde dokumentiert<sup>35)</sup>. Doch haben sie nicht prägend auf die westdeutsche Kultur eingewirkt, die ohnehin ab etwa Mitte der fünfziger Jahre eine durchgreifende Modernisierung und Internationalisierung durchlief, während der die gruppenspezifische Kulturpflege gewissermaßen umgeschichtet wurde<sup>36)</sup>.

Von dieser heimatbezogenen Kulturpflege abzusetzen sind einzelne Künstler und Künstlergruppen, denen der Durchbruch in die Spitzengruppen westdeutscher Künstler gelang. Neben heute bekannten Schriftstellern wie Günter Grass und Siegfried Lenz, die das Thema der „alten Heimat“ in neuer Weise aufbereiteten, sind hier nicht zuletzt die Bamberger Symphoniker zu nennen, die — ohne im Namen daran zu erinnern — die Tradition der Deutschen Prager Philharmoniker fortsetzten, und zwar unter deren letztem Leiter Josef Keilberth. Sie eröffneten schon 1949 ihre glanzvolle Laufbahn mit einem Konzert, das sie bei Kriegsende 1945 vorbereitete, aber nicht mehr aufgeführt hatten, und begründeten so die Pflege speziell böhmischer Musik in Westdeutschland, die besonders auch tschechische Komponisten wie Smetana und Dvorak einschloß<sup>37)</sup>. Vor allem im kleinstädtischen und ländlichen Raum eroberten sich „Egerländer“ Blaskapellen einen ähnlichen Rang. Wieweit spezielles religiöses Brauchtum, dessen Verpflanzung oder Neuschöpfung in die „neue Heimat“ anfangs durch-

<sup>32)</sup> Vgl. die Dokumentation von Friedrich Prinz (Hrsg.), *Integration und Neubeginn. Dokumentation über die Leistung des Freistaats Bayern und des Bundes zur Eingliederung der Wirtschaftsbetriebe der Vertriebenen und Flüchtlinge und deren Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes*, Bd. 1, München 1984.

<sup>33)</sup> Vgl. Friedrich Edding, *Die Flüchtlinge als Belastung und Antrieb der westdeutschen Wirtschaft*, Kiel 1952, der die Last — bei angemessener staatlicher Förderung — zum Antrieb werden sah. Den Gewinn — auch für die Jahre vor 1948 — unterstreicht neuerdings nachdrücklich in einer fundamentalen Analyse Uwe Kleinert, *Flüchtlinge und Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen 1945–1961. Arbeitsmarkt — Gewerbe — Staat*, Düsseldorf 1988.

<sup>34)</sup> Zweckmäßig wären Fallstudien, in denen Lebensläufe und Bildungsgänge von gemeinsam aufgewachsenen Vertriebenen- und Einheimischen-Kindern verglichen werden. In dieser Hinsicht wenig ergiebig Brunhilde Scheuringer, *Dreißig Jahre danach. Die Eingliederung der volksdeutschen Flüchtlinge und Vertriebenen in Österreich*, Wien 1983.

<sup>35)</sup> Zusammenfassend dazu jetzt Marion Frantzioch, *Die Vertriebenen. Hemmnisse, Antriebskräfte und Wege ihrer Integration in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1987, S. 120 ff.

<sup>36)</sup> Entscheidend ist hier die durch die technischen Medien stark mit geprägte Jugendkultur. — Zum folgenden siehe grundlegend Louis Ferdinand Helbig, *Der ungeheure Verlust. Flucht und Vertreibung in der deutschsprachigen Belletristik der Nachkriegszeit*, Wiesbaden 1988.

<sup>37)</sup> Vgl. L. Leonhart (Anm. 20), S. 75 f.

aus beobachtet wurde – bestimmte Wallfahrten z. B.<sup>38)</sup> – sich erhalten haben, ist nicht bekannt. Der allgemeine Rückgang aktiver kirchlicher Gebundenheit war bei den Vertriebenen offensichtlich stärker als bei den Westdeutschen<sup>39)</sup>. Nichtsdestoweniger ist die Rolle der Kirchen bei der Eingliederung der Flüchtlinge in Westdeutschland kaum zu überschätzen. Genauer erkundet ist allerdings erst die institutionelle Seite des kirchlichen Wirkens, in Ansätzen auch die auf politische Entscheidungen bezogene<sup>40)</sup>. Fest steht auch die Verstärkung der Tendenz zur konfessionellen Mischung der Bevölkerung durch die Flüchtlingsansiedlungen. In nicht wenigen rein protestantischen Dörfern wurde oft nach dem Krieg eine zweite, eine katholische Kirche gebaut, und in katholischen Gegenden wurden protestantische Kirchen eingerichtet<sup>41)</sup>. Von großem Interesse wäre auch eine Darstellung der Integrationsleistung der in Deutschland zahlenmäßig nicht sonderlich starken Freikirchen; eine zeitnahe Sozialgeschichte der Kirchen generell ist ein großes Forschungsdesiderat.

#### IV. Die sechziger Jahre: Vertriebenenpolitik – Forschung

In den sechziger Jahren trat in der westdeutschen Flüchtlingsforschung eine Ruhepause ein. Inzwischen war der „Heimat“-Begriff ersten ideologiekritischen Reflexionen unterzogen worden<sup>42)</sup>; überdies begann sich ein Generationswechsel bei den Forschern abzuzeichnen. Es erwies sich, daß es den ostdeutschen Wissenschaftlern nur bedingt gelungen war, ihre Zielsetzungen und Fragestellungen in wissenschaftlich-politischen Traditionen zu verankern. Zwar erhielten die sie z. T. leitenden Studien von vor 1945 nur zum Teil „Klassiker“-Charakter<sup>43)</sup>, doch das damals aktuelle sozialwis-

Am schwierigsten wird es sein, die Eingliederung auf dem Felde der Alltagskultur nachzuzeichnen. Erste Erkundungen z. B. zu den Veränderungen der Nahrungsgewohnheiten deuten darauf hin, daß nicht nur eine Zahl landsmannschaftlich gebundener Gerichte aufgegeben wurde, sondern auch der Rhythmus einzelner Mahlzeiten<sup>42)</sup>. Diese Erkundungen dürften aber erst dann zu genauen Erkenntnissen über das Maß der Anpassung führen, wenn die gleichzeitigen Änderungen in Nahrungsgewohnheiten und Mahlzeitenfolgen auch der einheimischen Westdeutschen ermittelt sind. Der Rückgang der Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten, die Verlängerung der Arbeitswege mit der Zunahme der „Berufspendler“, die Änderung der Arbeitszeiten im Zuge des Trends zum Großbetrieb und schließlich der Anstieg der Berufstätigkeit auch der Ehefrauen und Mütter (seit etwa 1960) – all dies hat den Alltag fast der gesamten Bevölkerung gerade in jenen Jahren erheblich verändert, in denen die hier angesprochenen Forschungen entstanden<sup>43)</sup>.

senschaftliche Forschungsinteresse, das sich u. a. mit den Tendenzen zur Entspannungs- und „Neuen Ostpolitik“ verband, richtete sich eher auf die Vertriebenen selbst als auf die von ihren Vertretern empfohlenen Forschungsgegenstände. Erste Studien über den BHE entstanden<sup>46)</sup>, und auch den Funktionen der Vertriebenenverbände und -politikern in der bundesrepublikanischen Politik wurde zunehmend kritische Aufmerksamkeit zuteil<sup>47)</sup>. Die umfangreichsten Untersuchungen zu dieser Fragestellung entstanden in den Niederlanden und in den USA (Hiddo M. Jolles und Hans W. Schoenberg<sup>48)</sup>), doch gelang es auch einem westdeutschen Soziologen in einem Maße das Vertrauen von Vertriebenenverbänden und damit Einblick in die Binnenkommunikation zu erhalten, wie es seither kaum wieder gelungen ist<sup>49)</sup>. Immerhin konnte durch die Studie von Manfred Wambach zur politischen und Verbandssoziologie der Vertriebenen der Rahmen für eine politikwissenschaftlich-zeitgeschichtliche Analyse der Vertriebenenpolitik abgesteckt werden, den zu füllen heutigen Forschern in Ansätzen möglich ist. Wie schwierig lange Zeit der Zugang zu Vertriebenenverbänden war, läßt sich an einer 1978 veröffentlichten Dissertation ablesen, deren Verfasser sich nur mit „Wallraff-

<sup>38)</sup> Vgl. Alfred Karasek-Langer, Neue Formelemente im bayerischen Wallfahrtswesen durch den Zustrom an Heimatvertriebenen, in: Bayerisches Jahrbuch für Volkskunde, 1951, S. 103–107.

<sup>39)</sup> Hinweise dazu bei Hiddo M. Jolles, Zur Soziologie der Heimatvertriebenen und Flüchtlinge, Köln-Berlin 1965, S. 255.

<sup>40)</sup> Vgl. Hartmut Rudolph, Evangelische Kirche und Vertriebene, 2 Bde., Göttingen 1984/85.

<sup>41)</sup> Grundlegend dazu Walter Menges, Wandel und Auflösung der Konfessionszonen, in: F. Edding/E. Lemberg (Anm. 11), Bd. III, S. 1–23.

<sup>42)</sup> Vgl. dazu z. B. Hans Georg Schmeling, Werktags- und Sonntagskost nach Vertreibung, Flucht und Neueingliederung, in: Rheinisch-Westfälische Zeitschrift für Volkskunde, XIV (1967), S. 90–109, zusammenfassend jetzt M. Frantziach (Anm. 35), S. 231 ff.

<sup>43)</sup> Diesen Fragen gehen zur Zeit in einem von der Volkswagenstiftung geförderten Forschungs-Projekt Axel Schildt, Thomas Süßbeck, Arnold Sywottek und Michael Wildt in Hamburg nach.

<sup>44)</sup> Hinweise dazu bei Hermann Bausinger, Heimat und Identität, in: Elisabeth Moosmann (Hrsg.), Heimat. Sehnsucht nach Identität, Berlin 1980.

<sup>45)</sup> Einige von ihnen wurden in renommierten wissenschaftlichen Buchgesellschaften neu aufgelegt.

<sup>46)</sup> Vgl. F. Neumann (Anm. 24).

<sup>47)</sup> Die Dissertation von B. Sonnwald (Anm. 23) registriert und reflektiert diese kritische Einstellung wohlwollend distanziert.

<sup>48)</sup> Vgl. H. M. Jolles (Anm. 39); Hans W. Schoenberg, Germans from the East. A study of their migration, resettlement, and subsequent group history since 1945, The Hague 1970.

<sup>49)</sup> Vgl. M. Wambach (Anm. 2); ferner Johannes D. Steiner, Vertriebenenverbände in Nordrhein-Westfalen 1945 bis 1954, Düsseldorf 1986.

Methoden“ Zugang zu einschlägigem Material über die innerverbandliche Willensbildung in Fragen des „Ostkunde“-Unterrichts verschaffen konnte<sup>50</sup>).

So hat die systematische Erkundung der Rolle der Vertriebenen in der bundesrepublikanischen Politik auch in der Geschichtsforschung noch kaum begonnen. Fest steht allein der nicht mehr bestrittene Rückgang des Einflusses der Vertriebenenverbände und die hohe Zahl von Vertriebenen unter den Berufspolitikern besonders in der SPD<sup>51</sup>). Am Beispiel des zunächst der Deutschen Partei, dann

der CDU angehörigen langjährigen Bundesministers für Verkehr Hans-Christoph Seebohm, der lange Jahre durch seine „Sonntagsreden“ bei Vertriebenen-Verbandstreffen Aufsehen erregte — er selbst war Sudetendeutscher —, ließe sich die Rolle eines westdeutschen Vertriebenenpolitikers in ihrer alltäglichen Wahrnehmung gut nachzeichnen, symbolisierte das von Seebohm geleitete Ressort doch besonders nachhaltig den wirtschaftlichen Aufstieg Westdeutschlands im westlichen Verbund, während er besonders in Osteuropa als Spitzenrepräsentant des (west)deutschen „Revanchismus“ galt und entsprechende Reaktionen hervorrief.

## V. Zeitgeschichtliche Eingliederungsforschung

Die neuere zeitgeschichtliche Forschung wandte sich bisher vor allem den Ausgangsinteressen der Flüchtlingsforschung nach 1945 zu. Eine der (wieder) aufgenommenen Leitfragen war, warum die nach dem Krieg erwartete oder befürchtete Radikalisierung der Flüchtlinge ausgeblieben sei<sup>52</sup>). Das am breitesten in einer Lokalstudie (über Kiel) untersuchte Problem konnte zwar nicht abschließend geklärt werden, die dabei zutage geförderten Informationen über die Flüchtlingsverwaltung und die Verhältnisse, unter denen die Flüchtlinge zunächst lebten, lassen zusammen mit anderen Lokal- und Regionaldarstellungen<sup>53</sup>) jedoch allmählich ein facettenreicheres, konkreteres Bild von der Ankunft, der (oft abweisenden) Aufnahme, der Hilfe und Selbsthilfe entstehen, als es zeitgenössisch gezeichnet wurde.

Besonders über Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Bayern sind entsprechende Kenntnisse in den letzten zehn Jahren erheblich verbreitert worden. Erinnerungsfreudige Beamte, deren Karrieren sich mit der Flüchtlings-

eingliederung verknüpften, haben geholfen, hier tiefere Fundamente zu legen<sup>54</sup>). Besonders für Bayern, wo auf die Betonung des Rechtsstandpunktes, daß Deutschland in den Grenzen von 1937 fortbestehe, viel Wert gelegt wird, wurde herausgestellt, daß sich die bayerische Politik von vornherein darauf einstellte, die hier vor allem einströmenden Sudetendeutschen auf Dauer aufzunehmen. Sie wurden den Franken, Schwaben und Bayern als „vierter Stamm“ des bayerischen Staatsvolkes gewissermaßen ans Herz gelegt. Solche Quellen erinnern daran, daß sich nicht nur Vertriebenenpolitiker, sondern auch die Eingliederungsinstanzen an politisch-kulturellen Mustern orientierten, die man im industriegesellschaftlichen Deutschland nicht vorschnell als anachronistisch abtun sollte. Allerdings haben Bemühungen einer an ethnologischen Akkulturationstheorien orientierten Volkskunde bisher m. E. in der deutschen Flüchtlingsforschung keine spektakulären Ergebnisse hervorgebracht<sup>55</sup>).

Weiterführender scheinen dagegen Hinweise auf besondere Erfahrungen der Flüchtlingsbetreuung, die in Deutschland vorhanden waren, als der Krieg

<sup>50</sup>) Vgl. Rolf Meinhardt, „Deutsche Ostkunde“. Ein Beitrag zur Pädagogik des Kalten Krieges 1945–1968, Oldenburg 1978.

<sup>51</sup>) Hinweise dazu bei M. Frantzioc (Anm. 35), S. 149 ff.

<sup>52</sup>) Vgl. Hartmut Grieser, Die ausgebliebene Radikalisierung. Zur Sozialgeschichte der Kieler Flüchtlingslager im Spannungsfeld von sozialdemokratischer Landespolitik und Stadtverwaltung 1945–1950, Wiesbaden 1980.

<sup>53</sup>) Vgl. dazu u. a. Norbert Baha, Wiederaufbau und Integration. Die Stadt Delmenhorst nach 1945, Delmenhorst 1983; Dieter Brosius/Angelika Hohenstein, Flüchtlinge im nordöstlichen Niedersachsen 1945–1948, Hildesheim 1985; Siegfried Schnier, Die Aufnahme und Eingliederung von Flüchtlingen und Vertriebenen in der Hansestadt Lübeck, Lübeck 1980; Falk Wiesemann, Erzwungene Heimat. Flüchtlinge in Nordrhein-Westfalen, in: Gerhard Brunn (Hrsg.), Neuland Nordrhein-Westfalen und seine Anfänge nach 1945/46, Essen 1986; Franz Bauer, Flüchtlinge und Flüchtlingspolitik in Bayern 1945–1950, Stuttgart 1982.

<sup>54</sup>) Vgl. u. a. Martin Kornrumpf, In Bayern angekommen. Die Eingliederung der Vertriebenen: Zahlen, Daten, Namen, München 1979; Peter Paul Nalun, Doch das Leben ging weiter. Skizzen zur Lage, Haltung und Leistung der Vertriebenen und Flüchtlinge und Eingesessenen nach der Stunde Null, Köln 1971; Hans Joachim von Merkatz (Hrsg.), Aus Trümmern wurden Fundamente, Vertriebene, Flüchtlinge, Aussiedler. Drei Jahrzehnte Integration, Düsseldorf 1979.

<sup>55</sup>) Das Problem ethnischer Abgrenzung als Moment der Integration spricht am Beispiel der Sudetendeutschen in Bayern an Edgar Pscheidt, Als Flüchtling in Bayern. Zwischen Integration, Auswanderung und Rückkehr, 1988 (Ms.). Den Wandel der volkkundlichen Orientierung zeichnet nach Hermann Bausinger, Das Problem der Flüchtlinge und Vertriebenen in den Forschungen zur Kultur der unteren Schichten, in: Schulze u. a. (Anm. 7), S. 180 ff.

zu Ende war<sup>56</sup>). Denn der Flüchtlingsstrom aus dem Osten setzte ja schon Anfang 1945 ein, und in den Jahren zuvor waren die Evakuierungen der Bevölkerung aus den zerbombten Städten zu organisieren. Das Personal, das Betreuungsaufgaben wahrnahm, war vor allem auf unterer Ebene vor und nach Kriegsende größtenteils dasselbe; es war an sozialpolitische und „sozialhygienische“ Normen des „Dritten Reiches“ gewöhnt. Hier zeichnet sich eine mögliche Diskussion über die Fortgeltung solcher Normen auch bei der Flüchtlingsaufnahme ab. In einer solchen Diskussion lassen sich auch neue Perspektiven zur Verknüpfung der Flüchtlingsgeschichte zu der anderer Fremdgruppen in der (west-)deutschen Gesellschaft gewinnen, die bisher vor allem durch die Gemeinsamkeit der Wanderung hergestellt wurde: zur Geschichte der Fremdarbeiter der Displaced Persons (DPs), der Gastarbeiter und neuerdings der Aussiedler<sup>57</sup>).

Neuigkeitswert haben die zeitgeschichtlichen Forschungen wohl vor allem für die nachgewachsenen Generationen, für die das Thema Flucht und Vertreibung lange Jahre unbesetzt oder negativ besetzt war, weil sie die Vertriebenenpolitik und die dabei immer wieder mobilisierten Erinnerungen als Hemmschuh der gerade von ihnen breit unterstützten „neuen Ost- und Entspannungspolitik“ aufgefaßt hatten<sup>58</sup>). Diese Generationen entdecken die Flüchtlingsgeschichte im Zuge eines neu aufkommenden Geschichtsinteresses, bei dem Herkunft und Identität („roots“) offenbar mit im Spiel sind, das aber keine politisch-programmatische Wirkung entfaltet, wie sie mit der „Ostkunde“ beabsichtigt war. Eher lassen sich Gemeinsamkeiten zu kulturpflegerischen Vorstellungen eines Günter Grass Ende der sechziger Jahre aufweisen. Bezeich-

nend für dieses Interesse scheint der sozial- und lebensgeschichtliche Zugriff, der nicht allein auf die Flucht- und Vertreibungsvorgänge konzentriert ist<sup>59</sup>). Zwar wurde in den vergangenen Jahren nicht selten – besonders im Anschluß an die Publikationen von Alfred de Zayas, der sich seit Ende der siebziger Jahre als US-Bürger dieses Themas intensiv annahm<sup>60</sup>) – auch daran erinnert, doch die politischen Wirkungen solcher Mobilisierung scheinen mir sehr begrenzt. Selbst autobiographische Aufzeichnungen ehemals „verschleppter“ junger Frauen sind versöhnlich gehalten<sup>61</sup>).

Solche Berichte lassen erkennen, wie Menschen den Druck des Leidens abgebaut haben, der ihnen durch Flucht und Vertreibung entstand<sup>62</sup>). Die Erforschung dieses ermutigenden Abbaus des Leidensdrucks in seinen vielfältigen Ausprägungen und Begleiterscheinungen hat kaum schon begonnen. Es könnte eine bisher ungenutzte Perspektive für die Darstellung der deutschen Gesellschaftsgeschichte nach 1945 sein, die bis in die Gegenwart trägt. Konkrete Handlungsanweisungen aus der Vergangenheitsanalyse für die Bewältigung der Zukunft zu ziehen, wie gelegentlich im Blick auf die aktuelle Zuwandererintegration in der Bundesrepublik gefordert wird, ist wohl angesichts der Unterschiede zwischen der Situation eines kriegszerstörten Landes mit einer politisch noch weithin desorientierten Bevölkerung nach 1945 und einer mit Wohlstandsfolgeproblemen beschäftigten Gesellschaft heute kaum angemessen. Aber sensibel oder sensibler zu werden für die Verhaltensmuster, die den mitmenschlichen Umgang in dieser Gesellschaft geprägt haben und noch mitprägen – dazu könnte eine solche Forschung wohl beitragen. Erste theoretische Konzepte liegen seit Jahren vor<sup>63</sup>).

<sup>56</sup>) Vgl. Evelyn Glensk, Vertriebene und Flüchtlinge in Hamburg 1945 – Ein Aspekt sozialpolitischer Kontinuität, in: Hamburger Zustände. Jahrbuch zur Geschichte der Region Hamburg, Hamburg, 1 (1988), S. 65–94.

<sup>57</sup>) Vgl. Siegfried Bethlehem, Heimatvertriebene, DDR-Flucht, Gastarbeiterwanderung, Wanderungsströme und Wanderungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1982; Ulrich Herbst, Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880 bis 1980. Saisonarbeiter – Zwangsarbeiter – Gastarbeiter, Berlin-Bonn 1986; Wolfgang Jacobmeyer, Vom Zwangsarbeiter zum heimatlosen Ausländer. Die Displaced Persons in Westdeutschland 1945 bis 1951, Göttingen 1985; zusammenfassend Klaus J. Bade, Sozialhistorische Migrationsforschung und ‚Flüchtlingsintegration‘, in: R. Schulze u. a. (Anm. 7), S. 126–162. Für Umfeld und Herkunft solcher ‚Integrations‘-Konzepte siehe z. B. Heidrun Kaupen-Haas, Eugenik, Volk und Raum. Städtehygiene und Bevölkerungspolitik, dargestellt an einer Karriere seit 1926, in: A. Schildt/A. Sywottek (Anm. 31), S. 288–305.

<sup>58</sup>) Zahlreiche Hinweise dazu in: Carl-Christoph Schweitzer/Hubert Feger (Hrsg.), Das deutsch-polnische Konfliktverhältnis seit dem Zweiten Weltkrieg. Multidisziplinäre Studien über konfliktfördernde und konfliktmindernde Faktoren in den internationalen Beziehungen, Boppard 1975.

<sup>59</sup>) Vgl. z. B. die „oral-history“-Analyse von Alexander von Plato, Fremde Heimat. Zur Integration von Flüchtlingen und Einheimischen in die Neue Zeit, in: Lutz Niethammer/Alexander von Plato (Hrsg.), „Wir kriegen jetzt andere Zeiten“, Berlin-Bonn 1985, S. 172 ff.

<sup>60</sup>) Vgl. Alfred Maurice de Zayas, Die Angloamerikaner und die Vertreibung der Deutschen. Vorgeschichte, Verlauf, Folgen, München 1978.

<sup>61</sup>) Hinweise dazu bei Arnold Sywottek, ‚Umsiedlung‘ und ‚Räumung‘, ‚Flucht‘ und ‚Ausweisung‘. Bemerkungen zur deutschen Flüchtlingsgeschichte, in: R. Schulze (Anm. 7), S. 69–80. Ohne spektakuläre Resonanz blieb bisher die von der Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen veröffentlichte Dokumentation; Vertreibung und Vertreibungsverbrechen 1945–1948. Bericht des Bundesarchivs vom 28. Mai 1974. Archivalien und ausgewählte Erlebnisberichte, Bonn 1989.

<sup>62</sup>) Vgl. Louis F. Helbig, Das Flucht- und Vertreibungsgehehen in Belletristik und Literaturforschung 1945–1985: „Wie Menschen Geschichte erleiden“, in: Jahrbuch der schlesischen Friedrich-Wilhelm-Universität, XXVII (1986), S. 223–278.

<sup>63</sup>) Vgl. Hans Peter Dreitzel, Die gesellschaftlichen Leiden und das Leiden an der Gesellschaft. Eine Pathologie des Alltagslebens, Stuttgart 1980.

## **Gerd Wehner: Die Deutschlandpolitik der Westalliierten von 1945 bis 1955**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/89, S. 3–12

In diesem Beitrag werden die ersten ereignisreichen zehn Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges dargestellt, die durch den Übergang von der Besatzungszeit zur Gründung der Bundesrepublik charakterisiert sind. Die Deutschlandpolitik jener Jahre wird hier ausschließlich aus der Perspektive und Interessenlage der drei Westmächte betrachtet. Dabei liegt das Augenmerk auf den gemeinsamen Zielen der Westalliierten, die trotz unterschiedlicher Auffassungen im einzelnen vorhanden waren.

Es wird der mühsame Weg skizziert, als nach dem Scheitern der Vier-Mächte-Verantwortung die drei westlichen Staaten eine Lösung zu finden hatten, die ihren Interessen nachkam und gleichzeitig die Tür für eine Verständigung mit der Sowjetunion in der Deutschlandfrage offen ließ. In diesem Zusammenhang wird u. a. die Londoner Sechs-Mächte-Konferenz von 1948, die bisher von der historischen Forschung nicht berücksichtigt wurde, als Nahtstelle in der Vorgeschichte der Bundesrepublik vorgestellt. Diese Verhandlungen, die zu einer Verständigung in der Verfassungsfrage und zu einer Einigung über die Vorbehaltsrechte der Westmächte führten wie zu einer Lösung über die Modalitäten der Übergabe von Verfassung und Besatzungsstatut, werden in Kürze skizziert.

Die einzelnen Etappen, die nach der Gründung der Bundesrepublik zur Souveränität führten, werden vor dem Hintergrund der jeweiligen Interessenlage der Westalliierten analysiert. Die unterschiedliche Einschätzung der Westmächte über das richtige Maß zwischen den Erfordernissen des neuen Staates und den Kontroll- und Vorbehaltsrechten, die sich die Westmächte sicherten, spielte ebenso eine Rolle wie die weltpolitische Entwicklung.

Letztlich wird aufgezeigt, daß die Sorge der Westalliierten um die Zukunft Europas und das Festhalten der Westmächte an der Vier-Mächte-Verantwortung für Gesamtdeutschland dazu führten, daß die Bundesrepublik Deutschland Abstriche vom vollen Souveränitätsstatus hinnehmen mußte.

## **Heiner Timmermann: Die SED und die deutschlandpolitischen Konferenzen der Alliierten (1947–1949)**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/89, S. 13–21

Auf der Potsdamer Konferenz 1945 waren die Siegermächte übereingekommen, ein friedliches und demokratisches Deutschland aufzubauen. Bei den unterschiedlichen Zielsetzungen und Wertvorstellungen einer marxistisch-leninistischen Macht einerseits und der Westmächte andererseits mußte es darüber gegensätzliche Interpretationen geben, die zu antagonistischen Politiken führten.

Diese unterschiedlichen Zielsetzungen werden nachgewiesen durch die Arbeiten des Rates der Außenminister für die deutschlandpolitischen Konferenzen der Alliierten in Moskau (Frühjahr 1947), in London (Ende 1947) und in Paris (Mai/Juni 1949), und zwar hier hinsichtlich der Thematik der Schaffung einer politischen und verfassungsmäßigen Struktur für das neue Deutschland. Verdeutlicht wird ebenfalls die Interessenidentität zwischen der UdSSR und der SED in diesen Fragen, die zugleich Existenzfragen der SED waren.

### **Siegfried Mielke: Gewerkschaften in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland (1945—1949)**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/89, S. 22—37

Die Bedeutung der Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland für die langfristige Entwicklungsrichtung der Bundesrepublik ist unbestritten, wird jedoch kontrovers diskutiert. Beides gilt auch für die Gewerkschaftsentwicklung dieser Jahre. Während jedoch deren Organisationsgeschichte Gegenstand zahlreicher Studien war, wurden die gewerkschaftlichen Neuordnungsvorstellungen (z. B. Wirtschaftsdemokratie-Konzeption), die Strategien der Gewerkschaften zu ihrer Durchsetzung und die Frage nach den gewerkschaftlichen Handlungsspielräumen bisher eher vernachlässigt.

Der Beitrag skizziert und analysiert die wirtschaftsdemokratischen Vorstellungen der Gewerkschaften und fragt nach den gewerkschaftlichen Aktivitäten zu ihrer Verwirklichung. Er versucht u. a. folgende Fragen zu beantworten: Gab es Formen und Aktionen, um die eigenen programmatischen Forderungen auf anderem als auf gesetzlichem Wege durchzusetzen? Wie war das Verhältnis zur gewerkschaftlichen Basis und zu den Betriebsräten? Wurde von seiten der Gewerkschaften der Versuch unternommen, Tarifpolitik und Arbeitskämpfe als Hebel für eine Durchsetzung z. B. der Rechte der Betriebsräte zu nutzen? Wie verhielten sich die Gewerkschaften zu so zentralen Sachfragen wie Marshall-Plan, Währungsreform und Demontage? Diese hatten nicht nur erhebliche Rückwirkungen auf die ökonomische Situation der Mitglieder der Gewerkschaften, sondern auch auf ihre Neuordnungsvorstellungen und die gewerkschaftlichen Handlungsspielräume.

### **Arnold Sywottek: Flüchtlingseingliederung in Westdeutschland. Stand und Probleme der Forschung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/89, S. 38—46

Das Problem der Eingliederung von Flüchtlingen und Zuwanderern in die westdeutsche Gesellschaft gehört zur Geschichte dieser Gesellschaft seit ihrer Entstehung nach dem Zweiten Weltkrieg. Der Beitrag zeichnet nicht den Eingliederungsprozeß selbst nach, sondern er skizziert die Geschichte seiner wissenschaftlichen Begleitung und rückblickenden Analyse. Markiert werden Ausgangsfragen und Motive dieser Beobachtungen und einige sich damit verknüpfende Bemühungen zur Vertretung von Vertriebenen-Interessen, die manchmal als Ausdruck bundesrepublikanischer Politik Irritationen hervorriefen, historisch aber auch als Momente einer politisch-kulturellen Integration gesehen werden sollten.