

#### 4. Die Dominanz der Kommissare (1949-1955)

"Im Anfang war Adenauer" - mit diesen Worten begann Arnulf Baring 1969 seine Studie *Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie*.<sup>1</sup> Daran ist richtig, daß Adenauer es war, der zunächst als Präsident des Parlamentarischen Rats, ab September 1949 als Kanzler Westdeutschland gegenüber den drei westlichen Besatzungsmächten vertrat. Barings Diktum, so einprägsam es auch formuliert sein mag, verstellt allerdings den Blick auf die Hauptsache: Daß nämlich Adenauer, vor allem bis zur Aufhebung des Besatzungsstatus im Deutschlandvertrag vom 5. Mai 1955, nicht einmal Herr im eigenen Haus war. Die Treuhänderschaft für den rechtmäßigen Eigentümer hatten *de jure* die vier Siegermächte des Zweiten Weltkriegs übernommen, also die USA, die Sowjetunion, Großbritannien und Frankreich, *de facto* die drei Westmächte, deren Ziehkind die Bundesrepublik war. Helga Haftendorn hat Baring deshalb mit Recht engesegehalten: "Im Anfang waren die Alliierten".<sup>2</sup>

##### 4.1. Anfänge: Außenpolitik ohne Staat

Am 7. und 9. Mai 1945 unterzeichneten Vertreter der Wehrmacht die Urkunden über die bedingungslose Kapitulation Deutschlands. Zwei Wochen später verhafteten die Alliierten Großadmiral Karl Dönitz, den Hitler vor seinem Selbstmord testamentarisch zum Nachfolger als Reichspräsident ernannt hatte, und seine "Geschäftsführende Reichsregierung". Mit der *Berliner Erklärung* übernahmen die vier Mächte am 5. Juni die oberste Regierungsgewalt, die "supreme authority", in Deutschland.<sup>3</sup> Sie etablierten damit ein Sonderregime, das seine völkerrechtliche Legitimation durch den Anspruch erhielt, eine neue Gefährdung des Friedens durch Deutschland dauerhaft bannen zu wollen. In einer weiteren Erklärung vom selben Tag teilten die Alliierten Deutschland in vier Besatzungszonen auf. Alle Entscheidungsgewalt in den Zonen lag bei den jeweiligen militärischen Oberbefehlshabern. Für Fragen, die

<sup>1</sup> Arnulf Baring: *Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie*. Bonus Beitrag zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, München/Wien 1969, 1.

<sup>2</sup> Helga Haftendorn: *Im Anfang waren die Alliierten*. Die alliierten Vorbehaltrechte als Rahmenbedingung des außenpolitischen Handelns der Bundesrepublik Deutschland, in: Harwich/Wewer, 1993, 41-92, hier 41.

<sup>3</sup> Vgl. Christian Tomuschat: *Die Alliierten Vorbehaltrechte im Spannungsverhältnis zwischen friedenspolitischer Sanktion und nationaler Selbstbestimmung*, in: Helga Haftendorn/Freising-Riecke (Hg.): "... die volle Macht eines souveränen Staates ...". Die Alliierten Vorbehaltrechte als Rahmenbedingung westdeutscher Außenpolitik, Baden-Baden 1996, 27-36, hier 28.

"*Deutschland als Ganzes*" betrafen, war der Alliierte Kontrollrat in Berlin zuständig. In Proklamation Nr. 2 legte er am 20. September 1945 fest, daß alle Beziehungen Deutschlands zu anderen Staaten in Zukunft von den Siegermächten geregelt würden. Deutschen Behörden und deutschen Staatsangehörigen war es untersagt, ohne ihre Zustimmung gegenüber dem Ausland Verpflichtungen einzugehen. Auswärtiges Amt und Auswärtiger Dienst wurden aufgelöst, alle Beamten in den Auslandsvertretungen zurückbeordert. Die diplomatische Repräsentation Deutschlands lag vollständig bei den Alliierten.<sup>4</sup>

Die ursprünglich vorgesehene Viermächte-Verwaltung zerbrach jedoch schnell an der französischen Obstruktionspolitik und den Realitäten des Kalten Krieges. Schon Mitte 1946 zeichnete sich ab, daß die ideologische und machtpolitische Konfrontation zwischen der Sowjetunion und den westlichen Verbündeten ein gemeinsames Vorgehen unmöglich machen würde.<sup>5</sup> Im Westen lag die Führungsrolle bei den USA. In Washington herrschte zwar bis weit ins Jahr 1946 hinein kein Konsens, wie mit dem besiegten Feind zu verfahren sei. Das behinderte aber nicht den Aufbau demokratischer Strukturen in der eigenen Zone, im Gegenteil: Da man massiv demobilisierte und sich rasch aus Europa zurückziehen wollte, sollte die Verwaltung möglichst bald in deutsche Hände gelegt werden.<sup>6</sup> Die drei Länder im amerikanischen Besatzungsgebiet - Bayern, Württemberg-Baden und Hessen - bekamen schon im Herbst 1945 gesetzgebende, vollziehende und richterliche Befugnisse übertragen: Parteien wurden gegründet, Wahlen zu den Gebietskörperschaften und den verfassungsgebenden Landesversammlungen abgehalten. Diese Politik der systematischen Demokratisierung erhielt zusätzliche Schubkraft, als Außenminister James Byrnes in seiner berühmten Stuttgarter Rede am 6. September 1946 einen Kurswechsel zugunsten eines dauerhaften Engagements der Vereinigten Staaten in Europa verkündete und die Notwendigkeit betonte, die deutsche

<sup>4</sup> Vgl. "Proklamation Nr. 2 des Kontrollrats vom 20. September 1945 über zusätzliche Forderungen an Deutschland", Abschnitt III; in: Deutsches Institut für Zeitgeschichte (Hg.): *Zur Deutschlandpolitik der Anti-Hitler-Koalition* (1943-1949). Dokumente und Materialien, Berlin-Ost 1968, 96-112. Grundsätzlich siehe auch Walter Schwieger: *Der doppelte Anspruch: Souveränität und Sicherheit. Zur Entwicklung des völkerrechtlichen Status der Bundesrepublik Deutschland 1945-1956*, Bd. 4: *Wirtschaft und Rüstung/Souveränität und Sicherheit*, München 1997, 187-566, hier 190-202.

<sup>5</sup> Zur sowjetischen Deutschlandpolitik vgl. Hannes Adomeit: *Imperial Overstretch: Germany in Soviet Policy from Stalin to Gorbachev*, Baden-Baden 1998.

<sup>6</sup> Zum folgenden siehe vor allem Theodor Eschenburg: *Jahre der Besatzung 1945-1949*, Stuttgart 1983. (= Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1)

Selbstverantwortung in Politik und Wirtschaft zu stärken.<sup>7</sup> Schon im Dezember fanden in den drei Ländern des amerikanischen Besatzungsgebiets Wahlen statt und traten nach Volksabstimmungen Verfassungen in Kraft. Daß die ersten Ansätze zu einer westdeutschen Außenpolitik in der US-Zone ihren Anfang nahmen, verwundert angesichts ihres Ursprungs in staatsrechtlicher Hinsicht deshalb nicht. Dabei waren es vor allem zwei Bereiche, in denen die Deutschen mitzuspochen hofften: bei den Friedensverhandlungen und dem wirtschaftlichen Wiederaufbau.

### Außenpolitische Mitwirkung über die Friedensverhandlungen

Schon zur Jahreswende 1946/1947 errichteten die meisten Landesregierungen in der amerikanischen und britischen Zone Sekretariate, die sich mit außenpolitischen Vorgängen und hier vor allem mit den erwarteten Friedensverhandlungen beschäftigen sollten.<sup>8</sup> General Lucius D. Clay, der amerikanische Militärgouverneur, blockierte jedoch den Vorschlag der süddeutschen Ministerpräsidenten, eine gesamtdeutsche Zentralstelle für die Vorbereitung dieser Verhandlungen zu schaffen, da er die Beziehungen zur Sowjetunion im Vorfeld der Moskauer Außenministerkonferenz im Frühjahr 1947 nicht durch Schritte belasten wollte, die als Abrücken von einem einheitlichen Deutschland interpretiert werden konnten. Das gleiche Schicksal erfuhr deshalb auch der Plan, eine gemeinsame außenpolitische Leitstelle der zur Bizone zusammengeschlossenen amerikanischen und britischen Besatzungsgebiete zu gründen, wobei allerdings fraglich war, ob sich die Länder und Parteien überhaupt hätten einigen können. Gegen eine auf die US-Zone beschränkte Behörde hatte Clay jedoch keine Einwände.

Am 15. April 1947 beschlossen die Ministerpräsidenten von Bayern, Württemberg-Baden und Hessen die Errichtung des *Deutschen Büros für Friedensfragen*. Seine Aufgabe sollte es sein, die in Deutschland vorhandenen Unterlagen für eine Friedensregelung zu erfassen und für die Verwendung bei der Außenministerkonferenz in London im Dezember 1947 aufzubereiten. Das Friedensbüro wurde damit auf dem Gebiet der auswärtigen Bezie-

<sup>7</sup> Zur Byrnes-Rede siehe John Gimbel: *Byrnes' Stuttgart Rede und die amerikanische Nachkriegspolitik in Deutschland*, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte (im folgenden VZ), 20. Jg. (1972), 39-62.

<sup>8</sup> Die folgenden Ausführungen zum Friedensbüro stützen sich auf Herbert Piontkowitz: *Anfänge westdeutscher Außenpolitik 1946-1949*. Das Deutsche Büro für Friedensfragen, Stuttgart 1978.

hungen zu einer Zeit tätig, in der sich die Siegermächte die Behandlung dieses Komplexes ausdrücklich vorbehalten hatten. Im Verständnis seiner Mitarbeiter, die zum Großteil aus dem ehemaligen Auswärtigen Amt kamen, stellte die Behörde den Vorläufer einer Dienststelle für auswärtige Angelegenheiten dar. Mit dem Scheitern der Londoner Konferenz schwand aber jede Aussicht auf einen Friedensvertrag - und damit die Existenzberechtigung des Büros. Zudem verlagerte sich mit der Zusammenlegung der amerikanischen und britischen Besatzungsgebiete das politische Gravitationszentrum sei Mitte 1947 weg von den Ländern hin zu bizonalen Organen wie dem Wirtschaftsrat - dem Vorläufer des späteren Parlaments - mit Sitz in Frankfurt.<sup>9</sup> Eine Institution wie das Friedensbüro, die ihre Weisungen von den Ministerpräsidenten erhielt, verlor damit zungunfügig an Bedeutung. Zu den Beratungen der *Frankfurter Dokumente*, mit denen die drei Militärgouverneure die Ministerpräsidenten am 1. Juli 1948 mit der Gründung eines Weststaats beauftragten, zog man das Büro nicht mehr hinzu.<sup>10</sup> Die Hoffnung der Westdeutschen, Beziehungen zu ihrer internationalen Umwelt über die Zuarbeit zu Friedensregelungen anzuknüpfen, hatte sich nicht erfüllt. Ausreicherlicher gestaltete sich dagegen das Unterfangen, durch die Mitwirkung am Wiederaufbau partielle Mispfrage in außenwirtschaftlichen Angelegenheiten zu erlangen.<sup>11</sup>

### "Politik nach außen": der Marshall-Plan als Wegbereiter

Der vom amerikanischen Außenminister George C. Marshall am 5. Juni 1947 verkündete Plan, Europa beim Wiederaufbau seiner Volkswirtschaften mit einem Hilfeprogramm unter die Arme zu greifen, bedeutete für die Westdeutschen nicht allein neue Hoffnung auf eine Verbesserung ihrer ökonomischen Lage. Vielmehr ergaben sich im Rahmen seiner Durchführung erste Möglichkeiten, außenpolitische Kontakte aufzunehmen und grundsätzliche Positionen zu klären.

<sup>9</sup> Nach deren mehrmaliger Umgestaltung existierte bereits 1948 die Grundform der späteren Bundesrepublik mit zweikammeriger Legislative (Wirtschaftsrat und Länderrat), Exekutive (Verwaltungsrat, Oberdirektor und Direktor) und Verwaltung (Rechnungshof, Statistisches Amt) sowie Judikative (Deutsches Obergericht für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet). Einzelheiten dazu bei Wolfgang Benz: Von der Besatzungsherrschaft zur Bundesrepublik. Stationen einer Staatsgründung 1946-1949, Frankfurt a.M. 1984, 60-72.

<sup>10</sup> Das Friedensbüro wurde am 1. Dezember 1949 dem Bundeskanzleramt unterstellt und schon im nächsten Jahr aufgelöst.

<sup>11</sup> Siehe dazu vor allem den Sammelband von Manfred Knapp (Hg.): Von der Bizonegründung zur ökonomisch-politischen Westintegration. Studien zum Verhältnis von Außenpolitik und Außenwirtschaftsbeziehungen in der Entstehungsphase der Bundesrepublik Deutschland (1947-1952), Frankfurt a.M. 1984.

nen mit anderen Staaten abzustimmen. Über die Details des *European Recovery Program* (ERP), wie der Marshall-Plan offiziell hieß, mußten die USA nämlich mit allen 16 beteiligten Ländern verhandeln und Einzelverträge abschließen.<sup>12</sup>

Das Angebot der Aufbauhilfe galt auch für die drei Westzonen und fand dort einheitliche Zustimmung. Zwar wurden die Besatzungsgebiete bei den Konferenzen von den Militärgouverneuren vertreten, aber schon im März 1948 richtete der Verwaltungsrat - das Kabinett der Bizone - eine spezielle Verbindungs- und Koordinierungsstelle ein, die grundsätzliche Fragen der deutschen Mitarbeit am ERP betreffen sollte.<sup>13</sup> Schon bald zog die auf amerikanischen Druck am 16. April 1948 gegründete *Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit* (Organization for European Economic Cooperation and Development/OEEC) zu ihren Beratungen technischer Aspekte deutsche Sachverständige hinzu. Maßgebende Akteure in der Bizone, allen voran der Oberdirektor des Verwaltungsrats und Kölner Oberbürgermeister Hermann Pünder (CDU), erkannten in der Beteiligung an ERP und OEEC die Chance, "Politik nach außen"<sup>14</sup> zu machen. In der Tat gelang es den deutschen Entscheidungsträgern, sukzessive Mispfrage in verwandten außenpolitischen Bereichen zu gewinnen. Ende 1948 wurde die Führung von Handelsvertragsverhandlungen grundsätzlich in deutsche Hände gelegt, wobei die letzte Entscheidungsgewalt allerdings bei den Alliierten verblieb. Außenwirtschaftliche Verflechtung und Aufnahme erster außenpolitischer Aktivitäten gingen also Hand in Hand. Dieser enge Zusammenhang "zwischen den Anfängen westdeutscher Außenwirtschafts- und Außenpolitik sollte", so Manfred Knapp, "... zum charakteristischen Merkmal der Bundesrepublik werden".<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Aus der umfangreichen Literatur zum Marshall-Plan seien hier nur genannt: John Gimbel: The Origins of the Marshall Plan, Stanford 1976 (Gimbel argumentiert, daß dem Marshall-Plan nicht so sehr die Einkommenspolitik gegen die Sowjetunion als vielmehr das Bemühen zugrunde lag, die ökonomische Misere der Bizone zu mildern); Gerd Hardach: Der Marshall-Plan. Auslandshilfe und Wiederaufbau in Westdeutschland 1948-1952, München 1994 (starke wirtschaftliche Ausrichtung); Günter Bischof: Der Marshall-Plan in Europa 1947-1952; in: APZ, B2-23/97 (23.5.1997), 3-16. Die umfangreichste Bibliographie bietet: Organization for Economic Cooperation and Development (Hg.): The European Reconstruction 1948-1961. Bibliography on the Marshall Plan and the Organization for European Economic Co-operation (OEEC), Paris 1996.

<sup>13</sup> Dieses Kapitel stützt sich vor allem auf die Untersuchung von Manfred Knapp: Die Anfänge westdeutscher Außenwirtschafts- und Außenpolitik im bizonalen Wirtschaftsgebiet (1947-1949); in: Knapp, 1984a, 13-94, hier 44.

<sup>14</sup> Hermann Pünder: Von Preußen nach Europa. Lebenserinnerungen, Stuttgart 1968, 352-354, 458-460.

<sup>15</sup> Knapp, 1984b, 52.

Die Einbeziehung der drei Westzonen in den Marshall-Plan bildete auch einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu einem neuen Staategebilde. In einer Presseerklärung des amerikanischen Außenministeriums zur *Londoner Sechsmächte-Konferenz*, auf der die USA, Großbritannien, Frankreich und die Benelux-Staaten im Frhhsommer 1948 die Bildung eines deutschen Weststaats vereinbarten, hieß es kurz und bündig: "It is moreover clear that the *European Recovery Program for western Germany can only be administered successfully by a competent German government*".<sup>16</sup> Daß sich Washington seit Ende 1947 so nachhaltig für die Gründung eines eigenen Staats einsetzte, lag erstens an der Überzeugung, nur durch die Nutzarmachung des westdeutschen Potentials könne Westeuropa wirtschaftlich gesunden und damit zu einem Bollwerk gegen das sowjetische Expansionsstreben werden, und zweitens an der nicht unbegründeten Erwartung, in dem neuen Staat einen lenkbaren Partner beim Aufbau eines liberalen Weltwirtschaftssystems finden zu können. Die Gründung der Bundesrepublik war also direkte Folge des Kalten Krieges. Karl Kaiser hat diesen Sachverhalt auf die Formel zugespitzt: "Die Bundesrepublik war kein politisches Regime, das sich eine Außenpolitik schuf, sondern hier schuf sich eine Außenpolitik gleichsam das Regime".<sup>17</sup>

#### 4.2. Außenpolitische Konzepte im Widerstreit

Obwohl die Westdeutschen in auswärtigen Angelegenheiten nur minimale Mitwirkungsmöglichkeiten besaßen, setzte die innenpolitische Debatte über den Kurs der zukünftigen Außenpolitik schon Anfang 1946 mit aller Vehemenz ein. Es ist dabei bezeichnend für die geringe programmatische Fixierung der neugegründeten CDU, daß die beiden Hauptkontrahenten der ersten großen außenpolitischen Debatte nach dem Krieg die beiden Parteivor-sitzenden in der britischen und in der sowjetischen Besatzungszone waren: Konrad Adenauer und Jakob Kaiser. Ihr Streit kreiste im Kern um die Frage, welche Rolle Deutschland in der internationalen Politik spielen sollte.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Department of State (ed.): *Germany 1947-1949. The Story in Documents* (Publication 3550), Washington, D.C. 1950, 82.

<sup>17</sup> Karl Kaiser: Das Jahrzehnt der beginnenden Normalisierung. Die Deutschland- und Außenpolitik der Bundesrepublik 1960-1970. in: *Politische Bildung*, 4. Jg. (2/1971), 54-63, hier 54.

<sup>18</sup> Die unterschiedlichen Konzeptionen Adenauers, Kaisers und Schumachers sind behandelt bei Hans-Peter Schwarz: Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungszeit 1945 bis 1949, Neuwied 1966, 297-344, 423-479, 481-564. Kurze Überblicke finden sich

Adenauers außenpolitische Konzeption ruhte auf zwei Grundfesten: Erstens galt es zu verhindern, daß sich die Siegermächte auf dem Rücken Deutschlands einigten, da das zu einer Ausweitung des sowjetischen Einflusses auf die Westzonen oder zur permanenten Teilung führen könnte; Hans-Peter Schwarz hat diese Befürchtung in Anspielung auf die von Adenauer mit ohnmächtiger Wut verfolgte Nachkriegskonferenz der "Großen Drei" Roosevelt, Churchill und Stalin, auf der über das Schicksal Deutschlands beraten wurde, als den "Potsdam-Komplex" des späteren Kanzlers bezeichnet.<sup>19</sup> Deutschland, so die Überzeugung Adenauers, müsse deshalb so schnell wie möglich wieder seine Souveränität zurückgewinnen. Zweitens wollte der Kanzler jede Art von Schaukepolitik zwischen Ost und West ausschließen, wie sie von Bismarck und Stresemann betrieben worden war, und die Deutschland seiner Meinung nach in die Isolation und zwei Weltkriege getrieben hatte. Beide Ziele ließen sich für Adenauer nur auf einem einzigen Weg erreichen: die möglichst enge Bindung an den Westen. Die ökonomische Verflechtung sollte dabei eine Vorrangrolle spielen, bot sie doch eine Reihe von Vorteilen: Sie war notwendig für die wirtschaftliche Prosperität und politische Stabilität Westeuropas, kam dem Sicherheitsbedürfnis Frankreichs und Belgiens entgegen und eröffnete schließlich Ansätze zu deutscher Mißsprache. Schon 1948 war für ihn die europäische Integration "die einzige Möglichkeit gewesen, irgendetwie mal wieder in der Welt etwas wirken zu können".<sup>20</sup> Daß damit die Einheit Deutschlands in den Hintergrund rückte, akzeptierte Adenauer. Für ihn war die Sache seit Mitte 1945 ohnehin klar: Die Teilung des Landes in eine westliche und eine östliche Zone war ein tragisches, aber vorläufig nicht zu änderndes Faktum. "Der von Rußland besetzte Teil", erklärte er gegenüber amerikanischen Pressevertretern im Oktober 1945, ist "für eine nicht zu schätzende Zeit für Deutschland verloren".<sup>21</sup> Adenauers Westorientierung beruhte also auf einer nüchternen Einschätzung der realpolitischen Lage. Alle Versuche, diese Politik auf einen Anti-Berlin-Effekt oder eine lebenslange

auch bei Besson, 1970, 34-39, 56-68; und Anselm Doering-Manteuffel: Die Bundesrepublik Deutschland in der Ära Adenauer, Darmstadt 1983, 36-44.

<sup>19</sup> Hans-Peter Schwarz: Das außenpolitische Konzept Konrad Adenauers; in: Rudolf Morse/Konrad Reggen (Hg.): *Adenauer-Studien*, Bd. 1, Mainz 1971, 71-108, hier 81.

<sup>20</sup> So Adenauer vor dem Zonenausschuß der CDU 28.-29.10.1948. Zit. nach Helmut Pitz (Bearb.): *Konrad Adenauer und die CDU der britischen Besatzungszone 1946-1949*, Bonn 1975, 719.

<sup>21</sup> Konrad Adenauer: *Erinnerungen 1945-1953*, Frankfurt a.M. 1967 (Taschenbuchausgabe), 30. (= Adenauer,

Abneigung gegen Preußen zurückzuführen, sind weit hergeholt und wenig überzeugend.<sup>22</sup> Adenauer war nur früher und radikaler bereit als die Westmächte und die Führungen der nicht-kommunistischen Parteien einschließlich seiner eigenen, die Konsequenzen aus dem weltpolitischen Dualismus zu ziehen und die Unvermeidlichkeit der deutschen Teilung anzuerkennen; anzuerkennen - nicht hinzunehmen.

Eine solche Position konnte Jakob Kaiser schon deshalb nicht teilen, weil sie ihn als CDU-Vorsitzenden in der sowjetischen Besatzungszone (SBZ) zur Selbsterleugnung gezwungen hätte. Wollte man die Hoffnung auf einen größeren politischen Spielraum in der SBZ und den Anspruch auf den Fortbestand des Deutschen Reiches in den Grenzen von 1937 aufrechterhalten, so konnte man die Westbindung nicht akzeptieren. Kaiser ging es aber um mehr: Nicht nur wollte er die Einheit Deutschlands unter den Bedingungen der sich verschärfenden Blockkonfrontation wahren, sondern Deutschland sollte auch gesellschafts- und außenpolitisch eine "Brücke ... zwischen West und Ost"<sup>23</sup> bilden. Die taktischen Erfordernisse, die sich aus der besonderen Situation in der SBZ ergaben, fielen bei Kaiser also mit seiner strategischen Vision eines eigenständigen Deutschland als "ethischem Mächtigem"<sup>24</sup> zwischen den beiden Blöcken zusammen. Diese diametral entgegengesetzten Entwürfe für die künftige deutsche Außenpolitik wurden verschärft durch die gegensätzliche Lebens- und Politikphilosophie der beiden Hauptexponenten: hier Adenauer, der liberal-konservative Katholik aus dem rheinischen Bürgertum, Antikommunist durch und durch, bereit, mit der deutschen Außenpolitik der letzten 75 Jahre radikal zu brechen, durch seine langen Jahre als Kölner Oberbürgermeister geschult, praktisch zu denken und taktisch zu handeln; dort der engagierte Gewerkschafter Kaiser, reichstreu und ganz auf Berlin ausgerichtet, um eine Synthese von sozialistischer Gesellschaftsstruktur und demokratischen Freiheiten bemüht, idealistisch und emotional, vom Glauben besetzt, trotz der Nazi-Barbarei an die Außenpolitik der Weimarer Republik anknüpfen zu können.

Welcher Flügel sich in der CDU würde durchsetzen können, war lange Zeit nicht klar. Adenauer stand für die bevölkerungs- und mitgliederreicheren Westzonen, fand jedoch

<sup>22</sup> Vgl. Hans-Peter Schwarz: Adenauer. Der Aufstieg 1876-1952, Stuttgart 1986, 529.

<sup>23</sup> Zit. nach Eschenburg, 1983, 131.

<sup>24</sup> Zit. nach ebd.

verständlicherweise kaum Anklang im sowjetischen Besatzungsgebiet und konnte sich selbst des Rückhalts der einzelnen CDU-Verbände im Westen nicht völlig sicher sein. Kaiser verfügte zwar über eine schwächere Hausmacht, konnte sich aber auf den CDU-Gewerkschaftsflügel in Westfalen und im Rheinland sowie die Unterstützung der britischen Besatzungsmacht verlassen. Er unterlag letztlich im Richtungsstreit, weil sein Brückenkonzept auf der irrationalen Annahme beruhte, Deutschland könne schon bald selbständig sein außenpolitisches Schicksal bestimmen. Deutschland war aber "Kriegslose"<sup>25</sup> der Sieger, von denen keiner ein Interesse daran hatte, daß das Land wieder an alte außenpolitische Traditionen anknüpfte. Auch kam die *Sowjetische Militäradministration* (SMAD) Kaiser keinen Fußbreit entgegen, zumal er sie mit seiner Forderung nach der Wiedereingliederung der deutschen Ostgebiete vor den Kopf stieß.<sup>26</sup> Schon im Laufe des Jahres 1947 wurde deutlich, daß er die Verständigungsmöglichkeiten zwischen Ost und West falsch eingeschätzt hatte. Als sich Kaiser weigerte, die Union in der SBZ auf eine Ablehnung des Marshall-Plans und eine Unterstützung der Moskauer Deutschlandpolitik festzulegen, zwangen ihn die Sowjets zum Rücktritt. Damit lag sein außenpolitisches Konzept in Scherben. Ohne Amt war Kaiser aber auch ohne Machtbasis in der CDU. Die Entwicklungen hatten Adenauers skeptische Haltung bestätigt.

Adenauers Stellung in der CDU war nun, Ende 1947, Anfang 1948, unangefochten, auch was die außenpolitische Linie anging. Jetzt mußte es für ihn darum gehen, seine Konzeption auch für ganz Westdeutschland durchzusetzen. Widerstand kam in dieser zweiten außenpolitischen Debatte vor allem vom Vorsitzenden der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Kurt Schumacher.

Dieser Widerstand richtete sich nicht grundsätzlich gegen die Westorientierung. Diese war in der SPD in den beiden ersten Nachkriegsjahren weniger umstritten als in der CDU. Auch bezog Schumacher schärfer Front gegen die Sowjetunion als die überwiegende Mehrheit der Unionspolitiker. Moskau verfolgte seiner Meinung nach eine nationalrussische Hegemonialpolitik, die es lediglich mit sozialistischer Terminologie kaschierte. Die von der Sowjetischen Militäradministration in ihrer Zone 1946 erzwungene Vereinigung von KPD

<sup>25</sup> Besson, 1970, 372.

<sup>26</sup> Vgl. Haacke, 1993, 31.

und SPD zur *Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands* (SED) lehnte Schumacher vehement ab. Kaisers Vorstellung eines Ausgleichs mit Moskau hielt er für illusionär, die von diesem anvisierte Rolle Deutschlands als Brücke zwischen West und Ost bezeichnete er als "Umsinn"<sup>27</sup>. Trotz dieser Berührungspunkte zu Adenauer unterschied sich Schumacher in drei zentralen Fragen von diesem: Erstens war der SPD-Vorsitzende nicht bereit, Deutschlands rechtlose Stellung infolge der bedingungslosen Kapitulation zu akzeptieren und beharrte auf völliger Gleichberechtigung in Verhandlungen. Ein Souveränitätsverzicht im Rahmen der Westintegration kam für ihn nur in Frage, wenn die anderen Mächte in gleichem Maße Rechte aufgaben. Zweitens strebte Schumacher keine Westintegration unter den Vorzeichen kapitalistischer Wirtschafts- und bürgerlicher Gesellschaftsordnung an wie dies Adenauer tat. In dessen Politik sah Schumacher auch ein internationales Komplott des Großkapitals und des reaktionären Katholizismus.<sup>28</sup> Ihm ging es um die Errichtung einer sozialistischen Gemeinschaft westeuropäischer Länder. "Die deutsche Sozialdemokratie", so hieß es in den Leitsätzen der SPD vom Mai 1946, "erstrebt die vereinigten Staaten von Europa, eine demokratische und sozialistische Föderation sozialistischer Staaten, sie will ein sozialistisches Deutschland in einem sozialistischen Europa."<sup>29</sup> In der Tat schienen die parteipolitischen Voraussetzungen dafür gleich nach dem Krieg nicht schlecht: Sozialisten regierten in Großbritannien, waren in Belgien, Frankreich und zeitweise Italien an der Regierung beteiligt, bildeten die stärkste Partei in Dänemark, Schweden und Norwegen. Ein Bündnis mit ihnen, so Schumachers Überlegung, würde nicht nur den Sozialismus in den einzelnen Ländern stabilisieren, sondern auch als "Dritte Kraft" ein Bollwerk gegenüber der Sowjetunion bilden. Drittens hielt Schumacher in stärkerem Maße als Adenauer an der Einheit der Nation fest, ja schwang sich nach 1949 geradezu zu deren Gralshüter auf. Zwar sprach er sich ebenfalls für die Bildung eines Weststaats aus, aber nur unter ausdrücklichem gesamtdeutschem Vorbehalt und unter Hinweis auf seinen instrumentellen Charakter: Der Zusammenschluß der Westzonen sollte, so propagierte der SPD-Vorsitzende seit Mai 1947, den freien Teil

<sup>27</sup> Zit. nach Eschenburg, 1983, 178.

<sup>28</sup> Vgl. Hans-Peter Schwarz: Die Ära Adenauer 1949-1957, Stuttgart 1981, 59. (= Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2)

<sup>29</sup> Abgeodr. bei Arno Scholz/Walter Oschilewski (Hrsg.): Turmwächker der Demokratie. Ein Lebensbild von Kurt Schumacher, 3 Bd., Berlin 1953, hier Bd. 3, 22f.

Deutschlands wirtschaftlich so stark machen, daß seine Anziehungskraft auf das sowjetische Besatzungsgebiet die Herrschaft der Kommunisten untergraben und zur Wiedervereinigung führen würde.<sup>30</sup> Diese unter dem Schlagwort "Magnumtheorie" bekannt gewordene Argumentation übernahm später auch Adenauer.<sup>31</sup>

Daß Schumachers Vision von einem souveränen sozialistischen Deutschland in einem sozialistischen Europa letztlich keine Realisierungschance besaß, lag daran, daß er - Kaiser nicht unähnlich - den Handlungsspielraum Deutschlands über- und die Unbedingtheit der Ablehnung eines stark national ausgerichteten deutschen Kurses durch die Alliierten unterschätzte. Seine Forderung nach völliger Gleichberechtigung wurde von allen Besatzungsmächten zurückgewiesen. Selbst die britische Labour-Regierung, auf die Schumacher große Hoffnungen setzte, konnte sich trotz aller ideologischen Nähe zur SPD mit dem Gedanken eines souveränen Deutschland nicht aufreunden.<sup>32</sup> Die Vereinigten Staaten, die sich immer deutlicher zur Vormacht im westlichen Bündnis entwickelten, hatten für seine zentralistischen und planwirtschaftlichen Vorstellungen ohnehin nichts übrig. Schumachers schwierige Persönlichkeit trug das ihre zu einer Verschlechterung der Beziehung zu den Siegermächten bei: Von der Richtigkeit und moralischen Überlegenheit seines Handelns überzeugt, trat er gegenüber allen vier Alliierten aggressiv, anmaßend und höhnisch auf. Sein leidenschaftlicher Patriotismus, seine kompromißlose Forderung nach der Rückgabe der Gebiete östlich der Oder-Neiße-Linie und nach Einstellung der Demonstrationen ließen ihn als weit unangenehmeren Verhandlungspartner erscheinen als den kooperationsbereiten Adenauer, der den Weg zur Gleichberechtigung in einer Verflechtung der deutschen Interessen mit denen der drei Westmächte sah.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Der Text der Rede findet sich in "Acht Jahre Sozialdemokratischer Kampf um Einheit, Frieden und Freiheit", hggb. vom Vorstand der SPD, Bonn 1954, 26/7.

<sup>31</sup> Vgl. Wolfgang Benz: Erzwungenes Ideal oder zweitbeste Lösung? Intentionen und Wirkungen der Gründung des deutschen Weststaates, in: Ludolf Herbst (Hrsg.): Westdeutschland 1945-1955. Unterwerfung, Kontrolle, Integration, München 1986, 135-146, hier 145. Stehe dazu auch Werner Abelauser: Zur Entstehung der "Magnumtheorie" in der Deutschlandpolitik. Ein Bericht von Schlange-Schönningen über einen Staatsbesuch in Thüringen im Mai 1946, in: VfZ, 27. Jg. (1979), 661-679.

<sup>32</sup> Vgl. G. Warner: Die britische Labour-Regierung und die Einheit Westeuropas 1948-1951, in: VfZ, 28. Jg. (1980), 310-330.

<sup>33</sup> Für eine Einschätzung Schumachers durch die Alliierten siehe Alfred Grosser: Das Bündnis. Die westeuropäischen Länder und die USA seit dem Krieg, München 1982, 157.

### Besatzungsstatut und Bildung der ersten Bundesregierung

Bei den ersten Wahlen zum Deutschen Bundestag am 14. August 1949 landeten die Unionsparteien mit 31 Prozent knapp vor der SPD mit 29 Prozent. Als es Adenauer gegen erhebliche Widerstände in der eigenen Partei gelang, die Weichen für eine bürgerliche Koalition ohne Beteiligung der Sozialdemokraten zu stellen, und er am 15. September mit einer Stimme Mehrheit im ersten Wahlgang zum Kanzler der Bundesrepublik Deutschland gewählt wurde, war dies auch außenpolitisch eine grundsätzliche Richtungsentscheidung.<sup>34</sup> Adenauers Leitmotive - Westbindung, Amerikaorientierung, Aussöhnung mit Frankreich, Mitarbeit am europäischen Einigungsprozeß mit gleichen Rechten und Pflichten, kurz: die unauföstliche Eingliederung in die Gemeinschaft westlicher Demokraten - waren zur offiziellen Politik des neuen Staats geworden.

Priorität genoh dabei die möglichst rasche Gewinnung der Souveränität. Wie weit man davon im Sommer 1949 noch entfernt war, verdeutlichte das von den drei Westmächten im Frühjahr erlassene Besatzungsstatut, das die Befugnisse und Verantwortlichkeiten zwischen der Alliierten Kontrollbehörde und der künftigen deutschen Regierung regelte und mit der Konstituierung der Bundesregierung in Kraft trat. Darin beanspruchten die Westmächte ausdrücklich alle Befugnisse über "auswärtige Angelegenheiten, einschließlicly der von Deutschland oder in seinem Namen abgeschlossenen internationalen Abkommen" sowie "die Kontrolle über den Außenhandel und den Devisenverkehr".<sup>35</sup> Außenpolitische und außenwirtschaftliche Entscheidungen konnten also nach wie vor von den drei Siegern ohne jedwede deutsche Mitwirkung getroffen werden. Die im Besatzungsstatut eingesetzte *Alliierte Hohe Kommission* (High Commission for Germany = HICOG), die an die Stelle der Militärgouverneure trat, bildete weiter eine Art Oberregierung über die international einmündige Bundesrepublik. Artikel 8 des Statuts legte zudem fest, daß auswärtige Missionen nicht bei der Bundesregierung, sondern beim Alliierten Rat akkreditiert wurden. Seine drei Mitglieder, der Amerikaner John McCloy, der Brite Sir Brian Robertson und der Franzose André François-Poncet, residierten auf dem Petersberg im Siebengebirge und damit in einem doppelten Sinne über der Hauptstadt Bonn.

<sup>34</sup> Die beste Darstellung der Innen- und Außenpolitik in der Adenauer-Ära bietet Schwarz, H.-P., 1981.

<sup>35</sup> Das Besatzungsstatut ist abgedruckt bei Benz, 1984, 156-159.

In seiner Regierungserklärung vom 20. September führte Adenauer seine Strategie zur Ausweitung des deutschen Handlungsspielraums aus: "Der einzige Weg zur Freiheit ist der, daß wir im Einvernehmen mit der Hohen Alliierten Kommission unsere Freiheiten und unsere Zuständigkeiten Stück für Stück zu erweitern versuchen".<sup>36</sup> Er richte zwar kein Außenministerium ein, weil die Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten den Kommissaren vorbehalten sei, so der Kanzler, aber das bedeute nicht, "daß wir damit auf jede Betätigung auf diesem Gebiete Verzicht leisten".<sup>37</sup> Mit seiner Regierungserklärung hatte Adenauer zwei Dinge deutlich gemacht: Erstens, daß die Bundesrepublik auf einen raschen Zugewinn an außenpolitischen Souveränitätsrechten hinarbeiten werde, und zweitens, daß alle Aktivitäten in diese Richtung von ihm im Kanzleramt vorangetrieben würden und nicht von einem Außenministerium, für das zudem mit Hermann Pünder ein alter Konkurrent schon in den Startlöchern stand.<sup>38</sup> Durch diesen Schachzug gelang es dem Kanzler, den Zugang zum Petersberg weitgehend zu monopolisieren. Arnulf Baring hat diesen Sachverhalt auf folgende Feststellung zugespitzt:

So fand sich Adenauer in einer dem Hohepriester der alten Juden vergleichbaren Rolle, der nicht nur zwischen Gott und den Menschen vermitteln und die Weisungen des Höchsten seinem Volke mitzuteilen hatte, sondern auch allein das Allerheiligste des Tempels betreten durfte.<sup>39</sup>

Adenauers Kontakte mit den Höhen Kommissaren bildeten quasi die "Urform" bundesdeutscher Außenpolitik. Daß er dabei ebenso diplomatisch wie couragiert auftrat, zeigen die Protokolle der Besprechungen.<sup>40</sup> Typisch und weithin bekannt ist die Episode bei der Vorstellung der ersten Bundesregierung auf dem Petersberg. Ganz in Siegerpose hatten die drei

<sup>36</sup> "Ausgangslage der Bundesrepublik". Erste Regierungserklärung des Bundeskanzlers Konrad Adenauer vor dem Deutschen Bundestag am 20. September 1949 (Auszüge); abgedr. in: Auswärtiges Amt, 1995, 170-175, hier 174.

<sup>37</sup> Ebd., 170.

<sup>38</sup> Vgl. Piontkowitz, 1978, 193.

<sup>39</sup> Vgl. Arnulf Baring: Im Anfang war Adenauer. Die Entstehung der Kanzlerdemokratie, München 1971, 117. (= Taschenbuchausgabe von Barings Studie "Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie", München 1967).

<sup>40</sup> Dieser Eindruck wird unterstrichen durch die Lektüre von Hans-Peter Schwarz (Hg.): Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1: 1949-1951 und Bd. 2: 1952, München 1989/1990.

Hohen Kommissare dem Kanzler zu verstehen gegeben, er müsse vor dem Teppich stehen bleiben, auf dem sie standen, um ihnen die Mitglieder seines Kabinetts zu präsentieren. Erst nach der Verkündung des Besatzungsstatus durch den geschäftsführenden französischen Hochkommissar sollte auch er auf den Teppich treten dürfen.<sup>41</sup> Als François-Poncet jedoch einen Schritt nach vorn tat, um den Kanzler zu begrüßen, machte sich dieser die "Gelegenheit zunutze, ging ihm entgegen und stand damit gleichfalls auf dem Teppich".<sup>42</sup> Das Besatzungsstatut wurde, in Packpapier gewickelt, Adenauers Mitarbeiter Blankhorn von einem Beamten der Hochkommissare beim Aufbruch von hinten unter den Arm geschoben.<sup>43</sup>

#### 4.3. Mitsprache durch ökonomische Integration:

##### Vom Petersberger Abkommen zur Montanunion

Adenauer machte sich zügig daran, die Einschränkungen der deutschen Hoheitsrechte durch die Westalliierten abzubauen. Sein Konzept sah vor, einen kleinen Teil der Hoheitsrechte, die man ohnehin nicht hatte, "auf dem Altar der Supranationalität" (Herbst)<sup>44</sup> zu opfern, um die Souveränität schneller wiederzuerlangen. An die Stelle einseitiger Kontrolle sollte in den Augen des Kanzlers eine gegenseitige partnerschaftliche Fesselung durch eine neuartige westeuropäische Integration treten.<sup>45</sup>

Diese Strategie erprobte Adenauer zunächst am brennendsten Problem der westdeutsch-alliierten Beziehungen, dem systematischen Abbau der deutschen Industrieanlagen durch die Siegermächte. "Das erste und wichtigste Ziel der Bundesregierung mußte meines Erachtens sein", so der Bundeskanzler später, "den Demontageplan aus der Welt zu schaffen, koste es, was es wolle."<sup>46</sup> Zwar waren die Alliierten von ihren im Frühjahr 1946 aufgestell-

ten Vorgaben abgerückt, die deutschen Produktionskapazitäten auf etwa die Hälfte des Vorkriegsniveaus zu reduzieren, aber noch immer wurden Anlagen gerade in der Schwerindustrie in großem Umfang abgebaut. Dies heizte den Unmut in Deutschland an, bedeuteten die Demontagen doch eine Arbeitsplatzvernichtung großen Stils - und das bei einer ohnehin hohen Arbeitslosigkeit; auch psychologisch war die Wirkung der Demontagen verheerend, weil sie den Eindruck erweckten, die Alliierten wollten lästige Konkurrenz ausschalten und seien nicht wirklich am Wiederaufbau Deutschlands interessiert.<sup>47</sup> Für Adenauer bildete diese Frage deshalb die Nagelprobe für die Leistungsfähigkeit der neuen Bundesregierung.<sup>48</sup>

Während die USA bereit waren, dem Kanzler entgegenzukommen, hegten Frankreich und Großbritannien schwere sicherheitspolitische und wirtschaftliche Bedenken gegen einen Demontagestopp. Adenauer ließ die Alliierten deshalb wissen, daß er dem "Sicherheitsbedürfnis gegenüber der Bundesrepublik Deutschland als Realität"<sup>49</sup> Rechnung tragen wolle und zu Vorleistungen bereit sei. Auf der Pariser Außenministerkonferenz beschlossen die Westmächte daraufhin Mitte November 1949, ihre bisherige Haltung grundsätzlich zu überdenken. *Conditio sine qua non* für ein Einigenkommen in der Demontagefrage sollte allerdings der Beitritt Deutschlands zur Internationalen Ruhrbehörde sein.<sup>50</sup> Die Behörde war von den Westmächten und den drei Benelux-Staaten im April 1949 mit dem Ziel errichtet worden, das Ruhrgebiet, die einstmalige Waffenschmiede des Reichs, wo 70 Prozent des Eisens und Stahls Westdeutschlands produziert wurden und 80 Prozent seiner Steinkohlevorräte lagerten, einer rigiden Kontrolle zu unterwerfen. Diese Kontrolle bestand in einer Überwachung der Produktion und Distribution von Kohle und Stahl, im Verbot, Benzin und Öl aus Kohle zu gewinnen, und in der Begrenzung des Baus von Schiffen und Maschinen, die zur Herstellung von Kriegsgüter verwendet werden konnten.

<sup>41</sup> Vgl. Schwarz, H.-P., 1981, 47. Siehe auch Adenauer, I, 224.

<sup>42</sup> Adenauer, I, 224.

<sup>43</sup> Vgl. Baring, 1971, 117.

<sup>44</sup> Ludolf Herbst: Option für den Westen. Vom Marshallplan bis zum deutsch-französischen Vertrag, München 1996, 86.

<sup>45</sup> Zur europapolitischen Konzeption Adenauers siehe vor allem Hans-Peter Schwarz: Adenauer und Europa, in: *VfZ*, 27. Jg. (1979), 4471-523, hier 478; und Werner Weidenfeld: Konrad Adenauer und Europa, Bonn 1976.

<sup>46</sup> Adenauer, I, 235.

<sup>47</sup> Vgl. Walter Först: Die Politik der Demontage, in: ders. (Hg.): *Entscheidung im Westen*, Troisdorf 1979, 109-143, hier 130-132.

<sup>48</sup> Vgl. Herbst, 1996, 66.

<sup>49</sup> Adenauer, I, 243, 250.

<sup>50</sup> Siehe hierzu vor allem Carsten Lüders: Die Bedeutung des Ruhrstatus und seiner Aufhebung für die außenpolitische und außenwirtschaftliche Einnäherung Westdeutschlands (1948-1952), in: *Kapp*, 1984, 95-186. Vgl. auch Jürgen Weber: *Regieren unter alliierter Aufsicht. Besatzungsstatut und Petersberger Abkommen*, in: ders. (Hg.): *Die Gründung des neuen Staates*, München 1983, 199-242.