

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

17/2005 · 25. April 2005



50 Jahre Souveränität

Hanns Jürgen Küsters

Von der beschränkten zur vollen Souveränität Deutschlands

Siegfried Schwarz

Pariser Verträge – Besiegelung deutscher Zweistaatlichkeit

William Glenn Gray

Die Hallstein-Doktrin: Ein souveräner Fehlgriff?

Astrid M. Eckert

Bundesdeutsche Souveränität durch Aktenrückgabe

Editorial

Souveränität stand jahrhundertlang für die uneingeschränkte Macht des Staates und konstituierte sein Selbstverständnis. Das Recht auf Selbstbestimmung gilt völkerrechtlich noch als sakrosankt. Es impliziert die Gleichheit aller Staaten und den Schutz des Schwächeren gegenüber dem Mächtigeren. In der politischen Wirklichkeit ist dieser Idealzustand jedoch nur in Ausnahmefällen zu finden. Würde man Carl Schmitts Souveränitätsdefinition zu Grunde legen, der zufolge nur derjenige Staat als souverän gelten kann, der über den Ausnahmezustand gebietet, träfe dies mit Einschränkungen vielleicht nur noch für die USA zu. Die internationale Staatenwelt wird zunehmend interdependenter. Neben den Nationalstaaten gibt es andere Akteure wie internationale und multinationale Organisationen und Konzerne, die weit größere Macht und Einfluss besitzen als viele Nationalstaaten.

Die 1949 gegründete Bundesrepublik Deutschland ist ein Beispiel dafür, wie mühselig der Weg zur vollen staatlichen Souveränität sein kann. Selbst die Auseinandersetzung über die Rückgabe von Akten durch die alliierten Siegermächte stellte einen Schritt auf dem Weg zur Selbstbestimmung dar. Als die Westmächte der Bundesrepublik 1955 weitgehende Souveränität gewährten, behielten sie Rechte und Verantwortung für „Deutschland als Ganzes“ bis zum Zwei-plus-Vier-Vertrag 1990.

Der erste deutsche Politiker, der die außenpolitische Entscheidungsfreiheit betont hat, ist Bundeskanzler Gerhard Schröder. Angesichts des Irakkrieges bot er den USA die Stirn – deutsche Außenpolitik werde im Kanzleramt in Berlin gemacht. Alle nachfolgenden Regierungen werden sich daran messen lassen müssen.

Ludwig Watzal

Von der beschränkten zur vollen Souveränität Deutschlands

Als die Pariser Verträge am 5. Mai 1955 in Kraft traten, markierten sie die erste große Zäsur in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Zehn Jahre waren vergangen seit der bedingungslosen Kapitulation der deutschen Wehrmacht und der Übernahme der obersten Gewalt in Deutschland

Hanns Jürgen Küsters

Dr. rer. pol., geb. 1952; Privatdozent für Wissenschaft von der Politik und Zeitgeschichte an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn und Leiter der Edition Dokumente zur Deutschlandpolitik, Bundesarchiv, Bundesgrenzschutzstraße 100, 53757 Sankt Augustin. h.kuesters@barch.bund.de

durch die vier alliierten Hauptsiegermächte des Zweiten Weltkriegs. „Wir sind ein freier und unabhängiger Staat“, der „jetzt die Souveränität und damit die Freiheit zurückerlangt“ hat,¹ verkündete Bundeskanzler Konrad Adenauer stolz und stärkte damit das Selbstbewusstsein der jungen Bundesrepublik. Doch wusste er genau: Ihre Souveränität war politisch definiert und unterlag unüberwindbaren Beschränkungen, solange Deutschland geteilt war und keine Friedensregelung mit allen Vier Mächten existierte.

Absicht der Verträge

Seit Gründung der Bundesrepublik im Herbst 1949 war Adenauer bestrebt, die drei Westmächte möglichst schnell zur Beendigung des Besatzungsregimes zu bewegen. Sein Angebot eines deutschen Verteidigungsbeitrags bot dazu den Hebel. Mit seiner Politik der Westbindung wollte er vier Ziele erreichen: für die Bundesrepublik Handlungsfreiheit herstellen, Sicherheit und Schutz vor einem Angriff der Sowjetunion erlangen, die Westmächte verpflichten, das Ziel der Wie-

dervereinigung zu unterstützen, und ihren Schutz für West-Berlin gewährleisten.

Aus dem ursprünglichen Gedanken, das seit dem 21. September 1949 geltende Besatzungsstatut durch einen Sicherheitspakt zu ersetzen, entwickelte sich bald ein System von Verträgen. Eckpfeiler waren der Deutschland-Vertrag vom 26. Mai 1952 und der Vertrag über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG), die als Rahmen für den deutschen Verteidigungsbeitrag dienen sollte. Das Mehrheitsvotum der französischen Nationalversammlung am 30. August 1954 gegen die Aufnahme der Ratifizierungsdebatte stürzte die Westintegrationspolitik in ihre größte Krise. Adenauer lehnte das Angebot der Drei Mächte ab, den Deutschland-Vertrag, der weitgehende Beschränkungen der Souveränität enthielt, in Kraft zu setzen. Ein halbes Jahr zuvor hatte die Sowjetunion in einer einseitigen Erklärung vom 25. März 1954² mit der DDR „gleiche Beziehungen wie mit anderen souveränen Staaten“ aufgenommen und ihr formal bescheinigt, „nach eigenem Ermessen über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten einschließlich der Fragen der Beziehungen zu Westdeutschland zu entscheiden“.

Auf den Außenministerkonferenzen in London und Paris Ende September und im Oktober 1954³ rang Adenauer den drei Westmächten das Zugeständnis ab, den Deutschland-Vertrag zu modifizieren und das Besatzungsstatut aufzuheben. Die Bundesrepublik Deutschland besaß demnach „die volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten“. Im Gegenzug zur Verzichtserklärung der Bundesregierung, die Einheit Deutschlands gewaltsam wiederherzustellen, verpflichteten sich die Drei Mächte vertraglich, die Bundesrepublik bei

¹ Vgl. Ansprache Adenauers über den Sender Freies Berlin vom 5. 5. 1955, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 85 vom 6. 5. 1955, S. 701 f.

² Vgl. Erklärung der Regierung der UdSSR vom 25. 3. 1954, in: Dokumente zur Deutschlandpolitik der Sowjetunion, Bd. I, hrsg. vom Deutschen Institut für Zeitgeschichte, Berlin (Ost) 1957, S. 501 f.

³ Vgl. Dokumente zur Deutschlandpolitik (DzD), II. Reihe/Bd. 4 Die Außenminister-Konferenzen von Brüssel, London-Paris, 8. August bis 23. Oktober 1954, hrsg. vom Bundesministerium des Innern/Bundesarchiv, bearb. vom Verfasser, München 2003.

der friedlichen Erreichung dieses Ziel zu unterstützen. Zunächst blieben die alliierten Notstandsrechte bestehen, bis die Bundesrepublik eine deutsche Notstandsgesetzgebung verabschiedete. Dass diese erst nach heftigen innenpolitischen Kontroversen 1968 zustande kam, ahnte niemand.

Voraussetzung für den deutschen Verteidigungsbeitrag war die Aufnahme der Bundesrepublik als gleichberechtigtes Mitglied in die nordatlantische Allianz. Fortan stand die Bundesrepublik unter dem kollektiven Sicherheitsschutz der NATO. Sämtliche aufzustellenden deutschen Streitkräfte im Umfang von zwölf Divisionen wurden dem NATO-Oberkommando assigniert. Für Adenauers erneute Verzichtserklärung auf die Herstellung von ABC-Waffen sagten die Bündnis-mächte zu, die Stationierung ausländischer Truppen in der Bundesrepublik nach dem NATO-Truppenstatut zu regeln. Damit wurde das Stationierungsrecht ausländischer Streitkräfte auf bundesdeutschem Gebiet den alliierten Vorbehaltsrechten entzogen und auf eine Vertragsgrundlage gestellt. Doch bis zur Ablösung des Truppenvertrags durch das NATO-Truppenstatut im Jahre 1963 behielten die Alliierten Rechte und Privilegien. Die Kontrolle der deutschen Aufrüstung übernahm die Westeuropäische Union (WEU). Sie entstand aus dem 1948 gegen eine erneute Aggression Deutschlands gegründeten Brüsseler Pakt unter Aufnahme der Bundesrepublik und Italiens. Den Weg zur Vertragsunterzeichnung am 23. Oktober 1954 in Paris ebneten drei deutsch-französische Vereinbarungen: die Abhaltung einer Volksabstimmung im Saarland über das vorgesehene Saar-Statut und zwei Abkommen über Wirtschafts- und Rüstungscooperation.

In der Folgezeit behauptete jede Bundesregierung gleich welcher parteipolitischen Couleur, die Bundesrepublik Deutschland sei aufgrund der Pariser Verträge souverän. Damit war aber allenfalls ihre politische Souveränität gemeint. Denn die Bundesregierung befand sich in einem Dilemma. Sie wollte ihren Grundgesetzauftrag erfüllen, die Einheit des deutschen Volkes herbeizuführen, durfte aber deutschlandpolitische Rechtspositionen der Vier Mächte nicht in Frage stellen. Ansonsten wäre der Viermächte-Verantwortung sowie den Forderungen Bonn nach Gewährung des Selbstbestimmungsrecht für alle Deut-

schen und nach Abschluss einer friedensvertraglichen Regelung die Grundlage entzogen worden.

Im Wesentlichen setzte sich die von Wilhelm G. Grewe, Völkerrechtsprofessor und Adenauers maßgeblicher Berater in diesen Rechtsfragen, entwickelte Philosophie durch, alliierte Vorbehaltsrechte mit souveränen Rechten für die Bundesrepublik zu vereinbaren. Demnach sollten die drei Westmächte die oberste Gewalt in Deutschland beibehalten, jedoch auf die Ausübung der Hoheitsrechte verzichten, mit Ausnahme ihrer am 5. Juni 1945 gemeinsam mit der Sowjetunion übernommenen Verantwortung für Deutschland als Ganzes.¹⁴ Der Bundesrepublik volle Souveränität zu gewähren hätte die Festschreibung der völkerrechtlichen Teilung Deutschlands bedeutet. Die alliierten Vorbehaltsrechte bildeten somit eine wichtige völkerrechtliche Klammer für den Fortbestand Deutschlands als Ganzes. Washington, London und Paris waren sich stillschweigend darüber einig. Sie respektierten die Bundesrepublik trotz dieser Einschränkungen de facto als politisch gleichberechtigte Macht im westlichen Bündnis. De jure aber blieb die Bundesrepublik Deutschland 1955 ein Staat mit beschränkter Souveränität.

Innenpolitische Auseinandersetzungen

Im Deutschen Bundestag war die Ratifizierung der Pariser Verträge heftig umstritten, genauso wie die Ostverträge der Regierung Brandt/Scheel Anfang der siebziger Jahre. Anknüpfend an die „Ohne-mich-Bewegung“ im Jahre 1951, mit der Sozialdemokraten, Gewerkschaftler, linke Katholiken und Vertreter der Evangelischen Kirche öffentlich gegen Pläne der Wiederbewaffnung protestiert hatten, stellten sich SPD und DGB am 29. Januar 1955 an die Spitze einer Protestkundgebung in der Frankfurter Paulskirche und verabschiedeten ein „Deutsches Manifest“¹⁵. Die Gegner der Verträge und natürlich die Regierung in Ost-Berlin¹⁶ führten hauptsächlich drei Argumente ins Feld. Zum einen: Die Aufstellung

¹⁴ Vgl. Wilhelm Grewe, Der Deutschland-Vertrag nach zwanzig Jahren, in: Dieter Blumenwitz u. a. (Hrsg.), Konrad Adenauer und seine Zeit. Politik und Persönlichkeit des ersten Bundeskanzlers. Beiträge von Weg- und Zeitgenossen, Stuttgart 1976, S. 698–718.

¹⁵ Wortlaut in: Europa-Archiv, 10 (1955) 4, S. 7350.

¹⁶ Vgl. Regierungserklärung Grotewohls vom 19. 11. 1954, in: Dokumentation der Zeit, hrsg. vom Deut-

deutscher Soldaten und ihre Eingliederung in die NATO werde die Teilung Deutschlands besiegeln. Angesichts des Ost-West-Konflikts wachse die Gefahr, dass Deutschland erneut zum Schlachtfeld einer militärischen Auseinandersetzung werde, möglicherweise sogar eines Atomkrieges. Zum anderen: Der Fortbestand alliierter Vorbehaltsrechte bewiese den Mangel an Souveränität der Bundesrepublik. Die Notstandsrechte würden es den Drei Mächten jederzeit erlauben, die oberste Gewalt wieder an sich zu ziehen. Und zudem: Der Deutschland-Vertrag leiste ihnen Vorschub, nichts für die Wiedervereinigung tun zu müssen. Sie würden die Oder-Neiße-Linie als endgültig betrachten und sich mit der Teilung zufrieden geben.

Dieser Kritik begegnete die Bundesregierung mit dem Hinweis auf die Gleichstellung der deutschen Soldaten in der NATO und den kollektiven Schutz, den die Bundesrepublik bei einem Angriff auf ihr Territorium genieße. Vollständige völkerrechtliche Souveränität bedeute die endgültige Anerkennung der Spaltung. Um dieser Entwicklung vorzubeugen, seien die Westmächte im Deutschland-Vertrag nunmehr rechtlich zur Unterstützung der Wiedervereinigung verpflichtet.

Hinter diesen Auseinandersetzungen stand die Furcht, nach Ratifikation der Verträge könnten alle Verhandlungen mit der Sowjetunion über die Wiedervereinigung endgültig gescheitert sein. Im Kern ging es um die politische Frage: Hat die Bundesrepublik mittels Westintegration und Wiederbewaffnung den richtigen Weg zur Wiedervereinigung beschritten, oder hat sie mit der Anerkennung machtpolitischer Realitäten Chancen vergeben? Und es ging um die moralische Frage: Hätte sie nicht aus Verantwortung für das ganze Deutschland auf die Westintegration zugunsten einer unbestimmten Wiedervereinigungsoption verzichten müssen?

Nach Ratifizierung der Verträge im März 1955 schwelte dieser Streit vor allem zwischen Adenauer und dem FDP-Vorsitzenden Thomas Dehler weiter und führte am Jahresende zum Bruch der Regierungskoalition. Die Debatte flammte im April 1957 wieder auf, als die Absicht der Regierung Adenauer

schen Institut für Zeitgeschichte Berlin (Ost), (1954) 84, S. 6076–6097.

bekannt wurde, die Bundeswehr mit nuklearwaffenfähigen Trägersystemen auszurüsten. Unter dem Motto „Kampf dem Atomtod“ unterstützte die SPD zunächst lauthals die Warnung von 18 deutschen Atomwissenschaftlern. Nach Chruschtschows Berlin-Ultimatum im November 1958 gab die SPD ihren Widerstand jedoch allmählich auf, weil sie bei den Wählern ihre potenzielle Regierungsfähigkeit nicht gefährdet sehen wollte.

Beschlüsse des Godesberger SPD-Parteitag im November 1959 und die Feststellung ihres Fraktionsvorsitzenden Herbert Wehner am 30. Juni 1960 im Bundestag, „wir bejahen die Landesverteidigung“, signalisierten die Anerkennung der Bundeswehr und der Pariser Verträge. Die Sozialdemokraten akzeptierten Adenauers Westintegrationspolitik als Fundament bundesdeutscher Außenpolitik. Dieser überparteiliche Konsens geriet erst Anfang der achtziger Jahre wieder ins Wanken, als SPD-Linke im Zuge der neuen Friedensbewegung und heftiger Demonstrationen gegen den NATO-Doppelbeschluss den Austritt der Bundesrepublik aus dem westlichen Bündnis forderten.

Haben die Pariser Verträge sich bewährt?

Das In-Kraft-Treten der Verträge von Paris und der NATO-Beitritt der Bundesrepublik hatten grundlegende Folgen. *Erstens*, die Westbindung der Bundesrepublik begründete eine neue Tradition deutscher Außenpolitik. Durch die Verträge erhielt sie jenen Handlungsspielraum, der ihr bis heute eine führende Rolle in der atlantischen Allianz ermöglicht.

Zweitens, die Sowjetunion reagierte am 14. Mai 1955 mit der Gründung des Warschauer Pakts unter Einbeziehung der DDR. Mit Billigung Moskaus proklamierte Ministerpräsident Otto Grotewohl für die DDR ebenfalls einen Wiedervereinigungsvorbehalt, der damals allerdings nicht im genauen Wortlaut, sondern nur sinnenstellt veröffentlicht wurde. Das vereinte Deutschland sollte volle Entscheidungsfreiheit besitzen und nicht im Vorhinein auf die Zugehörigkeit zu einem Bündnis verpflichtet werden.¹⁷

¹⁷ Grotewohl erklärte laut Schlusskommuniqué der Warschauer Konferenz europäischer Staaten zur Gewährleistung des Friedens und der Sicherheit in Europa bei Vertragsunterzeichnung am 14. 5. 1955 (Stiftung

Drittens, die Teilung Deutschlands verfestigte sich weiter. Aufkeimende Hoffnungen bei dem Genfer Gipfeltreffen der Vier Mächte im Juli 1955, es komme zu einer Entspannung im Ost-West-Verhältnis („Geist von Genf“), die Chancen auf einvernehmliche Lösungen über die Wiedervereinigung und den Abschluss eines deutschen Friedensvertrages eröffnen könnten, verliefen schnell. Der Kreml erklärte am 20. September 1955 die DDR für souverän.¹⁸ Sie besaß nun wie die Bundesrepublik formal die „volle Macht über die inneren und äußeren Angelegenheiten“ und hatte Verpflichtungen aus dem Aufenthalt sowjetischer Truppen auf ihrem Gebiet einzuhalten. Die Viermächterechte wurden davon nicht berührt.

Viertens, trotz der Blockbildung in Europa blieben prinzipielle Optionen für die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands offen: aus Sicht der DDR und der Sowjetunion unter kommunistischen Vorzeichen oder auf der Basis militärischer Neutralität, aus Sicht der Bundesrepublik und der Westmächte zur Einbindung des wiedervereinten Deutschlands in das westliche Bündnis.

Fünftens, mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Sowjetunion im September 1955 demonstrierte Adenauer den gewachsenen Handlungsspielraum der Bundesrepublik. Dieser Schritt war eine logische Folge der politischen Souveränitätserklärung der Pariser Verträge. Doch befand sich die Bundesregierung erneut in einer Zwangslage.

Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv, Berlin, Nachlass Grotewohl NY 4090/461, Bl. 231 f.), dass „das vereinigte Deutschland (...) von den Verpflichtungen, die von diesem oder jenem Teil Deutschlands entsprechend den militärisch-politischen Verträgen und Vereinbarungen, die vor seiner Vereinigung geschlossen und getroffen wurden, frei sein wird“. In der veröffentlichten Fassung dieser Erklärung war nur von einem Teil Deutschlands die Rede. Damit wurde der Eindruck erweckt, es sei der Beitritt der Bundesrepublik zur NATO gemeint. Der Hinweis auf „diesen oder jenen Teil Deutschlands“, der die DDR einschloss, blieb unerwähnt (Dokumente zur Außenpolitik der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, Bd. II, Berlin [Ost] 1955, S. 231).

¹⁸ Vgl. Vertrag über die Beziehungen zwischen der DDR und der UdSSR vom 20. 9. 1955, in: DzD, III. Reihe/Bd. 1, 5. Mai bis 31. Dezember 1955, hrsg. vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, bearb. von Ernst Deuerlein/Hansjörg Schierbaum, Bonn-Berlin 1961, S. 371–374.

Sie musste sich gegenüber den Westmächten als verlässlicher Partner profilieren und zugleich international ihren Alleinvertretungsanspruch behaupten. Mit Verkündung der Hallstein-Doktrin 1955 verhinderte sie über ein Jahrzehnt lang die weltweite Anerkennung der DDR. Zwar drohte Chruschtschow zeitweise, mit der DDR einen separaten Friedensvertrag abzuschließen. Doch zu Ulbrichts Enttäuschung riskierte er einen solchen Schritt nicht, der die Viermächte-Verantwortung aufgekündigt hätte.

Wie nützlich die alliierten Vorbehaltsrechte waren, stellte sich in Zeiten der Entspannungspolitik Anfang der siebziger Jahre heraus. Sowjetische Regierung und SED-Führung machten im Gleichklang unverändert die Pariser Verträge, den NATO-Beitritt der Bundesrepublik und die Wiederbewaffnung für die Zementierung der nationalen Spaltung und den fehlgeschlagenen Friedensvertrag verantwortlich.¹⁹ Dieser Vorwürfe konnte sich die sozialliberale Regierung Brandt/Scheel in den Verhandlungen über den Moskauer Vertrag von 1970 und über den Grundlagenvertrag von 1972 stets mit dem Hinweis auf die Verantwortung der Vier Mächte für Deutschland als Ganzes erwehren. Im „Brief zur deutschen Einheit“, den die Bundesregierung bei Unterzeichnung des Vertrags von Moskau übergab, formulierte sie nochmals ihr Ziel: „auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt“¹⁰. Eine Wiedervereinigung kam nur nach Erlangung der Freiheit für die Menschen in der DDR und nach Gewährung des Selbstbestimmungsrechts in Form freier Wahlen in Betracht.

Dieser Grundsatz blieb auch bei Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte am 1. August 1975 in Helsinki gewahrt. Die Regierung Schmidt/Genscher folgte der Position, die Brandt im Herbst 1969 eingenommen hatte: Die DDR wird de facto als Staat anerkannt,

¹⁹ Vgl. Pressekonferenz Ulbrichts in Berlin vom 19. 1. 1970, in: Dokumentation der Zeit, (1970) 7, S. 19–32. Erklärung Stophs, Erfurt vom 20. 3. 1970, in: DzD, VI. Reihe/Bd. 1, 21. Oktober 1969 bis 31. Dezember 1970, hrsg. vom Bundesministerium des Innern/Bundesarchiv, bearb. von Daniel Hofmann, München 2003, S. 398–435, hier S. 404.

¹⁰ Vgl. Brief zur deutschen Einheit, 12. 8. 1970, in: Bulletin, Nr. 107 vom 12. 8. 1970, S. 1058.

die De-jure-Anerkennung wird ihr aber verweigert. Der vereinbarte Modus Vivendi in Europa und Deutschland basierte hauptsächlich auf vier Grundsätzen: *Erstens*, die Sowjetunion war bereit, die Präsenz amerikanischer Truppen auf dem europäischen Kontinent als Stabilitätsfaktor anzuerkennen. *Zweitens*, die Lösung der deutschen Frage stand unverändert in direktem Zusammenhang mit der Frage der langfristigen Sicherheitsbeziehungen zwischen den beiden Blocksystemen. *Drittens*, ohne Berücksichtigung der Sicherheitsinteressen der europäischen Staaten war die Teilung Deutschlands nicht zu überwinden. *Viertens*, die friedliche Änderung von Grenzen und politischen Systemen wahrte die Möglichkeit einer friedlichen Wiederherstellung der deutschen Einheit und erlaubte es, den europäischen Integrationsprozess fortzusetzen. Paradoxerweise schuf die Anerkennung des Status quo zugleich die Voraussetzung für dessen Überwindung. Der vereinbarte Modus war aber nur von begrenztem Nutzen, weil er keine dauerhafte Lösung des Rechts aller Deutschen auf Freiheit und Selbstbestimmung implizierte, solange die endgültige politische und völkerrechtliche Regelung der deutschen Frage weiter ungeklärt blieb.

Auf der Grundlage der West- und der Ostverträge sowie der KSZE setzte die christdemokratisch-liberale Regierung Kohl/Genscher ab Oktober 1982 die Politik der schrittweisen Verbesserung der Zusammenarbeit fort, besonders im Verhältnis zu Ost-Berlin und Moskau. Bei aller Entspannungsbereitschaft schienen die Auffassungen zwischen Bonn und Moskau in zwei Punkten jedoch unüberbrückbar zu sein: Die Sowjetunion strebte nach wie vor eine uneingeschränkte Anerkennung des territorialen und politischen Status quo in Mitteleuropa seitens der Bundesregierung an. Und: Sie enthielt den Deutschen das Recht auf Selbstbestimmung vor. Für die Bundesregierung stellte die Überwindung der Teilung stets ein legitimes Interesse dar, das mit dem legitimen Interesse der Nachbarstaaten, in sicheren Grenzen zu leben, in Einklang gebracht werden musste. Diesbezüglich gelang mit Unterzeichnung der gemeinsamen deutsch-sowjetischen Erklärung vom 13. Juni 1989 bei Gorbatschows Besuch in Bonn ein wichtiger Durchbruch. Zum ersten Mal nach dem Kriege erkannte

ein sowjetischer Führer das Recht der Deutschen auf Selbstbestimmung an.¹¹

Wenige Monate später, nach dem Fall der Mauer, zahlte sich das jahrelange Festhalten der Bundesregierung an deutschlandpolitischen Rechtspositionen aus. Ohne die Rechtsverpflichtung der Westmächte zur Unterstützung der Wiedervereinigung und ohne die Verantwortung der Vier Mächte für Deutschland als Ganzes wären im Februar 1990 die Zwei-plus-Vier-Verhandlungen wohl kaum zustande gekommen.

Volle Souveränität im 2 + 4-Vertrag

Die Trennung, im Kreise der beiden deutschen Staaten und der Vier Mächte über die endgültige Beendigung der 1945 einseitig von den Alliierten übernommenen Rechte zu verhandeln und die Beratungen über Fragen der inneren Wiedervereinigung den Deutschen zu überlassen, beschleunigte den Vereinigungsprozess und setzte die Sowjetunion unter Zugzwang. Unmittelbar nach den ersten freien Wahlen in der DDR am 18. März 1990 handelten Bonn und Ost-Berlin den Vertrag über die deutsch-deutsche Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion aus, der am 1. Juli 1990 in Kraft trat. Er diente als eine Art Zugpferd für die anschließenden Verhandlungen über den Einigungsvertrag, doch mehr noch für die Regelung der äußeren Aspekte der Wiedervereinigung. Hier galt es vier Fragen zu klären, die seit den fünfziger Jahren eine zentrale Rolle spielten: die Bündniszugehörigkeit des vereinten Deutschland einschließlich der Gesamtstärke seiner Streitkräfte, Sicherheitsgarantien für die Alliierten, die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze bzw. der endgültige Verzicht Deutschlands auf ein Drittel seines ehemaligen Territoriums und die Aufgabe alliierter Vorbehaltsrechte, durch die Deutschland seine Souveränität erlangte.

Was wollte die Bundesregierung in den Zwei-plus-Vier-Verhandlungen erreichen? Vorrangiges Ziel war die Wiederherstellung der Einheit und Souveränität Deutschlands. Dabei sollten die Bindungen an NATO, EG und WEU erhalten bleiben. Bundeskanzler Kohl wollte die Sowjetunion so schnell wie möglich zum Abzug ihrer Truppen aus dem

¹¹ Vgl. Gemeinsame Erklärung vom 13. 6. 1989, in: Bulletin, Nr. 61 vom 15. 6. 1989, S. 542–544.

dann östlichen Teil des vereinten Deutschland bewegen und zugleich die Präsenz der Alliierten in Berlin im Einvernehmen mit allen Beteiligten beenden. Darüber hinaus sollte das politische System der Bundesrepublik auf die DDR ausgeweitet, der Kernstaat Bundesrepublik um das Beitrittsgebiet DDR zum Grundgesetz erweitert werden. Bei den Sechsmächte-Verhandlungen sollte es lediglich um eine vertragliche Regelung gehen, aufgrund deren bestehende Rechte der Alliierten obsolet würden.¹² Das Interesse der Bundesregierung an einem Friedensvertrag war äußerst gering. Ein Diktatfriede à la Versailles 1919 war ebenso wenig akzeptabel wie ein Sonderstatus, der Deutschland singularisieren und diskriminieren würde. Angesichts möglicher materieller Forderungen der Vielzahl ehemaliger Kriegsgegner war es ratsam, auf eine Friedenskonferenz zu verzichten. Die Deutschen wollten nicht mehr Angeklagte sein.

Einen Tag bevor Bundeskanzler Kohl am 10. Februar 1990 nach Moskau reiste und Gorbatschow seine Einwände gegen das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen in der DDR aufhob, ließ US-Präsident George Bush den Kanzler wissen, dass Washington der Einheit nur zustimme, wenn das vereinte Deutschland in der westlichen Allianz verankert sei.¹³ Wiedervereinigung ohne Westbindung war für Kohl keine Option. Zur Erlangung der Souveränität Deutschlands und des sowjetischen Einverständnis mit dessen NATO-Mitgliedschaft bot der Kanzler drei Zugeständnisse an: *Erstens*, die Respektierung der Sicherheitsinteressen aller Nachbarstaaten durch Verzicht auf ABC-Waffen. Dieses Angebot entsprach der Verzichtserklärung, mit der Adenauer 1954 auf der Londoner Neunmächte-Konferenz den Gordischen Knoten bei der Aushandlung der Pariser Verträge durchschlug. Kohl wiederholte diese Erklärung gegenüber Frankreichs Staatspräsidenten

ten François Mitterrand in Paris und Bush in Camp David.¹⁴ *Zweitens* stimmte Kohl der Begrenzung der staatlichen Einheit Deutschlands auf die Territorien der Bundesrepublik Deutschland, der DDR und Berlins zu. Damit bezog er dieselbe Position, der auch Adenauer nach den Verhandlungen über den Deutschland-Vertrag im Juni 1952 nicht widersprochen hatte.¹⁵ *Drittens* war Kohl zu einer endgültigen vertraglichen Bestätigung des Verzichts auf die Gebiete jenseits der Oder-Neiße-Linie und des 1945 sowjetischer bzw. polnischer Verwaltung unterstellten Territoriums Ostpreußens bereit. Er bestätigte das, was in den Verträgen von Moskau und Warschau 1970 bereits geregelt worden war. Für den endgültigen Territorialverzicht erwartete er die Aufgabe aller Reparationsansprüche.

Nach Auffassung der Westmächte waren für die Wiederherstellung der deutschen Einheit und der vollständigen Souveränität vier wichtige Grundvoraussetzungen erfüllt. Zum einen war die Deutschland repräsentierende Regierung allseits anerkannter Partner, das hieß, sie betrieb keine Wiedervereinigungspolitik gegen die Interessen der alliierten Mächte und deren Verbündete in Europa. Zum anderen befand sich Deutschland nach dem erneuten ABC-Waffenverzicht und der Reduzierung konventioneller Streitkräfte praktisch im Status der Nichtangriffsfähigkeit und unterlag weiterhin der direkten Kontrolle durch das westliche Bündnissystem. Darüber hinaus sicherte die föderale politische Ordnung in Deutschland eine ausreichende Machtdezentralisierung. Und schließlich hatten die Deutschen längst die Mentalität westlicher Demokratien adaptiert und ihre politische Reife unter Beweis gestellt.

Das Erfolgsgeheimnis der Zwei-plus-Vier-Verhandlungen lag in der Gesichtswahrung aller Beteiligten. Gemeinsam mit den Westmächten war die Bundesregierung bemüht, die Sowjetunion nicht als Verlierer des Kalten Krieges dastehen zu lassen. In dem Verhand-

¹² Vgl. Sitzung Kabinettsausschuss Deutsche Einheit in Bonn vom 14. 2. 1990, in: DzD, Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90, hrsg. vom Bundesministerium des Innern unter Mitw. des Bundesarchivs, bearb. vom Verfasser/Daniel Hofmann, München 1998, S. 830 f.

¹³ Vgl. Schreiben Bush an Kohl vom 9. 2. 1990, ebd., S. 785; dazu auch: Philip Zelikow/Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed. A Study in Statecraft*, Cambridge (Massachusetts)–London 1995, S. 185 f., 422.

¹⁴ Vgl. Gespräch Kohl – Mitterrand in Paris vom 15. 2. 1990, in: DzD, Deutsche Einheit, S. 842–852, hier S. 847; Gespräch Kohl – Bush in Camp David vom 24. 2. 1990, ebd., S. 860–873, hier S. 865.

¹⁵ Vgl. dazu die Studie des Verfassers, *Der Integrationsfriede. Viermächte-Verhandlungen über die Friedensregelung mit Deutschland 1945–1990*, München 2000, S. 610 f.

lungsergebnis konnte jede Partei für sich einen Erfolg verbuchen. Bonn und Washington hatten ihr Hauptziel – Wiedervereinigung zur Maximalbedingung der Westbindung – erreicht. Gorbatschow hegte für kurze Zeit die Hoffnung, mit deutschen Finanzhilfen akute Wirtschaftsprobleme im eigenen Land lösen und damit die Macht des Sowjetimperiums sichern zu können. Sein Nachgeben in der Frage der Bündniszugehörigkeit Deutschlands bürdete den Westmächten die alleinige Last der Allianzkontrolle über die Deutschen auf. Voraussetzung dafür war die weitere Präsenz amerikanischer Truppen in Europa. Die britische Premierministerin Margaret Thatcher konnte mit der anhaltenden Bindung Deutschlands an die NATO leben. Mitterrand und die übrigen westlichen Partner hatten mit dem ebenfalls am 1. Juli 1990 beginnenden Stufenplan für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion eine engere Bindung der deutschen Währung und Wirtschaftskraft an die EG in Aussicht.

Der am 12. September 1990 in Moskau unterzeichnete Zwei-plus-Vier-Vertrag regelte nur die klärungsbedürftigen Fragen. So wurde das Territorium des neuen Deutschland definiert und der noch abzuschließende deutsch-polnische Grenzvertrag sowie der Verzicht auf weitere Gebietsansprüche und auf ABC-Waffen bestätigt. Dazu wurde die vor der KSE-Konferenz in Wien von beiden deutschen Staaten abgegebene Erklärung zur Höchststärke der gesamtdeutschen Streitkräfte mit 370 000 Mann wiederholt. Wichtig aus deutscher Sicht war die Festlegung des Abzugs der sowjetischen Streitkräfte bis Ende des Jahres 1994 und die zwischen Kohl und Gorbatschow vereinbarte Regelung der Stationierung deutscher Streitkräfte auf dem Gebiet der ehemaligen DDR bzw. das Verbot der Stationierung von Kernwaffenträgern dort. Bestätigt wurden zudem die Freiheit der Bündniswahl des vereinten Deutschland sowie die Beendigung der seit dem 5. Juni 1945 von den Vier Mächten beanspruchten Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes. Dass Deutschland die volle Souveränität über seine inneren und äußeren Angelegenheiten besitzt, wurde als Faktum festgestellt.

Obwohl die Bundesrepublik Deutschland seit dem In-Kraft-Treten des Zwei-plus-Vier-Vertrages am 15. März 1991 auch völker-

rechtlich ein souveräner Staat ist, sind heutzutage noch nicht alle Reste der Kriegsfolgen beseitigt. Artikel 53 und 107 der UNO-Charta (so genannte Feindstaatenklausel)¹⁶ erlauben ohne Beschlüsse des Sicherheitsrates Zwangsmaßnahmen gegen solche Staaten, die im Zweiten Weltkrieg gegen einen der Unterzeichnerstaaten der Charta Krieg führten und erneut den Frieden bedrohen. Nicht zufällig waren sich Bundeskanzler Gerhard Schröder und der japanische Ministerpräsident Junichiro Koizumi bei ihrem Treffen am 9. Dezember 2004 in Tokio über die Notwendigkeit der Streichung der Feindstaatenklausel einig.¹⁷

Politisch gesehen, besitzen die Vier Mächte gegenüber Deutschland unverändert zwei Präz: Sie sind allesamt ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrates und verfügen jede über ein Vetorecht. Entsprechend der gewachsenen internationalen Verantwortung hat die Bundesregierung seit September 2004 im Zuge der UNO-Reform den Anspruch Deutschlands auf einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat geltend gemacht und in der brasilianisch-deutsch-japanisch-indischen Erklärung unterstrichen.¹⁸ Und wenn es eines fernen Tages im Rahmen der gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu einer Regelung des Einsatzes von Nuklearwaffen in der Europäischen Union kommt, so wird vielleicht der ABC-Waffenverzicht Deutschlands ebenso als veraltet angesehen werden wie das Souveränitätsdenken.

¹⁶ Vgl. Georg Ress, Artikel 53 und Artikel 107, in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen. Kommentar, München 1991, S. 679, 1104 f.

¹⁷ Vgl. Deutsch-Japanisches Gipfeltreffen, Umriss und Bewertung, Pressemitteilung der Botschaft von Japan in Deutschland, 13. 12. 2004 (http://www.botschaft-japan.de/presse/pm_041209_gipfel04_02.html, 27. 1. 2005).

¹⁸ Vgl. Stellungnahme Schröders in der ARD-Nachrichtensendung „Tagesthemen“ vom 22. 9. 2004 (<http://www.bundesregierung.de/artikel-,413.718482/Staendiger-Sitz-fuer-Deutschla.htm>, 27. 1. 2005) und brasilianisch-deutsch-japanisch-indische Erklärung vom 21. 9. 2004 (http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/vn/vereinte_nationen/d_im_sicherheitsrat/vier_html, 27. 1. 2005).

Pariser Verträge – Besiegelung deutscher Zwei- staatlichkeit

Die Pariser Verträge vom 23. Oktober 1954 und deren Inkraftsetzung am 5. und 9. Mai 1955 gehören zu den folgenreichsten Einschnitten in der deutschen und europäischen Geschichte nach 1945. Sie führten zu schwerwiegenden Konsequenzen in drei-

Siegfried Schwarz

Dr. phil., geb. 1934; Professor em., Humboldt-Universität zu Berlin, bis 1990 am Institut für Internationale Politik und Wirtschaft. Heegermühler Weg 52, 13158 Berlin. S-R.Schwarz@t-online.de

facher Hinsicht: Zwar verursachten sie nicht den bereits in Gang befindlichen Prozess der deutschen Teilung, aber sie vertieften ihn und befestigten die Zweistaatlichkeit auf Jahrzehnte; sie integrierten die Bundesrepublik institutionell in das atlantische und westeuropäische Paktsystem und symbolisierten damit die Trennung des gesamteuropäischen Kontinents; sie wurden zu einem umstrittenen Markstein und viel benutzten Schlagwort in dem ohnehin gespannten weltweiten Ost-West-Verhältnis.

Nicht zuletzt hatten die Pariser Verträge eine hohe politisch-psychologische Bedeutung insofern, als sich im Bewusstsein der deutschen Bevölkerung und darüber hinaus auch anderer europäischer Völker ein allmähliches Umdenken zu militärpolitischen und kulturellen Ost-West-Gegensätzen auszuprägen begann. Bei vielen Deutschen setzte die Unsicherheit ein, ob es jemals wieder zu einer politisch-ökonomischen Einheit der Nation kommen könne. Überreste eines solchen fatalistischen Denkens sind selbst im vereinigten Deutschland von heute – 50 Jahre nach den einschneidenden Ereignissen – noch zu finden.

Bis in die Mitte der fünfziger Jahre hatte immerhin noch ein teilweise verbreitetes Bewusstsein gesamtdeutschen Schicksals existiert, das durch die gemeinsam durchlebten Eckpunkte deutscher Geschichte 1914, 1918, 1933 und 1945 verstärkt worden war. Der bald nach Kriegsende einsetzende Kalte Krieg zwischen den Siegermächten und 1949 die Begründung zweier eigenständiger deutscher Staaten hatten erste Breschen in ein gesamtdeutsches Gefühl der Zusammengehörigkeit geschlagen. Die Pariser Verträge wurden nunmehr zu einem Schnittpunkt wesentlicher Entscheidungslinien europäischer Politik, die namentlich auf Deutschland, in abgeschwächter Form aber auch auf die Nachbarländer, ihre nachteiligen Wirkungen ausgeübt haben.

Konfrontation zweier Systeme

Der Hintergrund aller Vorgänge, die schließlich zum Abschluss der Pariser Verträge führten, war die Konfrontation zweier diametraler Gesellschaftssysteme in Europa, zweier sich im Prinzip ausschließender Lebenswelten. Hierzu gehörten die Ausdehnung des Einflusses der Sowjetunion nach Mittel- und Südeuropa, die Etablierung von ihr dirigierter oder zumindest stark beeinflusster Staaten und der Versuch, eine eigene Einflusszone von Norwegen bis zur Türkei zu schaffen. Moskau stand also im Begriff, eine Art „*Cordon sanitaire*“ um sein Herrschaftsgebiet zu errichten.¹

Im direkten Gegensatz hierzu befand sich die außenpolitische Strategie der USA, die seit Anfang 1946 entsprechend der Doktrin der „Eindämmung“ („Containment“) danach trachtete, nicht nur den sowjetischen Bestrebungen entschlossen entgegenzuwirken, sondern zugleich ihren politischen und ökonomischen Einflussraum in Europa zu konsolidieren und zu erweitern. Hierbei richtete sich das Hauptinteresse Washingtons auf Deutschland, das später zum Schauplatz des Kalten Krieges werden sollte.²

¹ Vgl. Donal O’Sullivan, Stalins „Cordon sanitaire“. Die sowjetische Osteuropapolitik und die Reaktionen des Westens 1939–1949, Paderborn 2003, S. 302 ff.; Stefan Kreuzberger/Manfred Görtemaker (Hrsg.), Gleichschaltung unter Stalin? Die Entwicklung der Parteien im östlichen Europa 1944–1949, Paderborn 2002.

² Vgl. Wilfried Loth, Die Teilung der Welt. Geschichte des Kalten Krieges 1941–1955, München 1989,

Das Ziel, die Westzonen Deutschlands nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch-militärisch in das westliche Paktsystem und damit in die westliche Lebenssphäre einzubinden, war 1954/55 nicht neu. Es ging lediglich um die Form, die Art und Weise der Eingliederung, die zu Differenzen einerseits zwischen den Westalliierten, andererseits zwischen dem umworbenen Partner Bundesrepublik und den Drei Mächten führten. Im Prinzip waren sich jedoch alle Partner darüber einig, das westliche Verteidigungssystem erheblich zu stärken und zu diesem Zweck die ökonomischen und militärischen Potenziale der damals noch jungen Bundesrepublik zu nutzen. Der kommunistische Putsch in Prag vom Februar 1948, die sowjetische Blockade West-Berlins und die hierauf einsetzende Luftbrücke der Westmächte 1948/49, der teilweise radikale Umbau des Gesellschaftssystems in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands weitgehend nach Moskauer Vorbild und schließlich die Auslösung des Korea-Krieges im Sommer 1950 waren Warnungen und Triebkräfte für eine möglichst rasche, auch militärpolitische Eingliederung der Bundesrepublik in das westliche Paktsystem.

Daraufhin verlangte der amerikanische Außenminister Dean Acheson in einem Bericht an den Nationalen Sicherheitsrat vom 3. Juli 1950, Westdeutschland „so schnell wie möglich in eine enge und feste Verbindung mit dem Westen zu bringen und Verhältnisse zu schaffen, unter denen das Potenzial Westdeutschlands endgültig dem Potenzial des Westens hinzugefügt werden kann. Dies bedeutet, dass (West-)Deutschland nicht nur in die westlichen Organisationen aufgenommen werden sollte, sondern dass dies in einer Weise geschehen soll, die (West-)Deutschland so endgültig auf den Westen festlegt, dass seine künftige Entscheidung zwischen Ost und West unzweifelhaft feststeht.“¹³

Washington verfolgte hierbei eine Strategie der „doppelten Eindämmung“ („double containment“), nämlich die Begrenzung des Einflusses der Sowjetunion in Europa mittels *Eindämmung* und die gleichzeitige Relativie-

S. 125 ff.; Beate Neuss, *Geburtshelfer Europas? Die Rolle der Vereinigten Staaten im europäischen Integrationsprozess 1945–1958*, Baden-Baden 2000, S. 26 ff.

¹³ Zit. in: Manfred Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart*, München 1999, S. 296.

rung des zu erwartenden Gewichts der Bundesrepublik mittels *Einbindung* in westliche Bündnisstrukturen.¹⁴ Der erste Generalsekretär der NATO, Lord Hastings L. Ismay, prägte den zugespitzten, aber treffenden Satz: „NATO was created to keep the Soviets out, the Americans in, and the Germans down.“¹⁵

Die Idee, die Bundesrepublik annähernd gleichberechtigt in die NATO einzubeziehen und sie damit im Kreise der wichtigsten Westmächte „salonfähig“ zu machen, hatte die Regierung Adenauer ihrerseits von Anfang an im Sinn und hierin zugleich einen günstigen Umstand erblickt, um die Souveränität der Bundesrepublik allmählich erringen und das Besatzungsstatut der Westmächte schrittweise abstreifen zu können. Die Absicht einer militärischen Aufwertung stieß jedoch auf Widerspruch in Westeuropa, namentlich in Frankreich, dessen Bevölkerung sich in Erinnerung an die Untaten der deutschen Besatzungstruppen während des Zweiten Weltkrieges die erneute Aufstellung einer deutschen Nationalarmee, die mit einer direkten Aufnahme in die NATO verbunden gewesen wäre, nicht vorstellen und einen solchen Plan nicht billigen konnte.¹⁶

EVG-Projekt

Angesichts zahlreicher Widerstände suchten die Regierungen nach einer anderen Form der Einbeziehung der Bundesrepublik und der Aufstellung westdeutscher Streitkräfte. Durch entsprechende Kontakte zwischen Jean Monnet, dem geistigen Inspirator der Montan-Union, und amerikanischen Regierungsstellen schälte sich die Idee einer „Europäischen Streitmacht“ („European Defense Force“) unter einem gemeinsamen Oberkommando heraus.¹⁷ Nach diversen Debatten stellte der französische Ministerpräsident René Pleven am 24. Oktober 1950 diesen Plan der Nationalversammlung vor. Es setzten langwierige

¹⁴ Vgl. Rolf Steininger u. a. (Hrsg.), *Die doppelte Eindämmung. Europäische Sicherheit und deutsche Frage in den Fünfzigern*, München 1993.

¹⁵ Zit. in: Wolfram F. Hanrieder, *Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1994*, Paderborn 1995², S. 39.

¹⁶ Vgl. Helga Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung 1945–2000*, Stuttgart–München 2001, S. 34 ff.

¹⁷ Vgl. Jean Monnet, *Erinnerungen eines Europäers*, München 1980, S. 429 ff.

Verhandlungen zwischen den sechs Teilnehmerstaaten ein, die schließlich zum Vertragsentwurf über die Bildung einer *Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG)* führten, der am 27. Mai 1952 von Vertretern der Bundesrepublik, Frankreichs, Italiens und der drei Benelux-Staaten in Paris unterzeichnet wurde.

Die EVG sollte mehrere Ziele der Vertragspartner miteinander verbinden: Die massiven Einwände in Westeuropa gegen eine westdeutsche Wiederaufrüstung – nur wenige Jahre nach Kriegsende – sollten durch die Form integrierter westdeutscher Einheiten bis zu den unteren Ebenen weitgehend entschärft werden. Außerdem sollte die Konstruktion der Kommandostruktur die französische Vormachtstellung innerhalb der zu schaffenden Streitkräfte möglichst sichern. Schließlich wurden nach zähen Verhandlungen auch gewisse Diskriminierungen einer aufzustellenden Bundeswehr vermieden, zumal die amerikanische Regierung auf eine rasche westdeutsche Wiederbewaffnung drängte. Auch bot sich für den Kurs der Regierung Adenauer ein Spielraum, um die partielle Souveränität und politische Gleichberechtigung über den Weg einer militärischen Integration zu erreichen.

Es wurden der EVG- und der Deutschlandvertrag durch ein politisches Junktim miteinander verbunden. Dadurch hätte das Besatzungsstatut abgelöst und der Bundesrepublik die schrittweise Souveränität zugestanden werden können. Allerdings ergaben sich nicht nur in Frankreich, sondern auch in anderen westeuropäischen Ländern heftige Widerstände gegen den EVG-Vertrag, weil große Teile der Bevölkerung eine abermalige deutsche Vorherrschaft befürchteten.

Schließlich lehnte es die französische Nationalversammlung in einer emotional aufgeladenen Atmosphäre am 30. August 1954 mit einer unerwartet hohen Mehrheit von 319 gegen 264 Stimmen und 12 Enthaltungen ab, sich überhaupt mit der Vertragsvorlage zu befassen. Der EVG-Vertrag und alle Bemühungen, die westdeutsche Souveränität partiell herzustellen und die Bundesrepublik in die westliche Gemeinschaft gleichberechtigt einzufügen, waren vorerst gescheitert.¹⁸ Adenau-

¹⁸ Vgl. Paul Noack, *Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft. Entscheidungsprozesse vor und nach dem 30. August 1954*, Düsseldorf 1977.

er bezeichnete den Vorgang als „schwarzen Tag“ für Europa und war von „tiefer Bitterkeit“ erfüllt.¹⁹ Eine schwere Krise der Integration war entstanden; der Rückschlag für die Außenpolitik des Kabinetts Adenauer war gravierend.

In dieser verfahrenen Situation übernahm der britische Außenminister Anthony Eden im Verein mit seinem amerikanischen Kollegen John Foster Dulles die Initiative zur Überwindung der Krise. Beide Politiker begaben sich in die westeuropäischen Hauptstädte und suchten nach einem Ausweg: Vom 28. September bis zum 3. Oktober 1954 wurde eine Neunmächte-Konferenz nach London einberufen. Im Ergebnis langwieriger Verhandlungen wurde vereinbart, den Besatzungszustand in der Bundesrepublik zu beenden, den Brüsseler Pakt von 1948 zwischen Großbritannien, Frankreich und den Beneluxländern zu verändern und die Bundesrepublik sowie Italien in die neu konstruierte Westeuropäische Union (WEU) aufzunehmen. Gleichzeitig sollte die Bundesrepublik *direktes* Mitglied der NATO werden.

Inhalt der Verträge

Das Überraschende an diesem Vorgang bestand vor allem darin, dass, entgegen allen Erwartungen, die Bundesrepublik nach dem (gescheiterten) Umweg über eine westeuropäische Integrationslösung nun doch mit eigenen nationalen Streitkräften, der späteren Bundeswehr, gleichberechtigtes Mitglied der Nordatlantischen Allianz wurde; des Weiteren darin, in welchem hohem Tempo diese Kursänderung erfolgte und dass die westlichen Mächte sich auf diese ursprünglich verworfene Lösung zu einigen vermochten. Insgesamt konnte die Regierung Adenauer ihrerseits das nunmehr erzielte Ergebnis als Erfolg verbuchen, obwohl mit dem Paket von Verträgen und Vereinbarungen die deutsche Teilung weiter vertieft wurde und die Souveränität der Bundesrepublik nicht vollständig hergestellt werden konnte.

Die wichtigsten Bestimmungen des vieli-gliedrigen Vertragswerks betrafen: Das *Besatzungsstatut* und die *Alliierte Kontrollkommission* wurden aufgehoben. Im Gegenzug er-

¹⁹ Vgl. Konrad Adenauer, *Erinnerungen*, Bd. 2: 1953–1955, Stuttgart 1966, S. 307.

klärte sich die Bundesrepublik bereit, dass ausländische Truppen auf ihrem Hoheitsgebiet stationiert werden konnten. Dies bedeutete jedoch nicht die Herstellung der vollen Souveränität der Bundesrepublik. Sie wurde vor allem durch die Festlegung in Art. 2 des Deutschlandvertrags („*Generalvertrags*“) wesentlich eingeschränkt, wonach „die Drei Mächte die bisher von ihnen ausgeübten oder innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung“¹⁰ behalten.

Ferner wurde aus dem Brüsseler Pakt von 1948, der noch eine Klausel *gegen* eine potenzielle deutsche Aggression enthielt,¹¹ die *Westeuropäische Union (WEU)* gebildet, in die die Bundesrepublik und Italien neu aufgenommen wurden. Es wurde ein System der Rüstungskontrolle geschaffen. Die Bundesrepublik verpflichtete sich, keine Massenvernichtungswaffen (ABC-Waffen) sowie keine anderen schweren Waffen auf ihrem Gebiet herzustellen.¹²

Die Bundesrepublik wurde in den Nordatlantikpakt aufgenommen. Es wurde die Bildung einheitlicher militärischer Strukturen vereinbart, in denen sämtliche Streitkräfte der Mitgliedstaaten, die im Kommandobereich des Obersten Alliierten Befehlshabers in Europa stationiert waren, dessen Befehl unterstellt wurden. Im Unterschied zur EVG-Struktur, deren Integration auf Westeuropa konzentriert war, blieb eine militärische Integration nunmehr ausschließlich der NATO vorbehalten.¹³

Konsequenzen

Die wichtigste Konsequenz bestand unter gesamtdeutschen Gesichtspunkten in der Besie-

¹⁰ Abgedruckt bei Ingo von Münch (Hrsg.), *Dokumente des geteilten Deutschland*. Quellentexte zur Rechtslage des Deutschen Reiches, der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, Stuttgart 1968, S. 230.

¹¹ Vgl. Gregor Schöllgen, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, München 1999, S. 38 f.

¹² Vgl. Heinrich Brandweiner, *Die Pariser Verträge*, Berlin 1956², S. 15 ff.

¹³ Vgl. Curt Gasteyer, *Europa von der Spaltung zur Einigung*. Darstellung und Dokumentation 1945–1997, Bonn 1997, S. 117 f.

gelung der deutschen Teilung, der Konsolidierung der Zweistaatlichkeit, auch in der gesteigerten militärischen Konfrontation der beiden Systeme in Gesamteuropa. Hoffnungen auf eine baldige positive Lösung der deutschen Frage waren damit endgültig zerschlagen worden. Nach der Gipfelkonferenz der Siegermächte in Genf im Juli 1955 verkündete der neue starke Mann in der Führungsgruppe der Sowjetunion, Nikita S. Chruschtschow, demonstrativ, dass es nunmehr zwei deutsche Staaten gebe, die jeweils entgegengesetzten Gesellschaftssystemen und Militärpakten angehörten.

Bereits am 14. Mai 1955 war die DDR dem Warschauer Pakt beigetreten. Bald danach folgten die Umwandlung der Kasernierten Volkspolizei (KVP) in die Nationale Volksarmee (NVA) sowie weitere Schritte, die die „Souveränität“ und Selbstständigkeit der DDR, insbesondere deren Distanzierung vom Kurs der Bundesrepublik, betonen sollten.

Bis zum Jahr 1955 hatte es eine Welle diplomatisch-propagandistischer Vorstöße und Initiativen seitens der UdSSR und ihrer Verbündeten gegeben, die sämtlich auf Verhandlungen über die Herstellung eines einheitlichen Deutschlands mit einem mehr oder weniger neutralen Status drängten. Diese Offensive reichte von Appellen der Volkskammer der DDR an den Bundestag, Briefen von Ministerpräsident Otto Grotewohl an Bundeskanzler Konrad Adenauer (die unbeantwortet blieben) bis zu mehreren Noten der Sowjetunion an die drei Westmächte, von denen die Sowjetnote vom 10. März 1952 eine besonders herausgehobene Rolle spielte.

Über den Inhalt, die Tragweite und die „Ehrlichkeit“ namentlich der zuletzt genannten Note gibt es bis heute eine anhaltende Kontroverse. Nachdem die sowjetischen Vorschläge von westlicher Seite abgelehnt worden waren, meinten die einen, es sei eine Chance zur deutschen Einheit verpasst worden,¹⁴ während die anderen argumentierten, es habe sich bei den sowjetischen Angeboten

¹⁴ Vgl. Rolf Steininger, *Eine vertane Chance*. Die Stalin-Note vom 10. März 1952 und die Wiedervereinigung. Eine Studie auf der Grundlage unveröffentlichter britischer und amerikanischer Akten, Bonn 1990³, S. 20.

lediglich um ein Propagandamanöver oder um eine gefährliche Lockung gehandelt,¹⁵ um (bis 1954) das EVG-Projekt und (bis 1955) die Pariser Verträge zu Fall zu bringen.¹⁶ Zu beiden Argumentationsmustern existieren Hinweise und Vermutungen, aber keine gesicherten Erkenntnisse.¹⁷

Es bleibt allerdings zu fragen, ob es nicht dem Kanzler, der in Reden die Wiedervereinigung stets als wichtigstes und vordringlichstes Ziel deklariert hatte, auch einen ernsthaften Versuch hätte wert gewesen sein müssen, in geduldigen Verhandlungen die Konzessionsbereitschaft der sowjetischen Seite zu erkunden.¹⁸ Jedoch, der Bundeskanzler hatte vorrangig den westeuropäischen Zusammenschluss im Auge, nicht die Wiedervereinigung: Die EVG war für ihn Ziel, nicht Mittel zum Ziel; und: „Eine Wiedervereinigung Deutschlands konnte kein Ersatz für die westeuropäische Integration der Bundesrepublik sein.“¹⁹

Natürlich war eine der wichtigsten Komponenten in den Moskauer Überlegungen, sowohl das EVG-Projekt als auch (nach dem Oktober 1954) die Pariser Verträge zu vereiteln, vor allem die Teilnahme der Bundesrepublik an beiden Vertragswerken zu verhindern. Der sowjetische Hauptstoß richtete sich dabei gegen die Strategie der USA, die in der Teilnahme Bonns einen unverzichtbaren Bestandteil der amerikanischen Pläne erblickte. Hierfür war Moskau sogar bereit, die in

der noch jungen DDR dominierende SED-Schicht zu „opfern“. Dies sollte dazu beitragen, ein politisches (und militärisches) „Gleichgewicht“ in Europa zu schaffen²⁰ und das Klima für Verhandlungen zwischen den Supermächten zu verbessern.

Für die UdSSR stellte die sich abzeichnende Westintegration der Bundesrepublik offensichtlich ein größeres Risiko dar als eine bewaffnete Neutralität Gesamtdeutschlands.²¹ Das Hauptziel Moskaus, eine Schwächung der Positionen der USA zu erreichen, hätte in den fünfziger Jahren nur durch eine Neutralisierung des „deutschen Faktors“ erreicht werden können. Außerdem hätte eine werdende industrielle Großmacht Gesamtdeutschland zahlreiche Kontaktmöglichkeiten zur westlichen Wirtschaftswelt geboten. In den Augen Moskaus hätte ein handelspolitisch offenes Gesamtdeutschland ein wertvolles Bindeglied zwischen West und Ost wie auch ein wichtiges Transferland für westliche Technologie in die UdSSR werden können.²²

Alles dies zeigt, dass mit der sowjetischen diplomatisch-propagandistischen Offensive am Vorabend sowohl des EVG-Projekts als auch der Pariser Verträge nicht nur vorübergehende taktische Raffinessen verbunden waren, sondern zugleich weit reichende strategische Ziele, zu deren Erreichung Moskau bereit war, über bedeutende Zugeständnisse in Mitteleuropa und in der deutschen Frage zu verhandeln. Diese (gewiss unsichere) Chance nicht genutzt oder nicht wenigstens den Versuch dazu unternommen zu haben bleibt – mit historischem Abstand betrachtet – ein Versäumnis, das Millionen Menschen im Osten Deutschlands um Lebens- und Gestaltungsmöglichkeiten gebracht hat und eine schwere Bürde für das geteilte Gesamtdeutschland darstellte.

Widerstand

Um eine solche Entwicklung rechtzeitig von der deutschen Nation abzuwenden, erhob

¹⁵ Vgl. Gerhard Wettig, Sowjetische Deutschlandpolitik vom Kriegsende bis zum Ende des Kalten Krieges, in: Peter März (Hrsg.), 40 Jahre Zweistaatlichkeit in Deutschland. Eine Bilanz, München 1999, S. 78 f.

¹⁶ Vgl. Hermann Graml, Die Legende von der verpassten Gelegenheit. Zur sowjetischen Notenkampagne des Jahres 1952, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte (VfZ), (1981), S. 340 f.; Gerhard Wettig, Bereitschaft zu Einheit in Freiheit? Die sowjetische Deutschland-Politik 1945–1955, München 1999, S. 205 ff.

¹⁷ Vgl. Yvonne Kipp, Eden, Adenauer und die deutsche Frage. Britische Deutschlandpolitik im internationalen Spannungsfeld 1951–1957, Paderborn 2002, S. 102 f.

¹⁸ Vgl. Egon Bahr, Zu meiner Zeit, München 1996, S. 72; Andreas Vogtmeier, Egon Bahr und die deutsche Frage. Zur Entwicklung der sozialdemokratischen Ost- und Deutschlandpolitik vom Kriegsende bis zur Vereinigung, Bonn 1996, S. 35 ff.

¹⁹ Arnulf Baring, Im Anfang war Adenauer. Die Entstehung der Kanzlerdemokratie, München 1984³, S. 249.

²⁰ Vgl. R. Steininger (Anm. 14), S. 20.

²¹ Vgl. Eckart Lohse, Östliche Lockungen und westliche Zwänge. Paris und die deutsche Teilung 1949 bis 1955, München 1995, S. 144.

²² Vgl. Michael Lemke, Einheit oder Sozialismus? Die Deutschlandpolitik der SED 1949–1961, Köln–Weimar–Wien 2001, S. 208 f.

sich in der ersten Hälfte der fünfziger Jahre auch in der Bundesrepublik selbst ein erheblicher Widerstand aus mehreren gesellschaftlichen Gruppen und politischen Richtungen. Er kam von der parlamentarischen Opposition, die seinerzeit von der SPD artikuliert wurde, aber auch von zahlreichen außerparlamentarischen Kräften. Das Ringen um die Ratifizierung der Pariser Verträge geriet zur bis dahin heftigsten innenpolitischen Auseinandersetzung in der Nachkriegszeit.

Viele der ablehnenden und protestierenden Gruppen gehörten zu Führungskreisen der Evangelischen Kirche, manche waren Katholiken, andere gehörten zur Politikergeneration der Weimarer Republik. Zahlreiche Einzelpersonlichkeiten meldeten sich in Reden und auf Kundgebungen, in denen es um das zukünftige Schicksal Gesamtdeutschlands ging, zu Wort; dies war gewiss kein Zufall, lebten doch Millionen Menschen noch in der Vorstellung, in der Tradition eines einheitlichen deutschen Staates, mit dem sie für die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg gemischte Erfahrungen, für die Zeit der nationalsozialistischen Herrschaft unguete Erinnerungen verbanden.

Besonders bekannt wurde Gustav Heinemann, der von 1949 bis 1950 Adenauers Innenminister war, dann aber aus Protest gegen eigenmächtige Schritte des Bundeskanzlers zum Angebot westdeutscher Einheiten für eine Europa-Armee von seinem Amt zurücktrat und aus der CDU ausschied. Er begründete, zusammen mit der Zentrumspolitikerin Helene Wessel u. a., die oppositionelle Gesamtdeutsche Volkspartei. Er wandte sich sowohl in der Bundesrepublik als auch bei Regierungsstellen der DDR gegen eine Remilitarisierung in Ost und West und plädierte aktiv für die Einheit Deutschlands.¹²³

Ein anderes Mitglied des ersten Kabinetts Adenauer, Thomas Dehler (FDP), warf später in einer leidenschaftlichen Rede am 28. Januar 1958 im Bonner Bundestag dem Kanzler rückblickend vor, jede politische Chance zur deutschen Vereinigung zugunsten der Westintegration ausgelassen zu haben. Mit Schärfe polemisierte er: „Hier, Herr Bundeskanzler

¹²³ Vgl. Günther Scholz, Gustav Heinemann, in: ders. Martin E. Süskind, Die Bundespräsidenten. Von Theodor Heuß bis Horst Köhler, München 2004, S. 218 f.

Dr. Konrad Adenauer, haben Sie bewiesen, dass Sie alles taten, um die Wiedervereinigung zu verhindern!“¹²⁴

Die meisten politischen Strömungen trafen sich in der Paulskirchen-Bewegung, die am 29. Januar 1955 mit dem Ziel ins Leben gerufen wurde, die Ratifizierung der Pariser Verträge zu vereiteln und Viermächte-Beratungen über die Lösung der deutschen Frage herbeizuführen. Nicht zuletzt setzten sich zahlreiche Publizisten – wie Paul Sethe – mit aufrüttelnden Beiträgen für die „Bündnislosigkeit“ eines wiedervereinigten Deutschlands ein.¹²⁵ Trotz erbitterter Auseinandersetzungen auch im Deutschen Bundestag wurden die Pariser Verträge Ende Februar 1955 ratifiziert.

Modell Österreich?

Eine direkte Verbindung zwischen den Pariser Verträgen, welche die Bundesrepublik und die Drei Mächte abschlossen, und der Aushandlung des Staatsvertrages für Österreich, den die Vier Mächte und die Wiener Regierung am 15. Mai 1955 unterzeichneten, gab es nicht; dennoch existierten Zusammenhänge und parallele Vorgänge.¹²⁶ Seit Stalins Tod im Jahr 1953 gab es einen „New Look“ in der sowjetischen Außenpolitik. Der Begriff der „friedlichen Koexistenz von Staaten mit unterschiedlicher Gesellschaftsordnung“ rückte in den Mittelpunkt der Angebote Moskaus an den Westen. Die Wiener Regierung unter Bundeskanzler Julius Raab machte sich Hoffnungen, die Österreichfrage endlich aus dem Schatten der deutschen Frage führen und zu Ergebnissen für die Unabhängigkeit des Landes gelangen zu können.¹²⁷

Das österreichische Kabinett hegte in jener Situation große Hoffnungen auf einen neutra-

¹²⁴ Rede Thomas Dehlers vom 28. Januar 1958 vor dem Deutschen Bundestag. Nach dem Protokoll der 9. Sitzung (3. Wahlperiode), S. 384 f., zit. in: Thomas Dehler, Reden und Aufsätze, Köln–Opladen 1969, S. 156.

¹²⁵ Vgl. Rainer Blasius, Mobilmachung gegen Adenauer. Wie sich die Paulskirchen-Bewegung gegen eine Ratifizierung der Pariser Verträge stellte, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. 1. 2005, S. 10.

¹²⁶ Vgl. Günter Bischof, Österreichische Neutralität, die deutsche Frage und europäische Sicherheit 1953–1955; in: R. Steininger u. a. (Anm. 4), S. 133 ff.

¹²⁷ Vgl. Rolf Steininger, Deutsche Geschichte. Darstellung und Dokumente in vier Bänden, Bd. 2: 1948–1955, Frankfurt/M. 2002, S. 177.

len Status des Landes. Dies erreichte die Regierung Raab auch tatsächlich nach entsprechenden Verhandlungen. Der Staatsvertrag konnte bereits Mitte Mai 1955 unterzeichnet werden. Im Herbst 1955 zogen die Besatzungstruppen aus Österreich ab; die Regierung Raab verkündete die „immerwährende Neutralität“ des Landes und schloss sich keinem militärischen Paktsystem an.

Gegen die Absicht einer solchen Regelung hatte Bundeskanzler Adenauer jedoch erhebliche Einwände erhoben. Er befürchtete, Österreich werde, um den Staatsvertrag endlich zu erhalten, eine „oktroiierte Neutralisierung“ hinnehmen, die das Land einer ständigen Kontrolle der Signatarstaaten, also auch der Sowjetunion, mit der Möglichkeit einer jederzeit denkbaren Intervention unterwürfe.¹²⁸ Adenauers zentrale Sorge bestand darin, die Vier Mächte könnten sich schließlich auch auf eine Art „Österreich-Lösung“ für Deutschland einigen, also auf eine „Viermächte-Kontrolle ohne Zonengrenze“. In einem solchen Fall wäre Adenauers Ziel, die Souveränität zunächst für den westdeutschen Teilstaat zu gewinnen, um von dieser Basis aus später eine gesamtdeutsche Vereinigung zu erlangen, in unbestimmte Ferne gerückt.¹²⁹

Der Staatsvertrag vom 15. Mai 1955 war eine Art „Interessenausgleich“ zwischen den Vier Mächten, teilweise zu Lasten der Bundesrepublik. Er führte auch zu einer gewissen Belastung im westdeutsch-amerikanischen Verhältnis. John Foster Dulles neigte nämlich im Mai 1955 zu einer (ungerechtfertigt) optimistischen Einschätzung der Lage in Mitteleuropa und erklärte, die Wiedervereinigung Deutschlands „liege in der Luft“. Er kalkulierte, die Sowjets würden, da sie unter ökonomischem Druck standen, eine außenpolitische Umorientierung vornehmen und eine Liberalisierung ihrer mittelosteuropäischen Verbündeten zulassen.

Eine solche Entwicklung betrachtete Adenauer mit großer Skepsis. Er befürchtete, eine solche Liberalisierung hätte mit der Neutralisierung *Gesamtdeutschlands* durch die westliche Seite erkauf werden sollen.

¹²⁸ Vgl. Matthias Pape, *Ungleiche Brüder. Österreich und Deutschland 1945–1965*, Köln–Weimar–Wien 2000, S. 237.

¹²⁹ Vgl. ebd., S. 242.

Kurz nach der Unterzeichnung des österreichischen Staatsvertrages drohte also der Bonner Regierung „neue Ungewissheit“ seitens des wichtigsten Verbündeten. Adenauer war auf das Höchste alarmiert. Der Historiker Matthias Pape urteilt, das Verhalten Washingtons im Mai 1955 habe Adenauer vor einen der Abgründe seiner Kanzlerschaft gestellt.¹³⁰

Mit der Lösung der Österreichfrage warf die Sowjetregierung zweifellos außenpolitischen Ballast ab und gab dem Westen ein deutliches Signal für Vorteile einer aktiven Politik der friedlichen Koexistenz. Daraufhin ging in den Hauptstädten der Westmächte sogar eine Art „Österreichfurcht“ um, verbunden mit der Frage, ob Moskau nun eine ähnliche Initiative mit dem Ziel einer Art „Österreichlösung“ auch für Deutschland plane.¹³¹

In Paris spekulierte man, mit einem neutralisierten Österreich wolle Moskau ein „künstliches Paradies“ schaffen – als „Blendwerk“ für die Westdeutschen. Diese sollten davon überzeugt werden, dass sie ohne Gefahr für sich „Neutralisten“ werden könnten. Intern hatte man in Bonn jedoch große Sorge, dass die Auswirkungen des Modells „Österreich“ nicht mehr kontrollierbar werden könnten. Wie schon bei der harschen Ablehnung der Sowjetnote vom 10. März 1952, so lehnte Adenauer auch jegliche Analogie zur Österreichlösung, jede neutrale Variante für Deutschland im Mai 1955 kategorisch ab.

Zweifellos konnte die Bonner Regierung mit Hilfe der Pariser Verträge Macht und Einfluss, auch die Sicherheit der Bundesrepublik erhöhen; ob mit dieser Lösung allerdings ein Optimum für das gesamtdeutsche Anliegen erreicht wurde, nämlich die Verhinderung weiteren Auseinanderdriftens der beiden deutschen Teilstaaten, muss mit Fug und Recht bezweifelt werden. Es kam hinzu, dass infolge der Verträge, der Aufstellung der Bundeswehr und analoger militärischer Schritte auf östlicher Seite das Denken, die Vorstellung und die Illusionen gefördert worden sind, mittels militärpolitischer Instrumente die wichtigsten politischen Ziele erreichen zu können.

¹³⁰ Vgl. ebd., S. 334.

¹³¹ Vgl. R. Steininger (Anm. 27), S. 297 f.

William Glenn Gray

Die Hallstein-Doktrin: Ein souveräner Fehlgriff?

Die Bundesrepublik Deutschland hat ihre Souveränität wiedergewonnen und damit die Freiheit,“ rief Konrad Adenauer in einer Hörfunksendung am 5. Mai 1955 aus.¹ Dieser Moment bezeichnete einen Höhepunkt in der politischen Karriere des Kanzlers; seit 1949 stellte die Erlangung der Souveränität für die Bundesrepublik ein überragendes Ziel seiner Außenpolitik dar. Am 5. Mai traten die Pariser Verträge in Kraft; sie führten zur Auflösung der Hohen Kommission der Alliierten und zum Beitritt Westdeutschlands als ein gleichberechtigter Partner in die NATO. Abgesehen von einigen Einschränkungen – die beispielsweise die Herstellung von atomaren, biologischen und chemischen Waffen betrafen – genoss die Bundesrepublik weitgehende Autonomie bei ihren inneren und äußeren Angelegenheiten.²

William Glenn Gray
Ph. D., geb. 1969; Assistant Professor, Department of History, Purdue University, West Lafayette, IN 47907.
wggray@purdue.edu

Und dennoch war die Bundesrepublik Deutschland kaum ein normaler, souveräner Staat und konnte es auch nicht sein, weil sie sich weiterhin als Teilstaat definierte, als ein Stück von „Deutschland als Ganzem“. In späteren Jahrzehnten würde vielen die Vorstellung von einem deutschen Einheitsstaat als altmodisch erscheinen, doch in den fünfziger Jahren konnten sich die westdeutschen Eliten kaum etwas anderes vorstellen. Was stellte denn die Deutsche Demokratische Republik für sich genommen überhaupt dar? Was waren die Westberliner, wenn nicht Deutsche? Angesichts des offensichtlichen Fehlens politischer Freiheit in der DDR und des abnormen Status Berlins übernahmen es die Westdeutschen selbst, für „Deutschland als Ganzes“ zu sprechen. Doch die Bundesrepublik besaß keine legale Jurisdiktion über diese Menschen. Die Sowjets hatten bereits

im März 1954 die DDR zu einem souveränen Staat erklärt – wenn auch nicht gerade mit viel Überzeugung. Die Sowjetführung wollte sich ihren Sieg in Berlin nicht nehmen lassen und weigerte sich, irgendeine Beziehung zwischen der Bonner Republik und den drei westlichen Sektoren der früheren Reichshauptstadt anzuerkennen. Damit die Adenauer-Regierung ihren Alleinvertretungsanspruch aufrechterhalten konnte, brauchte sie die Unterstützung der drei westlichen Alliierten – Frankreich, Großbritannien und Vereinigte Staaten.

Somit war die Souveränitätsdeklaration vom Mai 1955 weit weniger einschneidend als erwartet. Adenauer war nicht mehr verpflichtet, die Alliierten Hohen Kommissare zu konsultieren, die zu bloßen Botschaftern herabgestuft worden waren; bis Ende 1955 waren jedoch zwischen den deutschen Amtsträgern und ihren Gegenübern bei den Alliierten neue Formen der Konsultation entstanden. Die Westalliierten ihrerseits hatten gelernt, dass sie die Deutsche Frage nicht einfach beiseite schieben konnten. Nicht nur, dass London, Paris und Washington sich verpflichteten, ihre Rechte in Berlin aufrechtzuerhalten – einschließlich der Drohung mit Krieg. Sie verpflichteten sich auch, eines der Merkmale des Kalten Krieges in Deutschland weiter zu unterstützen: die weltweite Kampagne, um die Anerkennung der DDR als ein zweiter souveräner deutscher Staat zu blockieren. Tatsächlich war einer der unvorhergesehenen Nebeneffekte der westdeutschen Souveränität eine fühlbare Verschärfung des Konkurrenzkampfes zwischen Bonn und Ostberlin. Die Regierung Adenauer übernahm dabei die Führung, neue Barrieren gegen die Anerkennung Ostdeutschlands zu errichten, und zwar mit einer Politik der Drohungen, die später etwas abschätzig „Hallstein-Doktrin“ genannt wurde.

Dieser Beitrag soll skizzieren, warum sich die Frage der Souveränität in Deutschland zu einem Problem weltweiten Ausmaßes ent-

Übersetzung aus dem Englischen: Tilmann Chladek, Berlin.

¹ Ansprache des Bundeskanzlers Adenauer im Sender Freies Berlin am 5. 5. 1955, in: Dokumente zur Deutschlandpolitik (DzD), III. Reihe, Bd. 1, S. 12.

² Vgl. Werner Abelshauer/Walter Schwengler, Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945–1956, Bd. 4, München 1997, S. 330–351.

wickelte und warum das westliche Lager im Großen und Ganzen erfolgreich war, Ulbrichts Regime für etwa zwei Jahrzehnte zu isolieren.¹³

Die Phase des Aufbaus

Zur Zeit ihrer Gründung im Mai 1949 war die Bundesrepublik bei der Gestaltung ihrer Beziehungen zur internationalen Staatenwelt völlig abhängig von den Westalliierten. Hier hatte Ostberlin einen Startvorteil, weil die Sowjets unmittelbar nach der Ausrufung der DDR im Oktober 1949 die Schaffung eines Außenministeriums förderten. Innerhalb weniger Monaten waren ostdeutsche Gesandte auf dem Weg in neutrale Länder wie die Schweiz, Schweden und Finnland, in denen sie die Aufnahme von diplomatischen Beziehungen als Vorbedingung für den Handel mit der DDR verlangten.¹⁴ Für die Westalliierten stellten die Aktivitäten Ostberlins eine unerwünschte Erschwerung ihrer Pläne für Nachkriegsdeutschland dar. Um die Lage in Deutschland offen zu halten, kamen Frankreich, Großbritannien und die Vereinigten Staaten überein, die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen davon zu überzeugen, keine offiziellen Beziehungen mit dem ostdeutschen Regime aufzunehmen. Die Bemühungen waren von Erfolg gekrönt. Nur Länder des Sowjetblocks gewährten dem SED-Regime im Jahr nach dessen Gründung die diplomatische Anerkennung, was dazu diente, den „Satellitenstatus“ Ulbrichts zu unterstreichen.

Die Ostberliner Regierung klein zu halten war eine Sache, doch Bonn auf internationaler Ebene zu unterstützen war eine ganz andere. Obwohl die Westalliierten die Bundesrepublik im Prinzip geschaffen hatten, zögerten sie, Adenauers Anspruch, für das ganze deutsche Volk zu sprechen, beizupflichten – einem Anspruch, den er zum ersten Mal vor dem Bundestag am 21. Oktober 1949 erhoben hatte.¹⁵ Sollte die Bonner Republik als ein unabhängiger Staat in Weltangelegenheiten vorgebracht werden? Wenn ja, würde das die

Alliierten nicht zu Komplizen bei der dauerhaften Spaltung Deutschlands machen? Der Ausbruch des Koreakriegs Mitte der fünfziger Jahre beseitigte diese Zweifel. Von der Notwendigkeit überzeugt, das politische Gewicht der Adenauer-Regierung zu erhöhen und – noch unmittelbarer – deutsche Soldaten zu rekrutieren, stellten sich die Westalliierten entschlossen hinter den Kanzler.¹⁶ Veränderungen beim Besatzungsstatut im Jahr 1951 gestatteten es der Bundesrepublik, das Auswärtige Amt einzurichten und damit zu beginnen, weltweit diplomatischen Beziehungen aufzunehmen.¹⁷ In den meisten Fällen übernahmen westdeutsche Diplomaten die Kontrolle über Botschaften und Gesandtschaften, die vom Deutschen Reich im Jahr 1945 geräumt worden waren, womit die Linien der Kontinuität zwischen dem klassischen deutschen Nationalstaat und der neuen Bonner Republik gestärkt wurden. Unterdessen setzten sich die westlichen Verbündeten in verschiedenen Organisationen der Vereinten Nationen als Bonns Anwälte ein. Bereits im Herbst 1952 wurde es der Bundesrepublik gestattet, einen Ständigen Beobachter in die UN-Generalversammlung in New York zu entsenden; und sie trat einer ganzen Reihe anderer Organisationen wie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) als Vollmitglied bei. Die relative Isolierung des Sowjetblocks in den frühen fünfziger Jahren, dem Höhepunkt des Kalten Krieges, machte es den Alliierten leicht, die Bundesrepublik als den Nachfolger Deutschlands in der internationalen Politik zu etablieren.

Nach dem umfassenden Fehlschlag der Bemühungen, eine direkte diplomatische Anerkennung zu erreichen, ging das Ulbricht-Regime zu einer Schritt-für-Schritt-Strategie über. Durch die Errichtung von Handelsmissionen in westlichen Staaten sollte für die ostdeutschen Emissären eine gewisse Grundlage für die Kommunikation mit der nichtkommunistischen Welt geschaffen und damit der Boden für eine spätere Anerkennung durch

¹³ Vgl. William Glenn Gray, *Germany's Cold War. The Global Campaign to Isolate East Germany*, Chapel Hill 2003.

¹⁴ Vgl. Dörte Putensen, *Im Konfliktfeld zwischen Ost und West. Finnland, der Kalte Krieg und die deutsche Frage (1947–73)*, Berlin 2000.

¹⁵ Vgl. DzD (Anm. 2), II/2, S. 212–215.

¹⁶ Vgl. die Erklärung der Alliierten vom 19. 9. 1950, Text in: Beate Ruhm von Oppen (Hrsg.), *Documents on Germany Under Occupation*, London 1955.

¹⁷ Vgl. Claus Müller, *Relaunching German Diplomacy. The Auswärtiges Amt in the 1950s*, Münster 1996; Thomas Maulucci, *The Creation and Early History of the West German Foreign Office, 1945–55*, Diss., Yale 1997.

die Gastländer bereitet werden. Die Westalliierten achteten jedoch sorgfältig darauf, die Ausbreitung jeglicher Einrichtungen, die mit der DDR-Regierung liiert waren, zu durchkreuzen. Stattdessen mussten Geschäftsleute, die mit Firmen in der „Sowjetzone“ Handel treiben wollten, die Handelskammern nutzen. Derartigen Verfahrensweisen haftete immer etwas Künstliches an, war die ostdeutsche Wirtschaft doch zentral geplant; aber sie halfen dabei sicherzustellen, dass der „cordon sanitaire“ rings um die DDR sich nicht allzu schädlich auf das Wirtschaftsleben dieses Gebietes auswirkte. Inoffizielle Handelskammervertretungen als Repräsentanten der ostdeutschen Industrie wurden in Amsterdam, Brüssel und einer Reihe anderer europäischer Städte eröffnet.

Der Arbeiteraufstand vom 17. Juni 1953 hatte die Sowjetführung davon überzeugt, dass sie Schritte unternehmen müsse, um die Glaubwürdigkeit der SED-Regierung zu verbessern. Im März 1954 erklärten die Sowjets, dass die DDR „frei sei, über interne und externe Angelegenheiten, einschließlich der Beziehungen zu Westdeutschland, nach ihrem Willen zu bestimmen“. Obwohl die Erklärung das Wort „Souveränität“ sorgfältig vermied und den Sowjets ausdrücklich „Funktionen, die mit der Garantie der Sicherheit in Verbindung standen“, vorbehielt, war Moskau in der Tat dabei, die Staaten der Welt aufzufordern, ihre Einstellungen gegenüber der DDR neu zu bewerten.¹⁸ Die Ergebnisse waren enttäuschend: Kein Land außerhalb des Sowjetblocks war bereit, Ulbrichts Regime anzuerkennen oder wenigstens konsularische Beziehungen mit ihm aufzunehmen. Zu diesem Zeitpunkt unterhielt die Bundesrepublik bereit zu 53 Staaten diplomatische Beziehungen, im Wesentlichen zu allen Staaten der so genannten „Freien Welt“. Als Adenauer seiner festen Überzeugung Ausdruck verlieh, „dass es nur einen deutschen Staat gibt, gegeben hat und geben wird“, sahen die führenden Politiker in Asien, Lateinamerika und besonders Europa keinen Sinn darin, sich den Westdeutschen zu entfremden, um den Ostdeutschen einen Gefallen zu tun.¹⁹ Solange

¹⁸ Vgl. Beziehungen DDR–UdSSR 1949 bis 1955, Berlin (Ost) 1975, S. 639–641.

¹⁹ Für die Erklärung Adenauers vgl. Deutscher Bundestag, 23. Sitzung, 7. 4. 1954, Sten. Ber., 2. Wahlperiode, S. 794C–795C.

die Bonner Diplomaten bereit waren, eine gewisse Flexibilität an den Tag zu legen – indem sie beispielsweise die Eröffnung neuer ostdeutscher Handelskammern in Jakarta, Bombay und Kalkutta tolerierten –, hatte es den Anschein, dass die Bundesrepublik ihre Position als die einzige offizielle Stimme des deutschen Volkes behalten würde.

Das folgende Jahr brachte jedoch eine grundlegend veränderte Situation. Erstens begannen sich die Fronten des Kalten Krieges an der „Peripherie“ zu entspannen. Das Auftreten der Blockfreienbewegung auf der Bandung-Konferenz vom April 1955 zeigte, dass zahlreiche asiatische und afrikanische Staaten ihre bis dahin geübte Praxis aufgaben, westliche Positionen zu Fragen des Kalten Krieges einfach zu übernehmen. Und zumindest rhetorisch gelang es Nikita Chruschtschow besser als seinen amerikanischen Gegenübern, die Blockfreienbewegung zu umwerben. Die Verbesserung der Beziehungen der Sowjetunion zu Jugoslawien stellte sich als besonders nützlich heraus angesichts des beträchtlichen Ansehens von Marschall Josip Broz Tito. Zugleich ließ es die offensichtliche Verhärtung der Pattsituation des Kalten Krieges in Europa – symbolisiert durch den Beitritt Westdeutschlands zur NATO und die darauf folgende Gründung des Warschauer Paktes – immer anachronistischer erscheinen, das Vorhandensein von zwei deutschen Staaten in Deutschland zu bestreiten. Adenauer beförderte diesen Wandlungsprozess unabsichtlich durch die Aufnahme offizieller Beziehungen mit der Sowjetunion im September 1955. Wenn jetzt zwei deutsche Botschafter in Moskau residierten, warum sollten dann nicht andere Länder dasselbe Privileg genießen?¹⁰

Somit sah sich die soeben souverän gewordene Bundesrepublik im Herbst 1955 vor eine Herausforderung ihres Selbstverständnisses gestellt. Westdeutsche in hohen Positionen befürchteten, dass die Teilung Deutschlands in zwei verschiedene Staaten auf ewig besiegelt würde, wenn die DDR die Anerkennung von Schlüsselstaaten der Blockfreien wie Ägypten und Indien erlangen

¹⁰ Vgl. Wilhelm Grewe, Rückblenden 1976–1951, Frankfurt/M. 1979; Joachim Peckert, Zeitwende zum Frieden. Ostpolitik miterlebt und mitgestaltet, Herford 1990.

würde. Dies wiederum warf beunruhigende politische Fragen für den Kanzler wie auch für die Westalliierten auf. Adenauer hatte die Westbindung damit begründet, dass die wirtschaftliche und militärische Integration in die westlichen Institutionen Bonns Macht erhöhen und damit die Wiedervereinigung in der Zukunft wahrscheinlicher machen würde. Wenn es aber klar werden würde, dass die „Politik der Stärke“ stattdessen die deutsche Einheit weniger wahrscheinlich gemacht hatte, würde das nicht Adenauers nationalistischen Gegnern in die Hände spielen und zu einer dramatischen Umorientierung der deutschen Politik führen? Im Winter 1955/56 sah sich Adenauer beträchtlichem Druck ausgesetzt, die Beziehungen zur Sowjetunion im Interesse der Vereinigung zu aktivieren; in der Tat verließ die FDP zum Teil wegen dieser Frage Adenauers Regierungskoalition. Die SPD ihrerseits verlangte direkte Gespräche zwischen Bonn und Ostberlin über das Problem der deutschen Einheit – eine Aussicht, die die Westalliierten für beunruhigend hielten. Adenauer war der einzige führende Politiker, bei dem man sich darauf verlassen konnte, dass er den Status quo einer westlich orientierten Bundesrepublik verteidigen und noch vertiefen würde. Somit waren die politischen Bedürfnisse Adenauers auch diejenigen der Alliierten.

Triumph der Abschreckung

Im Herbst 1955 errichtete die Adenauer-Regierung eine Art allgemeines Abschreckungssystem. Zuvor hatten sich die Westdeutschen damit begnügt, dass sie allgemeine Warnungen aussprachen. Jetzt wurde die Sprache Bonns zunehmend konkreter. Am 22. September 1955 erklärte Adenauer vor dem Bundestag, dass, wenn ein diplomatischer Partner der Bundesrepublik sich dafür entschiede, die DDR anzuerkennen, dies als ein „unfreundlicher Akt“ angesehen würde.¹¹ Drei Monate später erläuterte Heinrich von Brentano die Konsequenz: Die Bundesrepublik werde die diplomatischen Beziehungen mit jeder Regierung abbrechen, welche die DDR als souveränen Staat anerkennen würde.¹² Er definierte

¹¹ Deutscher Bundestag, 101. Sitzung, 22. 9. 1955, Sten. Ber., 2. Wahlperiode, S. 5646.

¹² Diese Verpflichtung wurde auf einer Botschafterkonferenz vom 8. bis 10. 12. 1955 klar festgelegt, für das Protokoll vgl. Politisches Archiv des

das deutsche Problem somit als ein Nullsummenspiel: Staaten konnten diplomatische Beziehungen entweder zu Bonn oder zu Ostberlin unterhalten, aber nicht zu beiden. Moskau war eine einmalige Ausnahme, welche die Rolle der Sowjetunion als eine der vier Mächte widerspiegelte, die beauftragt waren, sich um Fragen von „Deutschland als Ganzem“ zu kümmern.¹³ Brentanos eindeutige Sprache fand ihr Echo durch Staatssekretär Walter Hallstein, der Journalisten in Hintergrundgesprächen versicherte, dass Bonns Politik hart und kompromisslos sei.¹⁴ Viele Beobachter waren aufgeschreckt durch den aggressiven Ton des Auswärtigen Amtes; sie beklagten, dass dieser Politik die Nuancen fehlten. Was würde es Westdeutschland nützen, seine Präsenz aus jenen Ländern abzuziehen, die Ostdeutschland anerkannten? Würde das nicht tatsächlich eine Art von Selbstisolierung seitens Bonn zur Folge haben?¹⁵ Diese Kritiker erkannten nicht, dass Hallstein die Presse instrumentalisierte: Um den Abschreckungseffekt zu erhöhen, musste das Auswärtige Amt andere Länder davon überzeugen, dass die Drohungen ernst gemeint waren. Wenn die eigenen Reporter in Westdeutschland glaubten, dass Bonn ohne Zögern handeln würde, würde dies dabei mithelfen, Politiker der Blockfreien davon zu überzeugen, lieber vorsichtig zu handeln.

Unter der Oberfläche war die Bonner Politik flexibler, als es Hallstein spüren ließ. Wie Wilhelm Grewe, Leiter der Politischen Abteilung des Auswärtigen Amtes, bemerkt hat: „Es muss davon ausgegangen werden, dass ein staatsähnliches Territorium mit einer Bevölkerung von 17 Millionen Menschen von der übrigen Welt nicht als nicht-existent be-

Auswärtigen Amtes (PA/AA), B 2, Bd. 92. Ebenfalls bedeutsam ist die Pressekonferenz des Sprechers des Auswärtigen Amtes, Günther Diehl, am 9. 12., vgl. Archiv für christlich-demokratische Politik (ACDP), NL Eckardt, I-010-008/2.

¹³ Die Ausnahme Moskau war tatsächlich mehrere Monate lang das offizielle Argument Brentanos gewesen; vgl. seine Bemerkungen vor dem Auswärtigen Ausschuss des Deutschen Bundestags, 50. Sitzung, 21. 9. 1955, S. 33 f.

¹⁴ Vgl. das Informationsgespräch vom 10. 1. 1956, S. 14–15: PA/AA, B 2, Bd. 30, sowie das Informationsgespräch vom 12. 7. 1956, S. 13: ACDP, NL Eckardt, I-010-009/2.

¹⁵ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 12. 12. 1955; Giselher Wirsing, *Diplomatie oder Deklamation?*, in: *Die Welt* vom 17. 12. 1955.

handelt werden kann.“¹⁶ Andere Länder würden sich damit auseinander setzen müssen, Probleme des Handels und Transits mit der DDR anzugehen. Es ergab keinen Sinn, Einwände gegen technische Kontakte zwischen ausländischen Regierungen und den ostdeutschen Machthabern zu erheben, denn in der Tat würde der Bevölkerung geholfen. Der Trick lag darin, technische Routinevereinbarungen von politischen Formen der Beziehungen zu unterscheiden, die eine Anerkennung des SED-Regimes implizieren würden. Wo sollte dieser Trennungsstrich gezogen werden? Da das Völkerrecht keine konkreten Regeln lieferte, forderte Grewe seine Kollegen nachdrücklich auf, von Fall zu Fall zu entscheiden. Offensichtlich würde Bonn keine diplomatischen Beziehungen zwischen der DDR und blockfreien Ländern akzeptieren, doch wie stünde es mit konsularischen Beziehungen? Was, wenn ein drittes Land als Gast ein Regierungsmitglied aus Ostberlin empfangen würde – oder Walter Ulbricht selbst? Grewe und seine Kollegen kamen überein, dass es politisch wünschbar sei, jegliche dieser Aktivitäten zu blockieren, ungeachtet dessen, ob sie als formelle Anerkennung des SED-Regimes gesehen werden könnten oder nicht. Daher trat Grewe für eine Politik der kalkulierten Unklarheit ein, anstatt eine Liste in Umlauf zu geben, die präzise enthielt, was Staaten in ihrem Umgang mit Ostdeutschland tun und nicht tun sollten.

Die Politik Grewes eröffnete den ostdeutschen Emissären beträchtlichen Handlungsspielraum, um die Grenzen der Geduld der Westdeutschen auf die Probe zu stellen. Im Winter 1957/58 wurde in Kairo ein „Büro des Bevollmächtigten der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik für die arabischen Staaten“ eröffnet.¹⁷ Innerhalb eines Jahres arbeiteten dort etwa zwanzig Beauftragte für Propaganda und Öffentlichkeitsarbeit. Sie bestückten die Lokalpresse mit Artikeln, sprachen Einladungen aus an arabische Schriftsteller und kulturelle Persönlichkeiten

¹⁶ Vgl. Wilhelm Grewe, Aufzeichnung, „Die Politik der ‚Nicht-Anerkennung‘ der DDR,“ 7. 12. 1955, S. 5, PA/AA, Bd. 92, Bl. 25–31; vgl. auch Rüdiger Marco Booz, „Hallsteinzeit.“ Deutsche Außenpolitik 1955–1972, Bonn 1995, S. 19–27.

¹⁷ Vgl. Ulf Engel/Hans-Georg Schleicher, Die beiden deutschen Staaten in Afrika. Zwischen Konkurrenz und Koexistenz 1949–1990, Hamburg 1998, S. 92.

für Besuche in Ostdeutschland und verteilten großzügig Dutzende von Stipendien für Langzeitstudien in der DDR. Sie luden zu jeder denkbaren Gelegenheit zu Empfängen ein, so dass sich Araber unter prominente ostdeutsche Besucher mischen konnten, die von Gewerkschaftern über Sportler bis zum Bürgermeister von Leipzig reichten. Derartige Gelegenheiten brauchten nicht offen politisch zu sein; der Zweck lag vielmehr darin, die DDR in enge Verbindung mit den industriellen und kulturellen Errungenschaften des historischen Deutschlands zu bringen, wofür viele Araber weiterhin hohe Wertschätzung hegten. Indem sie sich irreführende Titel zulegte, erweckten die ostdeutschen Beauftragten den Eindruck, dass sie beglaubigte Diplomaten einer anerkannten Macht seien. Der Handelsvertreter in Damaskus nannte sich selbst Konsul; Richard Gyptner, Bevollmächtigter in Kairo von 1958 bis 1961, führte den Titel „Botschafter“. Doch all dies brachte das SED-Regime der Aufnahme echter diplomatischer Beziehungen zum Regime von Gamal Abdel Nasser keinen Schritt näher. Er gewährte der DDR Privilegien in wohl dosierten Dosen, um in Bonn keine nervöse Reaktion hervorzurufen. Theoretisch hätte die Bonner Kampagne zur Isolierung der DDR nichts kosten sollen; die Nichtanerkennung war eine Vorbedingung für die Unterhaltung diplomatischer Beziehungen zur Bundesrepublik. Doch in der Realität gelang es großen Staaten wie Ägypten, Indien und Jugoslawien, Bonn dazu zu veranlassen, Konzessionen einzuräumen im Austausch für den Verzicht auf die Aufnahme engerer Beziehungen zur DDR.¹⁸ Das Verhalten der Politiker der Blockfreien erschien Beobachtern in Bonn oft erpresserisch, doch das Auswärtige Amt war entschlossen, sich darum zu bemühen, dass kein einziges nichtkommunistisches Land die DDR anerkennen würde. In den frühen sechziger Jahren wurde dieses Problem schwieriger, als die Entkolonisierung in Afrika die Zahl der Staaten in der Dritten Welt nahezu verdoppelte. Dies fiel zufällig mit der Entwicklung des ersten weltweiten Plans der Bundesregierung für Entwicklungshilfe zusammen. Das Ergebnis war, dass sich die Bundesrepublik dabei wiederfand, Kredite in Höhe von Millionen von US-Dollar an fast

¹⁸ Zu Ägypten vgl. Sven Olaf Berggötz, Nahostpolitik in der Ära Adenauer. Möglichkeiten und Grenzen 1949–1963, Düsseldorf 1998.

alle Staaten in Asien, Afrika und Lateinamerika zu vergeben. Schließlich käme jedes Land, das die Großzügigkeit Bonns nicht genoss, in Versuchung, sich stattdessen an Ostberlin zu wenden.¹⁹ Doch dieses Anbandeln mit der DDR ging nur selten sehr weit in Richtung offizielle Anerkennung. Bonns Modell der Abschreckung war zu wirkungsvoll.

Was die Politik Bonns stärkte, war der unbestreitbare Nachweis, dass das Auswärtige Amt, wenn es zum Äußersten getrieben wurde, seine Drohungen in die Tat umsetzen würde. Als im Oktober 1957 Jugoslawien diplomatische Beziehungen zur DDR aufnahm, brach die Bundesrepublik ihre Beziehungen zu Jugoslawien ab. Das war kein ruhmreiches Kapitel in der Geschichte der deutschen auswärtigen Beziehungen, denn eine sorgfältige Analyse der Ereignisse im Herbst 1957 legt es nahe, dass Adenauer und seine engsten Berater die Frage der Beziehungen zu Osteuropa völlig falsch handhabten.²⁰ Bis zu diesem Zeitpunkt hatte die Bundesrepublik keine diplomatischen, ja nicht einmal konsularische Beziehungen mit den Ländern des Warschauer Paktes mit Ausnahme der Sowjetunion aufgenommen, denn sie hatten schließlich das SED-Regime als einen souveränen deutschen Staat anerkannt. Doch das Fehlen jeglicher Verbindungen zu Warschau, Budapest und Prag beunruhigte viele Westdeutsche, besonders im Gefolge der gewaltigen Ereignisse, welche die „Entstalinisierung“ im Jahr 1956 begleiteten. In der Schlussphase des Bundestagswahlkampfes 1957 machte Adenauer Andeutungen, neue Wege in der Ostpolitik zu erproben. Es ist unklar, was dem Kanzler vorschwebte, doch seine vagen Vorschläge überzeugten Tito anscheinend davon, dass er nun straflos handeln könne. Mehrere Jahre lang hatte der jugoslawische Politiker unter der harten Formel Bonns gelitten, denn er hielt es nur für konsequent, dass blockfreie Länder Beziehungen zu beiden deutschen Staaten unterhalten sollten. Am 14. Oktober 1957 erklärte Tito, dass Belgrad und Ostberlin diplomatische Vertreter austauschen würden. Das

¹⁹ Es ist jedoch wichtig, festzuhalten, dass wesentliche Teile der Bonner Hilfe an Länder gingen, bei denen keinerlei Gefahr bestand, dass sie zu einer Anerkennung der DDR abdrifteten. Vgl. Heide-Irene Schmidt, Pushed to the Front. The Foreign Assistance Policy of the Federal Republic of Germany, in: *Central European History*, 12 (2003) 4, S. 473–507.

²⁰ Vgl. W. G. Gray (Anm. 3), Kapitel 3.

Adenauer-Kabinett, das davon völlig überrascht wurde, beschloss, die Drohungen, die 1955 zum ersten Mal ausgesprochen worden waren, in die Tat umzusetzen. Die diplomatischen Beziehungen wurden abgebrochen, und so blieb es elf Jahre lang.

Viele westdeutsche Medienvertreter vermuteten zu Recht, dass die Demonstration der Stärke gegen Jugoslawien dazu führen würde, Fortschritte in der deutschen Ostpolitik auf absehbare Zukunft zu blockieren. Joachim Schwelien sprach sarkastisch von der „Hallstein-Grewe-Doktrin“, welche die westdeutsche Diplomatie beseele.²¹ 1958 bereits verließen beide Bonn; Hallstein wurde Präsident der Europäischen Kommission in Brüssel und Grewe Botschafter in Washington. Bezeichnenderweise brüskierte der Ausdruck „Hallstein-Doktrin“ implizit Außenminister Heinrich von Brentano und auch den Kanzler.

Nachlassender Druck aus Bonn

Noch Jahrzehnte später gilt die „Hallstein-Doktrin“ gewöhnlich als ein konzeptionell irriges, legalistisches Konstrukt, das letzten Endes Bonns eigene Bewegungsfreiheit einschränkte.²² An ihren eigenen Begriffen gemessen, kann die Isolierungskampagne gegen die DDR dennoch als ein Erfolg gewertet werden. Bis 1969, zwei Jahrzehnte nach ihrer Gründung, konnte die Ulbricht-Regierung nicht eine einzige nichtkommunistische Regierung davon überzeugen, ihr die formelle Anerkennung zu gewähren. Dies erforderte viel Aufwand seitens der westdeutschen Diplomaten; manche haben das Auswärtige Amt mit einer Berufsfeuerwehr verglichen, die aufgeregt auf dem Globus herumfuhrwerkte, um von Ostdeutschland gelegte Feuer wieder zu löschen.²³ Es trifft zu, dass in Bonn in den sechziger Jahren für eine kurze Zeit eine Art von perfektionistischem Eifer vorherrschte. Andeutungen einer Entspannung zwischen den Supermächten im

²¹ Vgl. Joachim Schwelien, Bleibt Polen offen?, in: *FAZ* vom 5. 7. 1958.

²² Vgl. Werner Kilian, Die Hallstein-Doktrin. Der diplomatische Krieg zwischen der BRD und der DDR 1955–1973, Berlin 2001; Peter Bender, Die „Neue Ostpolitik“ und ihre Folgen. Vom Mauerbau bis zur Vereinigung, München 1995.

²³ Vgl. Paul Frank, Entschlüsselte Botschaft. Ein Diplomat macht Inventur, Stuttgart 1981, S. 185.

Jahr 1963 rief eine Reaktion nicht unähnlich jener aus dem Jahr 1955 hervor: Wieder einmal vor die Tatsache gestellt, dass sich der Status quo in Europa verhärtete, verstärkten die westdeutschen Amtsinhaber ihre Bemühungen, das Auftreten Ostdeutschlands in der internationalen Arena zu blockieren. Walter Ulbrichts Staatsbesuch in Ägypten im Februar 1965 führte zum Bruch in den westdeutschen Beziehungen zur arabischen Welt.¹²⁴ Doch im Gefolge dieses Debakels lernte das Auswärtige Amt, die Frage der Anerkennung nicht mehr ganz so eng zu sehen. Die DDR befand sich schließlich in einer viel verzweifelteren Lage, als es die Bundesrepublik je sein würde. In den späten sechziger Jahren brachten die Politiker der Blockfreien Ulbricht dazu, um ihre Gunst zu buhlen; sie strichen die ostdeutsche Hilfe ein, verweigerten aber letztlich weiterhin die De-jure-Anerkennung. Eine begrenzte „Welle“ von Anerkennungen setzte sich im Frühjahr 1969 in der Blockfreienbewegung fort, doch nur sechs Staaten erkannten die DDR bis Ende 1969 an: Kambodscha, Irak, Sudan, Syrien, Südjemen und Ägypten.¹²⁵

Westdeutsche Kritiker in den sechziger Jahren tendierten dazu, die Dinge nicht so optimistisch zu sehen. Es war nur logisch, die schrittweisen Fortschritte der Ostdeutschen zur Kenntnis zu nehmen – ein Generalkonsulat in Sri Lanka, Landrechte für die staatliche Fluglinie Interflug auf Zypern; es war zu vermuten, dass die DDR früher oder später aus dieser Isolierung ausbrechen würde. Doch war die „Hallstein-Doktrin“ kein Fehlschlag. Nach 1966 gelang es der Großen Koalition sogar, ihre Politik anzupassen und die diplomatischen Beziehungen zu Jugoslawien wieder aufzunehmen, ohne die ganze Struktur der Isolierungskampagne zum Einsturz zu bringen. Erst eine Veränderung der Prioritäten in Bonn ermöglichte es der DDR, sich selbst als unabhängigen, souveränen Staat in den globalen Angelegenheiten zu präsentieren. Westdeutsche Spitzenpolitiker erkannten schließlich an, dass sie in Wirklichkeit nicht für die Bevölkerung in Ostdeutschland

sprachen.¹²⁶ Damit verabschiedete sich man vom Bonner „Alleinvertretungsanspruch“. Die Bundesrepublik verweigerte zwar dem SED-Regime immer noch die Anerkennung und wirkte auf andere Länder ein, keine diplomatischen Beziehungen zu Ostberlin aufzunehmen. Das Kabinett von Kurt-Georg Kiesinger zog aber die Schlussfolgerung, dass sein unmittelbares Ziel nicht die deutsche Einheit sei, zumindest nicht kurzfristig; seine oberste Hoffnung war es, eine echte demokratische „Selbstbestimmung“ innerhalb der DDR zu erreichen. Die Isolierungskampagne wurde als ein Mittel eingesetzt, um Druck auf Ulbricht auszuüben. Unter Kanzler Willy Brandt in den Jahre von 1969 bis 1972 tauschte das Auswärtige Amt Verbesserungen für den internationalen Status der DDR für Konzessionen bei der Bewegungsfreiheit zwischen den beiden deutschen Staaten ein. Auch wenn sich die Ergebnisse dieses „geregelten Nebeneinanders“ als viel zu mager herausstellten, ist es im Nachhinein eindrucksvoll, wie klug Brandt und sein Berater Egon Bahr die anhaltende ostdeutsche Isolierung als ein Mittel nutzten, um die „neue Ostpolitik“ voranzubringen. In diesem Sinn leistete die „Hallstein-Doktrin“ der Bundesrepublik gute Dienste – zuerst in der Verweigerung der Souveränität und Dauerhaftigkeit des SED-Regimes und dann bei der Kontrolle der Umstände, unter denen die DDR international schließlich als zweiter deutscher Staat anerkannt worden ist.

¹²⁴ Das einzige positive Ergebnis war die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Israel. Vgl. W. G. Gray (Anm. 3), Kapitel 6 und 7.

¹²⁵ Vgl. Alexander Troche, Ulbricht und die Dritte Welt. Ost-Berlins „Kampf“ gegen die Bonner „Alleinvertretungsmaßnahme“, Erlangen 1996.

¹²⁶ Vgl. die Kommentare über „Bevormundung“ in den Reden Kiesingers vom 13. 12. 1966 und 17. 6. 1967, in: DzD (Anm. 2), V/1, 60 und 1321–1322.

Astrid M. Eckert

Bundesdeutsche Souveränität und die Rückgabe der diplomatischen Akten

Der Weg der jungen Bundesrepublik zur weitgehenden staatlichen Souveränität im Mai 1955 wird in der Regel in politikgeschichtlichen Schritten bemessen. Die Aufmerksamkeit gilt dabei Konrad Adenauers großen Verhandlungen mit den Alliierten

Astrid M. Eckert

Dr. phil.; Research Fellow am German Historical Institute, Washington, D. C., 1607 New Hampshire Avenue NW, Washington, D. C. 20009. eckert@ghi-dc.org

Hohen Kommissaren, bei denen er den schrittweisen Abbau alliierter Kontrollen und die institutionellen und vertraglichen Einbindungen der Bundesrepublik in das westliche Staatensystem erzielte. Adenauer verhandelte die „harte“ Souveränität, nämlich die „volle Macht eines souveränen Staates über [seine] inneren und äußeren Angelegenheiten“, wie es im Deutschlandvertrag hieß. Nach den Jahren der Besetzung wollte er für die junge Republik so bald wie möglich Gleichberechtigung und Sicherheit im westlichen Bündnis und den Ausbau und die Konsolidierung ihres völkerrechtlichen Status erreichen.

Im Windschatten der großen Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und den Westalliierten, und mit diesen eng verzahnt, verliefen aber noch andere Gespräche, die in den Augen der Zeitgenossen für die Souveränität des Staates nicht weniger relevant waren. Die Rückgabeverhandlungen um beschlagnahmte deutsche Akten sind dafür ein Beispiel. Die Bundesregierung forderte von den Westalliierten die Rückkehr von Akten und Archivgut, das beim militärischen Vormarsch beschlagnahmt worden war. Die Geschichte

der Aktenrückgabe ist ein bisher vernachlässigtes Kapitel der politischen Emanzipation der Bundesrepublik. Die Verhandlungen waren neben der Wiedereröffnung von Konsulaten, der neuerlichen Aufnahme von Außenhandelsbeziehungen oder der Regelung von Auslandsschulden nicht einfach ein weiteres Sachgebiet der jungen bundesdeutschen Außenpolitik. Vielmehr wurde die Forderung nach Rückkehr der Akten auf der symbolischen Ebene schnell zu einem Versuch, verlorene Souveränität zurückzugewinnen.

Die vorrückenden Armeen der Alliierten hatten bei Kriegsende hunderte von Tonnen an Schriftgut aus den Registraturen und Archiven von Reichsministerien, militärischen Stellen, der NSDAP, der ihr angeschlossenen Parteiorganisationen, Forschungsinstituten und der deutschen Industrie beschlagnahmt. Besonders die amerikanischen und britischen Truppen hatten sich monatelang minutiös auf die Beschlagnahmungen vorbereitet. Ihre Planungsstäbe dirigierte spezielle Einheiten, so genannte Target-Forces, und versuchten die Schritte der Deutschen nachzuvollziehen, die auf die Bombardierungen der Städte mit der Auslagerung ganzer Dienststellen und Archive an weniger exponierte Orte reagierten. Im Zuge des Vormarsches füllten sich die Aktensammelstellen der Alliierten, die Document Centers, mit deutschen Akten. Mancher Fang war eine besondere Trophäe, beispielsweise die Erbeutung der Mitgliederkartei der NSDAP in einer Papiermühle bei München durch amerikanische Einheiten. Auch die Beschlagnahmung des Archivs des Auswärtigen Amtes im Harz im April 1945 galt als Triumph, schon allein, weil Briten und Amerikaner den Fund vor den Sowjets eine Zeit lang geheimhalten konnten.

Dokumentenjäger suchten in den Document Centers der Westzonen nach Beweismaterial für die geplanten Kriegsverbrecherprozesse, waren Verbindungen der NSDAP ins Ausland auf der Spur, vollzogen Kapitalflucht und Kunstraub nach, schöpften technisches Know-how der deutschen Industrie ab und versuchten zu erfassen, was im Innern des „Dritten Reiches“ vor sich gegangen war. Brisantes Material – militärische, diplomatische und technische Unterlagen – wurde zur weiteren Auswertung aus Deutschland ausgeflogen oder verschifft. Besonders die Viersektorenstadt Berlin erschien den Briten und Amerika-

nern bald nicht mehr sicher. Die Beuteakten sollten bei einer möglichen Eskalation der dort wachsenden Spannungen nicht den Sowjets in die Hände fallen. Am Ende der Besatzungszeit hatte allein das amerikanische Kriegsministerium etwa 800 Tonnen vor allem militärischer Akten nach Washington verlegt.¹

Lange ließ sich für die Deutschen kaum auseinander halten, welches Material durch den Bombenkrieg verloren, welches sie selbst bei Kriegsende vernichtet und welches die Kriegsgegner beschlagnahmt und verlagert hatten. Archivare waren die ersten, die sich einen Überblick zu verschaffen suchten. Sie forderten im Mai 1949, die Frage der Aktenrückgabe in einem Friedensvertrag zu regeln. Im September äußerten sich auch die deutschen Historiker. Die Teilnehmer des ersten Nachkriegs-Historikertages in München beklagten den „politisch wie wissenschaftlich gleich bedenkliche[n], auf die Dauer unerträglich[n] Zustand, dass weitaus der größte und wichtigste Teil des Quellenmaterials seit 1919, in einzelnen Beständen sogar seit der Bismarckzeit, sich heute außerhalb Deutschlands befindet und der deutschen Forschung praktisch unzugänglich ist“. Im Oktober 1949, in einer seiner ersten Sitzungen, nahm sich der Deutsche Bundestag des Themas an und forderte die Rückgabe der deutschen Akten; zumindest jener in westalliiertem Gewahrsam.²

Im Juni 1950 übermittelte Konrad Adenauer die Rückgabeforderung des Bundestages den Hohen Kommissaren. Er stellte sich voll hinter das Anliegen und forderte die Rückkehr aller Akten von „früheren Reichsbehörden sowie der verschiedenen Wehrmachtsstäbe und der obersten Parteistellen“. Die „wissenschaftliche Aufklärung des deutschen Volkes über die Vorgänge unter der nationalsozialistischen Herrschaft“ sei eine wichtige Aufgabe der Bundesregierung, die Rückgabe der Akten die Voraussetzung für eine „einwandfreie Forschung“³. Die Diplomaten im

Bundeskanzleramt, die bald darauf in das wiedergegründete Auswärtige Amt einrückten, betrachteten die Frage anfangs lediglich als logistisches Problem. Es kam ihnen gar nicht in den Sinn, dass sie am Beginn von Jahre währenden, streckenweise zermürbenden Verhandlungen mit den Regierungen der Westalliierten stehen könnten. Tatsächlich begannen Rückgaben in nennenswertem Umfang jedoch erst elf Jahre nach Kriegsende: Die diplomatischen Akten des früheren Auswärtigen Amtes trafen zwischen 1956 und 1958 in Bonn ein. Gleichzeitig begann die Rückgabe militärischer Akten aus Washington, die 1968 zu einem vorläufigen Abschluss kam. Bis heute kehren sporadisch deutsche Akten aus Großbritannien und den Vereinigten Staaten zurück.

Die Akten des früheren Auswärtigen Amtes

Die diplomatischen Akten spielten eine besondere Rolle und legten alle Empfindlichkeiten bloß, die sich an den Aktenverlust knüpften. Wie bei keinem anderen Material machten die Verhandlungen um diese Unterlagen deutlich, dass die Geschichte der Aktenrückgabe zugleich auch eine Auseinandersetzung um die Deutungsmacht über die deutsche Geschichte war. Die neue Verteilung der Quellen, nämlich ihr temporärer Verlust für die (west-)deutsche Geschichtswissenschaft und, umgekehrt, der unvorhergesehene Zuwachs an Quellen für die amerikanischen und britischen Historiker, löste eine Auseinandersetzung um die legitimen Sprecher in der Deutung deutscher Geschichte aus. Auf deutscher Seite verknüpfte sich diese Frage mit der Debatte um die (Un-)Versehrtheit der Nationalgeschichte und die Einordnung des Nationalsozialismus in ihr Kontinuum. Der Kampf um die Akten verband sich in der jungen Bundesrepublik mit einem „sprunghaft wachsenden Bedarf an historischer Selbstvergewisserung“⁴, dessen Konsequenz unter an-

Konrad Adenauer, Briefe 1949–1951, Nr. 257, bearb. von Hans Peter Mensing. Rhöndorfer Ausgabe, hrsg. von Rudolf Morsey und Hans-Peter Schwarz, Berlin 1985, S. 232 f.

⁴ Ralph Jessen, Zeithistoriker im Konfliktfeld der Vergangenheitspolitik, in: Konrad Jarausch/Martin Sabrow (Hrsg.), Verletztes Gedächtnis. Erinnerungskultur und Zeitgeschichte im Konflikt, Frankfurt/M. 2002, S. 153.

¹ Vgl. Astrid M. Eckert, Kampf um die Akten. Die Westalliierten und die Rückgabe von deutschem Archivgut nach dem Zweiten Weltkrieg, Stuttgart 2004, S. 22–120.

² Resolution des Archivtags in Wiesbaden, Mai 1949, in: Der Archivar, 2 (1949) 2, S. 48; Entschließung des deutschen Historikertages, in: Historische Zeitschrift, 169 (1949), S. 669 f.; Bundestag, 1. Wahlperiode 1949, Drucksache Nr. 149, 27. 10. 1949.

³ Adenauer an den Geschäftsführenden Vorsitzenden der AHK, André François-Poncet, 17. 6. 1950, in:

derem die Anfänge institutionalisierter Zeitgeschichtsschreibung waren. Auf der Gegenseite – bei den britischen und amerikanischen Historikern genauso wie bei den politisch Verantwortlichen – war der Blick auf die Geschichte nicht weniger relevant. Dort stand das Bewusstsein, durch den Besitz des Quellenmaterials die zukünftige Meistererzählung deutscher Geschichte und eben auch den Ort des Nationalsozialismus darin entscheidend beeinflussen zu können.

Seit das Archiv des Auswärtigen Amtes im April 1945 im Harz aufgespürt worden war, unterstand es der gemeinsamen Verwaltung des britischen Foreign Office und des amerikanischen State Department, deren Experten die Akten erst einmal nachrichtendienstlich auswerteten. Allerdings war schon frühzeitig auch ein starkes historisches Interesse an den Akten aufgekommen. Britische Historiker forderten noch während des Krieges die Veröffentlichung deutscher Akten zum Kriegsbeginn, die historischen Abteilungen der Außenministerien in London und Washington nahmen die Idee auf. Die Deutung der jüngsten Vergangenheit sollte nicht, wie nach dem Ersten Weltkrieg, den Deutschen überlassen bleiben. Damals hatte das Kriegsschuldreferat des Auswärtigen Amtes eine Dokumentenedition in Auftrag gegeben, welche die Diskussion um den Beginn des Ersten Weltkriegs erneut in Gang bringen und den Kriegsschuldvorwurf gegen das Deutsche Reich in Frage stellen sollte. Unter dem Titel *Die Große Politik der Europäischen Kabinette* wirkte sich die Edition während der Zwischenkriegsjahre besonders in den Vereinigten Staaten in diesem Sinne aus.

Um also den Deutschen nach dem neuerlichen Krieg auf keinen Fall die Akten als Material für eine apologetische Geschichtspolitik zu überlassen, kamen State Department und Foreign Office im Juni 1946 überein, die diplomatischen Akten in einer gemeinsamen, wissenschaftlichen Edition selbst zu veröffentlichen. Sie stellten eine Arbeitsgruppe von akademisch ausgewiesenen Historikern aus den Vereinigten Staaten und Großbritannien zusammen, welche die deutsche Außenpolitik vor den Augen der Weltöffentlichkeit ausbreiten sollten, solange das Interesse an der jüngsten Vergangenheit noch akut war. Die Franzosen wurden im April 1947 eingeladen, an der Edition mitzuarbeiten. Eine sowjetische Mitarbeit hatten Briten und Amerikaner hin-

gegen nie ernsthaft erwogen. Deutsche Gelehrte an der Edition zu beteiligen stand in der frühen Phase nicht zur Diskussion. Die Historiker arbeiteten in Whaddon Hall, einem Landhaus nahe London, wohin die Akten während der Berliner Luftbrücke 1948 ausgelagert worden waren. Das politische Interesse an der Edition *Documents on German Foreign Policy* war auf westalliierten Seite stark genug, um sich öffentlich und finanziell in gehörigem Umfang zu engagieren. „Nie zuvor“, hieß es im Vorwort des ersten Bandes, „hatten drei siegreiche Mächte sich die Aufgabe gestellt, die Geschichte der Außenpolitik einer besiegten Macht aus solchen Archiven ‚auf der Grundlage strengster wissenschaftlicher Objektivität‘ lückenlos aufzuzeigen.“ Mit ihrem Vorgehen wiesen die Westalliierten den deutschen diplomatischen Akten eine hohe Symbolkraft zu, welche die Bonner Diplomaten durch die prioritäre Rückgabeforderung eben dieser Akten noch unterstrichen.

Die *Documents on German Foreign Policy* waren die nach außen sichtbarste Folge der Beschlagnahmung deutscher Akten. Der erste Band „Von Neurath zu Ribbentrop“ erschien 1949 auf englisch und ein Jahr später auf deutsch. Die Tatsache, dass die Alliierten diese Akten in einer wissenschaftlichen Edition veröffentlichten, hatte auf die interessierte deutsche Öffentlichkeit eine Schockwirkung und wurde als entmündigende Umerziehungsmaßnahme wahrgenommen. Der Anknüpfungspunkt der *Documents* an die deutsche Edition *Große Politik* war für informierte Beobachter zu offensichtlich, um übersehen zu werden. Zeitungskommentatoren zeigten sich alarmiert darüber, dass vergangene deutsche Außenpolitik bis zurück ins Jahr 1867 in „Feindeshand“ gefallen war. Denn die beschlagnahmten Dokumente erzählten den „Schicksalsweg des deutschen Volkes“ von der Gründung des Norddeutschen Bundes bis zur „nationalen Katastrophe“. Ihre Beschlagnahmung bedeute „nationalpolitisch und geisteswissenschaftlich durchaus [dasselbe] wie etwa volkswirtschaftlich die Beschlagnahmung der deutschen Patente“. Sogar von einer „zeitweilige[n] Lähmung der Nervenstränge unseres nationalgeschichtlichen Erinnerungsvermögens“ war die Rede.⁵

⁵ Adolf Halfeld, Die Wilhelmstraße, in: Hannoverische Allgemeine Zeitung vom 15. 7. 1950.

Das „Intimste einer Nation“

Selbst wenn man die gängige Diktion der fünfziger Jahre in Rechnung stellt, die einem heutigen Leser überspannt erscheinen mag, so überrascht immer noch die Einhelligkeit der Zeitungsartikel zum Thema. Die Beschlagnahme und Veröffentlichung der deutschen Akten sei eines der „beschämendsten [!] Kapitel des deutschen Volkes. Wenn man einem Volk seine Archive nimmt, macht man es geschichtslos und beraubt es nicht nur seiner Geschichtsquellen, sondern auch der Möglichkeit, seine Geschichte selbst zu schreiben.“¹⁶ Die Alliierten hätten „ein Stück deutscher Geschichte erbeutet und weggetragen“. Denn die Akten von Außenministerien gehörten allerorten zu den „wichtigsten Geschichtsquellen. Sie werden besser gehütet als andere und nur nach Wartezeiten und unter Berücksichtigung des Staatsinteresses der Forschung zugänglich gemacht. Wer sie erbeutet, kann ins Intimste einer Nation hineinschauen.“ Mit jenen Akten geht die Kontrolle über die Geschichtsschreibung in fremde Hände über. Man muß dann aus den Federn der Sieger die eigene Geschichtsdarstellung entgegennehmen (...).“¹⁷ Entsprechend war an anderer Stelle analog zum Abbau der Schwerindustrie von der „Demontage unserer Geschichte“ die Rede. Die verschleppten Akten seien „für Staat und Volk dasselbe wie Stammbaumtafeln, Katasterbescheinigungen oder Haushaltsbücher für die Familie. Wenn das Material vernichtet ist, hört die Geschichtlichkeit auf.“ Neben Kriegsverlusten durch Bombenkrieg und Vertreibung müsse nun also noch die „Abrüstung der deutschen Geschichte durch die Siegermächte“¹⁸ ertragen werden.

Die Ablehnung einer aufgezwungenen „Geschichte von außen“, die Angst vor „Geschichtsverlust“ und verletzter Nationalstolz sind die Motive dieser Äußerungen. Sie bestätigen einmal mehr ein Muster, das auch bei

¹⁶ Die Rückkehr der Akten, in: Rheinzeitung (Koblenz) vom 25. 4. 1956.

¹⁷ „Geschichtsquellen als Kriegsbeute. Die Akten des Auswärtigen Amtes kehren zurück.“ Dieser Artikel findet sich ohne Quellenangabe in den Geschäftsakten des Bundesarchivs mit dem Eingangsstempel 7. 5. 1956. Bundesarchiv Koblenz (BA/K), B198, Bd. 132.

¹⁸ Dr. K., Die Demontage unserer Geschichte. Unersetzliche Archive wurden zerstört, entführt oder dem Osten ausgeliefert, in: Hamburger Freie Presse vom 20. 10. 1950.

anderen Fällen von Archiv- und Kulturgutraub in der Geschichte zu beobachten ist: Der Archivraub demonstriert die Macht des Räubers und demütigt den Beraubten.¹⁹ Noch Jahrzehnte später und über Generationen hinweg folgen ihm Versuche der Revision – durch Gegenraub, Tausch oder Verhandlungen. Die Zeitungskommentare unterstreichen aber auch, wie zentral ihnen Interpretationen der Vergangenheit dafür waren, die Gegenwart einzuordnen und ein nationales Selbstverständnis zu konstruieren. Die Motive ordnen sich in den von Edgar Wolfrum beschriebenen geschichtspolitischen Diskurs der fünfziger Jahre ein, der unter anderem gekennzeichnet war von geschichtspessimistischen Zeitdiagnosen und wachsenden Verlustängsten. Die Nation drohte durch die politischen Entwicklungen faktisch zu entgleiten, der als Provisorium angelegte neue West-Staat konsolidierte sich und prosperierte zu einem Dauerzustand.¹⁰

Die jüngste Vergangenheit war für jene, die bereit waren, die beispielsweise in den Nürnberger Prozessen ausgebreiteten Fakten zu rezipieren, desavouiert. In der weiter zurückliegenden Vergangenheit ließen sich hingegen immer noch historische Orte der Nation entdecken, aus denen sich positive Selbstvergewisserung ziehen ließ. Wenn schon die Diskreditierung der jüngsten Vergangenheit akzeptiert werden musste – sei es aus Kalkül, Konzession oder Einsicht –, so galt es, die übrigen Erinnerungsorte vor unwillkommenen Interpretationen zu bewahren. Mit dem Material für die *Geschichtsschreibung* schien die *Geschichtsdeutung* selbst verloren zu sein. Der physische Entzug des Papiers und der ausländische Blick in die Akten lösten in der publizistischen Überhöhung gleichsam einen mnemonischen Hirnschlag aus; oder eben, in zeitgenössischer Diktion, eine „Lähmung der Nervenstränge unseres nationalgeschichtlichen Erinnerungsvermögens“¹¹. Hier erst drohte die eigentliche Gefahr: Ohne die Orientierung durch das „nationalgeschichtliche Erinnerungsvermögen“, so legt diese Lesart nahe, war der Geschichte von außen nichts mehr entgegenzusetzen. Bei sol-

¹⁹ Vgl. Alexander Demandt, *Vandalismus. Gewalt gegen Kultur*, Berlin 1997, S. 43, über Kunstraub.

¹⁰ Vgl. Edgar Wolfrum, *Geschichtspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Der Weg zur bundesrepublikanischen Erinnerung 1948–1990*, Darmstadt 1999, S. 222–238.

¹¹ A. Halfeld (Anm. 5).

chem Kontrollverlust hätten es die Sieger dann in der Hand, „unser Bild (...) nach ihren Interessen mit dem Vorteil des ersten Eindrucks einzuprägen“¹².

Die Geschichte wurde in dieser Wahrnehmung zum Umerziehungsinstrument der Alliierten und löste die entsprechenden Abwehrreflexe aus. Dass es sich bei der Edition nicht um darstellende und damit interpretierende *Geschichtsschreibung* handelte, sondern um die Veröffentlichung von Quellen, spielte keine Rolle.¹³ Den deutschen Historikern, so meinte ein Kommentator, stehe „das erste Anrecht“ auf die Akten zu.¹⁴ Ihr Fehlen bei den Arbeiten an der Dokumenten-Edition war nicht nur eine Stilfrage. Zwar traute sich keine Zeitung, der Edition ihre wissenschaftlichen Meriten abzusprechen; eine gewisse Beißhemmung gegenüber den vormaligen Besatzern blieb bestehen. In bemüht diplomatischen Tönen, aber dennoch deutlich, kommentierte aber die Frankfurter Allgemeine Zeitung: „So neidlos wir diese wissenschaftlichen Bemühungen begrüßen, weil gewissenhafte Forschung ohne Ansehen der Nationalität des Forschenden Früchte für alle Nationen trägt, so bedauerlich, ja bisweilen bestürzend war es doch, dass die deutsche historische Wissenschaft von dieser Arbeit ausgeschlossen war.“¹⁵

Akten und Souveränität

Briten und Amerikaner rechneten durchaus damit, dass die junge Bundesregierung die Akten zurückfordern würde. Sie stellten im Vorwort des ersten Bandes der Dokumenten-edition die Rückgabe vage für einen Zeitpunkt in Aussicht, wenn in Deutschland „gefestigtere Zustände herrschen“ würden – eine Formulierung, der noch der Geruch der unmittelbaren Nachkriegszeit anhaftete, und die die Westdeutschen nach der Gründung der Bonner Republik als nicht mehr zeitgemäß betrachteten. Denn für die Bundesdeutschen war die Verfügungsgewalt über das Schriftgut vergangener Reiche Bestandteil der staatlichen Souveränität. Im Mai 1951 befand der

Staatssekretär im Auswärtigen Amt Walter Hallstein, dass die Einbehaltung der diplomatischen Akten sich nicht mehr mit dem „heutigen Grad an Souveränität“ verträge.¹⁶ Die Verhandlungen um den „Generalvertrag“ boten Gelegenheit, die Grenzen der Souveränität abermals auszudehnen. Der Versuch, 1952 die Aktenfrage gerade im Vertragswerk zur Ablösung des Besatzungsstatuts zu regeln, war nicht nur pragmatisch, sondern auch symbolisch. Ein „ausgebombter Historiker“ schrieb an den Kanzler, „dass, wenn wir als Nation bei dem Generalvertrag mehr als ‚eine Scheibe Souveränität‘ bekommen sollten, wir dann auch als Volk unsere Archive wiederhaben müssten“¹⁷.

Die deutsche Forderung stieß bei den Alliierten auf Widerstände. Noch waren weder die Amerikaner und schon gar nicht die Briten bereit, an den *Documents on German Foreign Policy* Abstriche zu machen, die der Welt mit viel Fanfare angekündigt worden waren. Allerdings ließ sich nicht übersehen, dass die realpolitische Linie auf eine Integration Westdeutschlands hinauslief. Oder, wie ein britischer Diplomat es ausdrückte: Man könne diesen Wunsch jener Bonner Regierung, die man selbst ja mit geschaffen habe, langfristig wohl kaum abschlagen.¹⁸ Um sich aus diesem Dilemma zu befreien, boten die Alliierten der Bundesregierung im Juli 1951 an, bestimmte Aktengruppen sofort zurückzugeben, die für die Edition nicht benötigt wurden. Hierbei hätte es sich um Tonnen von Papier gehandelt: Protokoll- und Konsulatsakten sowie alles Material bis 1914. Außerdem luden sie einen deutschen Historiker von internationalem Rang ein, Mitherausgeber der Edition zu werden und einen Mitarbeiterstab nach Großbritannien zu entsenden. Nach Abschluss der Arbeiten sollten dann alle übrigen diplomatischen Akten unter der Bedingung nach Bonn gegeben werden, dass sie zukünftig der internationalen Forschung voll zugänglich sein würden.

Der Bundesregierung reichte dieses Angebot nicht aus. Adenauer verlangte von den Hohen Kommissaren eine prinzipielle Erklärung.

¹² „Geschichtsquellen als Kriegsbeute“ (Anm. 7).

¹³ Vgl. Wo bleiben unsere Akten?, in: Rheinzeitung (Koblenz) vom 21. 5. 1953.

¹⁴ Dr. W. W., Verstopfte Quellen, in: Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 6. 5. 1955.

¹⁵ Die Aktenlücke, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. 4. 1956.

¹⁶ Staatssekretär Walter Hallstein an den Abteilungsleiter Kultur im Innenministerium Erich Wende vom 17. 5. 1951, in: Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, B 118, Bd. 507.

¹⁷ Albert Mühlmeister, Hannover, an Konrad Adenauer vom 5. 5. 1952, in: ebd.

¹⁸ Vgl. A. M. Eckert (Anm. 1), S. 180.

rung, dass die in alliierterem Besitz befindlichen Archive deutsches Eigentum seien und zurückgegeben würden, und bestand auf sofortiger Rückgabe der gesamten Akten des ehemaligen Auswärtigen Amtes. Den alliierten Wunsch, die Dokumentenedition fortzuführen, griff er mit dem Angebot auf, den gesamten Mitarbeiterstab in die Bundesrepublik zu verlegen und das Projekt dort unter deutscher Beteiligung fortzusetzen. Dafür genehmigte der Bundestag Mitte 1953 über eine halbe Million Mark – eine stattliche Summe für die Finanzverhältnisse der jungen Republik. Mit dem Geld mietete das Auswärtige Amt Schloß Gymnich bei Köln an, in das Akten und Historiker nach Wunsch der Bonner Diplomaten einziehen sollten. Eine deutsche Mitarbeit in Großbritannien kam für die Bundesregierung hingegen nicht in Frage.

Das deutsche Gegenangebot kam zumindest dem State Department gerade recht. Dort hatte man nach Kriegsende die Aufgabe unterschätzt, aus gut 400 Tonnen Akten eine mehrbändige Dokumentenedition zusammenzustellen. Das Projekt war aber nicht, wie ursprünglich angenommen, in drei bis vier Jahren abgeschlossen. Die Zeitgeschichte „qualmte“ bald nicht mehr, ein Ende der Edition war dennoch nicht abzusehen. Allerdings kamen die amerikanischen Diplomaten mit diesem Anliegen beim Londoner Foreign Office nicht weit. Britische Historiker, die an der Dokumentenedition mitarbeiteten oder in dem vom Foreign Office bestellten wissenschaftlichen Beirat des Projekts saßen, schlossen einen Umzug der *Documents on German Foreign Policy* an den Rhein kategorisch aus. Sobald die Akten wieder in deutsche Hände gelangten, argumentierten sie, würden belastende Dokumente unterschlagen werden, die „Objektivität“ der Edition wäre nicht länger gewährleistet. Um ihre Position zu untermauern, nutzten sie den vollen Aktenzugang und unterzogen die deutsche Edition *Große Politik* der zwanziger Jahre einer genauen Prüfung. Die dabei nachgewiesenen Mängel wurden 1953 als Argumente gegen die Rückgabe geschickt in die Fachpresse gespielt.¹⁹ Die britischen Historiker konnten dabei auf Unterstützung aus höchsten Kreisen

¹⁹ Zur Haltung der britischen Historiker vgl. D. C. Watt, *British Historians, the War Guilt Issue, and Post-War Germanophobia: A Documentary Note*, in: *Historical Journal*, 36 (1993), S. 179–185. Vgl. auch Sacha Zala, *Geschichte unter der Schere politischer Zensur. Amtliche Aktensammlungen im internationalen Ver-*

rechnen. Winston Churchill hatte ebenfalls ein Interesse daran, die Kontrolle über das deutsche Material zu behalten. Er befürchtete noch immer Enthüllungen, welche die britische Königsfamilie kompromittieren könnten.²⁰ Dass der Premier auf Seiten der Historiker stand, war im Foreign Office wohl bekannt und zwang die Diplomaten zu Rücksichtnahmen im eigenen Lager, die sie selbst jedoch für die falsche Politik gegenüber der Bundesregierung hielten. Das volle Ausmaß der internen Auseinandersetzungen hinter den diplomatischen Kulissen erschloß sich der deutschen Seite nie. Dort registrierte man nur, dass die Zeit verging, die Verhandlungen nicht vom Fleck kamen und die Ratifikation der Pariser Verträge immer näher rückte.

Die Ergebnislosigkeit der Verhandlungen trotz beachtlicher materieller Vorleistungen der Bundesregierung wuchs sich schließlich zu einem wunden Punkt aus, den die DDR-Propaganda geschickt zu nutzen verstand. Im Juni 1955 gab die sowjetische Regierung eine Ladung Archivalien an die DDR-Regierung zurück.²¹ Diese vermarktete den „hochherzigen Beschluß des Ministerrats der UdSSR“ als „neuen Vertrauensbeweis“ und ritt herum auf der „beschämenden Tatsache, dass die Regierungen der USA und Englands das in ihren Händen befindliche deutsche Archivmaterial noch immer zurückhalten und sich bis jetzt beharrlich geweigert haben, es zu übergeben“²². Im Timing lag die Spitze: So kurz nach dem Pariser Ratifikationstriumph, in dessen Folge „in Bonn endlich die Souveränität ausgebrochen ist“²³, wollten die So-

gleich, München 2001, S. 241–243; A. M. Eckert (Anm. 1), S. 183–185, 300–314, 378–388.

²⁰ Konkret ging es um die pronazistischen Allüren des Herzogs von Windsor, der 1936 als König Edward VIII. abgedankt hatte. Vgl. Paul R. Sweet, *Der Versuch amtlicher Einflussnahme auf die Edition der „Documents on German Foreign Policy, 1933–1941“*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 39 (1991), S. 265–303.

²¹ Es handelte sich nur um einen Bruchteil dessen, was tatsächlich in der Sowjetunion, zum Teil in Geheimarchiven, lagerte. Vgl. Thomas Fitschen, *Das rechtliche Schicksal von staatlichen Akten und Archiven bei einem Wechsel der Herrschaft über Staatsgebiet*, Baden-Baden 2004, S. 209–212.

²² UdSSR übergab DDR wichtige Archive. Übergabeprotokoll in Moskau unterzeichnet. Neuer Vertrauensbeweis der UdSSR, in: *Neues Deutschland* vom 1. 7. 1955, S. 1.

²³ So Paul Kluge vom Institut für Zeitgeschichte (München) in einem Brief an den Historiker Francis L.

wjets mit der Rückgabe bewusst düpieren. Die Bundesregierung mit ihrer Souveränitätsrhetorik sollte vorgeführt, ihr Alleinvertretungsanspruch karikiert werden. Die Botschaft kam an: „Wie es um unsere Souveränität tatsächlich bestellt ist“, kommentierte *Der Spiegel*, „beweist das Schicksal der deutschen Archive, die sich noch in alliierten Händen befinden. Die augenblicklichen Besitzer wollen sie erst dann zurückgeben, nachdem ein großer Teil der Akten veröffentlicht worden sind. (...) Wie geschickt nutzte der Osten dieses unverständliche Verhalten unserer neuen Verbündeten in der vergangenen Woche propagandistisch aus: Das Presseamt der DDR teilte mit, dass die Sowjet-Union einen großen Teil der erbeuteten deutschen Akten zurückgegeben habe.“²⁴

Im März 1956 konnte der Störfaktor zwischen der Bundesregierung und den „neuen Verbündeten“ endlich beseitigt werden. Die Rückgabeverhandlungen waren zu diesem Zeitpunkt längst zu einem ungeliebten Anhängsel der „großen Fragen“ der deutsch-alliierten Beziehungen geworden und hatten ein gehöriges Maß an diplomatischer Energie gebunden. Einem formellen Abkommen gingen alle Beteiligten nach dem mehrjährigen Verhandlungsmarathon ermüdet aus dem Weg. Stattdessen machte ein einfacher Notenwechsel zwischen dem Auswärtigen Amt und den westalliierten Botschaftern den Weg frei, mit der Rückgabe der diplomatischen Akten zu beginnen. Dabei sicherte die Bundesregierung zu, dass alle Papiere nach ihrem Umzug von Großbritannien nach Bonn der internationalen Forschung uneingeschränkt zur Verfügung stehen würden, eine Zusage, die sich im Hinblick auf Wissenschaftler aus der DDR und Polen als zunehmend delikat erweisen sollte.²⁵ Im Herbst 1956 trafen die ersten 100 Tonnen Akten ein, im April 1957 wurde der Lesesaal des Politischen Archivs des Auswärtigen Amts wieder eröffnet. Die *Documents on German Foreign Policy* blieben unvollendet. Zur Zeit der Rückgabe lagen

Carsten in London vom 5. 11. 1954, in: IfZ Hausarchiv, ID102, Bd. 39.

²⁴ Paul Rathje, Souveränität, in: *Der Spiegel* vom 1. 6. 1955, S. 4.

²⁵ Vgl. Astrid M. Eckert, „... and grant German and foreign scholars access at all times“. Archival Access in West Germany during the Cold War, in: Michael Cook/Margaret Procter/Caroline Williams (Hrsg.), *Political Pressure and the Archival Record*, Chicago 2005 (i. E.).

neun Bände auf Englisch und sieben Bände auf Deutsch für die Zeit von 1933 bis 1941 vor. Vorarbeiten für weitere Bände waren zum Teil weit fortgeschritten. Die Bundesregierung nahm 1960 den Faden wieder auf und lud amerikanische, britische und französische Historiker ein, das Projekt in Bonn als Vierländeredition fortzusetzen. Die *Akten zur deutschen auswärtigen Politik*, erweitert um die Jahre von 1918 bis 1945, kamen 1995 zu einem Abschluss.

Die Rückkehr der Akten und der Übergang des Publikationsprojekts in deutsche Hände waren eine öffentlichkeitswirksame Genugtuung, die dem Thema der Beuteakten viel von seiner politischen Brisanz nahm. Das Problem deutscher Akten im Ausland war damit allerdings noch lange nicht gelöst. Verhandlungen um weiteres Material im Gewahrsam der Westalliierten schlossen sich unmittelbar an. Nach 1989/90 tat sich dann erstmals die Möglichkeit auf, Näheres auch über die von der Roten Armee beschlagnahmten Aktenbestände und verschleppten Kulturgüter zu erfahren.²⁶ Sensationsmeldungen über verschollen geglaubte Geheimdienstunterlagen, Musikalien und Nachlässe riefen einmal mehr die Verwerfungen in der Archivlandschaft in Erinnerung, die der Zweite Weltkrieg mit den unzähligen Plünderungen und Gegen-Plünderungen hinterlassen hatte. Allerdings sind Fragen nach der Rückgabe von deutschem Archivgut nicht noch einmal rhetorisch so explizit mit dem Problem staatlicher Souveränität verknüpft worden, wie es in den fünfziger Jahren der Fall gewesen war. Damals war es der hohe Symbolcharakter gerade der diplomatischen Akten gewesen, der aus dem Anliegen umgehend eine Prestigefrage machte. Aber auch die spezifische Textur der Bonner Politik in den ersten Jahren der Bundesrepublik, als ein Schlusstrich unter die Besatzungsherrschaft und die Liquidierung ihrer Folgen ein zentrales Anliegen für Politiker aller Parteien war, hatte ihren Anteil daran.²⁷

²⁶ Vgl. Kai von Jena/Wilhelm Lenz, Die deutschen Bestände im Sonderarchiv Moskau, in: *Der Archivar*, 45 (1992), S. 457–467; Kai von Jena, Die Rückführung deutscher Akten aus Russland – eine unerledigte Aufgabe, in: Klaus Oldenhege (Hrsg.), *Archiv und Geschichte. Festschrift für Friedrich P. Kahlenberg*, Düsseldorf 2000, S. 391–420.

²⁷ Vgl. Norbert Frei, *Vergangenheitspolitik. Die Anfänge der Bundesrepublik und die NS-Vergangenheit*, München 1996.

APuZ

Nächste Ausgabe

18/2005 · 2. Mai 2005

60 Jahre Kriegsende

Christoph Kleßmann

Konturen einer integrierten Nachkriegsgeschichte

Rainer Gries

Mythen des Anfangs

Dietmar Süß

Erinnerungen an den Luftkrieg

Wilfried Loth

Die Deutschlandplanung der Sieger

Ingwill Mochmann / Stein Ugelvik Larsen

Kriegskinder in Europa

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Hans G. Bauer
Andreas Kötzting (Volontär)
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 36 91-0

Internet

www.bpb.de/publikationen/apuz
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice

Die Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen
für **APuZ** zum Preis von
Euro 3,58 zuzüglich
Verpackungskosten, Portokosten
und Mehrwertsteuer.

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

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Hanns Jürgen Küsters

3-9 Von der beschränkten zur vollen Souveränität Deutschlands

Die Pariser Verträge vom 23. Oktober 1954 beseitigten das Besatzungsregime der Westmächte, gaben der Bundesrepublik Deutschland die volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten, besiegelten ihren NATO-Beitritt und verpflichteten die Westmächte zur Unterstützung des Ziels der Wiedervereinigung. Doch verblieben bei den Vier Mächten Vorbehaltsrechte für Berlin und Deutschland als Ganzes, die erst 1990 mit Wiederherstellung der deutschen Einheit im Zwei-plus-Vier-Vertrag erloschen.

Siegfried Schwarz

10-16 Pariser Verträge – Besiegelung deutscher Zweistaatlichkeit

Die Pariser Verträge führten zum Beitritt der Bundesrepublik zur NATO und zur Erlangung einer eingeschränkten Souveränität. Das weitere Auseinanderdriften der beiden deutschen Teilstaaten wurde dadurch nicht verhindert, sondern verstärkt. Die militärpolitische Konfrontation der Blöcke in Europa wuchs an. Die Aufstellung der Bundeswehr und entsprechende Schritte auf östlicher Seite förderten Illusionen, dass sich mittels militärpolitischer Instrumente die wichtigsten politischen Ziele erreichen ließen.

William Glenn Gray

17-23 Die Hallstein-Doktrin: Ein souveräner Fehlgriff?

Die Bundesrepublik Deutschland erhielt am 5. Mai 1955 einen Teil ihrer Souveränität von den alliierten Siegermächten zurück. Dieser Beitrag zeigt auf, warum sich die Frage der Souveränität in Deutschland zu einem Problem weltweiten Ausmaßes entwickelte und das westliche Lager im Großen und Ganzen erfolgreich war, die DDR-Regierung für etwa zwei Jahrzehnte zu isolieren. Als Instrument diente dazu die „Hallstein-Doktrin“, die sich als erstaunlich erfolgreich erwies. Bis 1969 gelang es der DDR nicht, diplomatische Beziehungen zu nicht-kommunistischen Regierungen aufzunehmen.

Astrid M. Eckert

24-30 Bundesdeutsche Souveränität und die Rückgabe der diplomatischen Akten

Im Windschatten der großen Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und den Westalliierten verliefen noch andere Gespräche, die in den Augen der Zeitgenossen für die Souveränität des Staates nicht weniger relevant waren. Die Rückgabeverhandlungen um jene bei Kriegsende beschlagnahmten deutschen Akten sind dafür ein Beispiel. Auf der symbolischen Ebene waren sie ein Versuch der Wiederaneignung verlorener Souveränität.