

Dr. Christoph Bühler

Die Bundesrepublik Deutschland

Texte für Schule und Studium

Heidelberg 2006

Version ohne Fußnoten

Inhaltsverzeichnis

InhaltsverzeichnisDie Bundesrepublik Deutschland	696
Die Bundesrepublik Deutschland	698
Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland.....	698
Erfahrungen mit der Weimarer Verfassung.....	698
Struktur der Verfassung.....	698
Das "Provisorium": Die Bundesrepublik 1949 –1966	700
Der Staat als "Provisorium"	700
Grundsätze der Politik	700
Selbstverständnis des Staates.....	700
Deutschland "in den Grenzen von 1937" ?.....	702
Die Westintegration	704
Die Westeuropa-Konzeption Adenauers	704
Das Petersberger Abkommen	704
Die Montanunion	705
Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG)	706
Die Stalin-Note 1952	707
Die Rückgewinnung der Souveränität	707
Der Deutschland-Vertrag 1952/54.....	707
Die Pariser Verträge 1954	708
Der 17. Juni 1953.....	710
Die Weltpolitik im Zeichen der "Deutschen Frage"	711
Die Saar-Frage.....	712
Die Berlin-Krisen 1958 und 1961.....	713
Der Status Berlins und die zweite Berlin-Krise 1958.....	713
Der Bau der Berliner Mauer (13. August 1961).....	715
Die innere Entwicklung der Bundesrepublik.....	716
Die wirtschaftspolitischen Vorstellungen der Alliierten.....	716
Die Vorstellungen der Parteien.....	717

Das "Wirtschaftswunder"	717
Wirtschaftspolitische Entscheidungen.....	718
Vertriebene und Lastenausgleich.....	719
Die Kanzlerschaft Ludwig Erhards und die Wirtschaftskrise.....	720
Die "Große Koalition" (1966–1969)	721
Das wirtschaftspolitische Programm	721
Notstandsgesetze und Außerparlamentarische Opposition.....	722
Die Ostpolitik der sozialliberalen Koalition	723
Der Wandel in der Ostpolitik.....	724
Die Ostverträge.....	724

Die Bundesrepublik Deutschland

Durch eine konsequente Politik der Westorientierung konnte der erste Bundeskanzler Konrad Adenauer das Vertrauen der westlichen Welt in den jungen Staat wieder zurück gewinnen. Im Schatten des Kalten Krieges konnte sich die wirtschaftliche und politische Stabilisierung schneller als vermutet vollziehen.

Eine Wirtschaftskrise zeigte das Ende des ungebremsten Wachstums an, die CDU-geführte Regierung wurde erst durch eine Regierung der Großen Koalition, dann durch eine sozialliberale Regierung abgelöst. Mit ihr verband sich vor allem eine völlige Neuorientierung der Ostpolitik.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland

Erfahrungen mit der Weimarer Verfassung

Das im Mai 1949 beschlossene Grundgesetz verarbeitete die Erfahrungen, die man mit der Verfassung der Weimarer Republik und ihren Mängeln gemacht hatte. Insofern konnten die Mitglieder des Parlamentarischen Rates ihre Vorstellungen von einer künftigen politischen Struktur des westdeutschen Staates verwirklichen.

Struktur der Verfassung

Das Grundgesetz knüpft an die bundesstaatliche Struktur der Weimarer Republik an (1934 im 2. Ermächtigungsgesetz beseitigt) und erklärt die Bundesrepublik zu einem Bundesstaat (Art. 20,1), dessen Staatsgewalt beim Volk liegt (Art. 20,2). Die Priorität der Gesetzgebung liegt bei den Ländern (Art. 70,1), die Gesetzgebung des Bundes ist ausschließlich in konkurrierenden Fällen (nach Art. 72) übergeordnet, sonst auf die Fälle beschränkt, die im Grundgesetz selbst ausdrücklich genannt sind (Art. 70,1 und 73). Diese Priorität der Länder setzt sich im Bereich der Exekutive fort, wo der Bund selbst nur wenige ausführende Organe (Zoll, Bundesgrenzschutz) hat.

Die Gesetzgebung des Bundes liegt beim Bundestag, der von den wahlberechtigten Bundesbürgern in freier, gleicher, allgemeiner und geheimer Wahl gewählt wird. Dasselbe gilt für die Landesparlamente.

Die Länder wirken über den Bundesrat an der Gesetzgebung mit. Dieser ist keine zweite Kammer des Parlamentes (wie z. B. der französische oder US-amerikanische Senat), sondern die Vertretung der Länder beim Bund; er

setzt sich aus den Mitgliedern der Landesregierungen bzw. ihren stimmberechtigten Vertretern zusammen, wird also weder von der Bevölkerung der Länder noch von den Landtagen gewählt. Sind Gesetze an die Zustimmung des Bundesrates gebunden, kann er den Beschluss des Bundestages zurückweisen (d. h. das Gesetz ablehnen) bzw. eine Änderung verlangen. Bei Gesetzen, die nicht die Zustimmung des Bundesrates brauchen, muss der Bundestag mehrheitlich den Einspruch zurückweisen.

Den rechtsstaatlichen Charakter der Bundesrepublik garantieren zunächst die den eigentlichen Verfassungsbestimmungen vorangestellten Grundrechte, die nicht mehr nur deklamatorischen Charakter haben, sondern unmittelbar geltendes Recht bilden (und damit einklagbares Recht sind). Sie dürfen in keinem Fall, auch nicht durch die Änderung des Grundgesetzes selbst, in ihrem *"Wesensgehalt angetastet werden"*. Die *"verfassungsmäßige Ordnung"* bindet die Legislative, deren Gesetze wiederum (*"Gesetz und Recht"*) sind für Exekutive und Justiz verpflichtend. Darüber hinaus werden ausdrücklich *"die allgemeinen Regeln des Völkerrechts"* zum unmittelbar bindenden Recht erhoben (Art. 25). Die Erfahrung mit dem Widerstand im Dritten Reich und dem Gewissenskonflikt, in dem viele Widerstandskämpfer standen, floss in den Art. 20,4 ein, der das Widerstandsrecht *"gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen"*, festschreibt.

Das Regierungssystem der Bundesrepublik ist das der mittelbaren, d. h. repräsentativen Demokratie. Erfahrungen aus der Zeit der Weimarer Republik haben die Verfassungsväter bewogen, die Mitwirkung des Volkes auf die Wahl des Bundestages zu beschränken. Darüber hinaus sieht das Grundgesetz keine unmittelbare Mitwirkung vor. Der gewählte Bundestag seinerseits wählt den Bundeskanzler, der die Minister bestimmt. Der Bundeskanzler kann nur über das *"konstruktive Misstrauensvotum"* gestürzt werden, d. h. wenn sich gleichzeitig im Bundestag eine Mehrheit für die Wahl eines neuen Kanzlers findet. Auch hier flossen Erfahrungen aus der Weimarer Republik ein, die allerdings schon im "Kreisauer Kreis" erörtert wurden. Die starke Stellung des Kanzlers soll ihn für "destruktive" Mehrheiten unangreifbar machen.

Die Rolle des Volkes im politischen Willensbildungsprozess ist dennoch gewahrt, indem nach Art. 21 die Parteien ein verfassungsmäßig garantiertes Mitwirkungsrecht haben. Diese Kanalisierung der Individualinteressen, verbunden mit einem Wahlrecht, das Verhältnis- und Mehrheitswahl verbindet, den Einzug ins Parlament aber von einer bestimmten Stimmenzahl (5 %-Klausel) abhängig macht, soll eine Aufsplitterung der politischen Kräfte verhindern und ein stabiles Regierungssystem gewährleisten. Die Ausformung zweier großer Massenparteien in der Bundesrepublik schien bisher dieser Verfassungskonstruktion recht zu geben. Diese können sich einerseits nicht so profilieren und voneinander abgrenzen, dass eine von ihnen die absolute Mehrheit erreichte, andererseits ist in der über vierzigjährigen Ge-

schichte der Bundesrepublik noch keine Bundesregierung bei einer Bundestagswahl abgewählt worden. Alle Regierungswechsel (1966, 1969, 1981) waren das Ergebnis von Koalitionswechseln innerhalb einer Legislaturperiode.

Der Bundespräsident hat rein repräsentative Aufgaben, er wird von der Bundesversammlung (Bundestag und gleiche Anzahl Mitglieder der Landesparlamente) gewählt. Er steht von der Definition seines Amtes her über den Parteien, weshalb Amt und Person des Präsidenten auch der direkten Volkswahl und damit dem Wahlkampf (wie in der Weimarer Republik oder in Frankreich) entzogen sind. Der Bundespräsident schlägt dem Bundestag den Bundeskanzler zur Wahl vor und ernennt ihn. In der politischen Praxis geht natürlich dieses "Vorschlagsrecht" auf intensive Kontakte, hauptsächlich mit der Regierungskoalition, zurück. Auch die Bundesminister ernennt er auf Vorschlag des Bundeskanzlers, der in deren Auswahl nicht an die Regierungskoalition gebunden ist.

Die Einhaltung der Bestimmungen des Grundgesetzes wird vom Verfassungsgericht kontrolliert, dessen Spruch für die Bundesorgane zwingend ist.

Das "Provisorium": Die Bundesrepublik 1949 –1966

Der Staat als "Provisorium"

Grundsätze der Politik

Das Ziel der Bundesregierung musste es nach der Gründung des Staates sein, einerseits die außenpolitische Handlungsfreiheit zurückzugewinnen, andererseits die vorenthaltene nationale Einheit zu verwirklichen. Dass diese Ziele nur innerhalb einer auf Frieden gerichteten Politik zu verwirklichen waren, verstand sich auch ohne den Einfluss der Alliierten von selbst. Grundfrage war, ob diese Ziele innerhalb oder außerhalb einer westeuropäischen Integration zu verwirklichen waren. Die politische Argumentation der 50er Jahre fragte daher bei jeder Entscheidung, ob sie die Spaltung Deutschlands zementiere oder ein Schritt sei in Richtung auf die Wiedervereinigung.

Spätestens seit der Berlin-Blockade war klar, dass von einem Zusammenwirken der vier Alliierten in der Deutschland-Frage keine Rede mehr sein konnte. Folgerichtig hatte daher auch der Berliner Bürgermeister Ernst Reuter im Juli 1948 darauf verwiesen, dass die Spaltung bereits eine Tatsache sei und keine bloße Gefahr mehr.

Selbstverständnis des Staates

Nach dem Willen der westdeutschen Ministerpräsidenten, wie er Grundlage der Koblenzer Beschlüsse vom Juni 1948 war, sollte der neue Staat nur ein

Provisorium, eine Übergangslösung bis zur Wiedererrichtung des gemeinsamen deutschen Staates sein. Dem entsprach es, dass nicht, wie von den Alliierten ursprünglich gefordert, eine "Nationalversammlung" zusammentrat, um eine "Verfassung" zu beschließen, die dann in einer Volksabstimmung ratifiziert würde, sondern dass ein "Parlamentarischer Rat" ein "Grundgesetz" ausarbeitete, das dann die Landtage (als demokratisch legitimierte Organe) annahmen.

Kernfrage der staatlichen Existenz der Bundesrepublik ist ihr Verhältnis zu dem Deutschen Reich, das 1871 gegründet wurde und 1945 militärisch kapitulierte. Dieses Deutsche Reich überdauerte jedenfalls die militärische Kapitulation vom 7./8. Mai und auch die Gefangennahme der Reichsregierung am 23. Mai 1945. Die Alliierten erklärten in keiner ihrer Verlautbarungen das Deutsche Reich für erloschen, im Gegenteil – die Erklärung von 5. Juni 1945 weist ausdrücklich den Siegermächten die *"oberste Gewalt hinsichtlich Deutschlands, einschließlich aller Befugnisse der deutschen Regierung"* zu, einschließlich auch des Rechts, *"zu einem späteren Zeitpunkt die Grenzen Deutschlands oder eines Teils von Deutschland sowie den Status Deutschlands"* festzulegen. Auf den definitiven Umfang des fortexistierenden Deutschen Reiches aber haben sich die Alliierten in keiner einzigen ihrer Erklärungen festgelegt.

Nach der Gründung von Bundesrepublik und DDR musste deren Verhältnis zum alten Deutschen Reich geklärt werden. Hierfür gibt es in der Theorie des Staatsrechts mehrere Möglichkeiten: Die erste Möglichkeit besteht darin, dass das Deutsche Reich de facto erloschen ist, und zwar entweder durch Aufspaltung in zwei Teile (Dismembration) oder durch Abspaltung des einen Teils vom anderen (Separation); die zweite Möglichkeit wäre, dass das Reich fortbestand, dann aber hätte geklärt werden müssen, welcher der beiden Staaten es fortsetzte (Kontinuitätsproblem). Auch die Separation der DDR vom Gesamtverband konnte aber den Rest in staatsrechtlicher Kontinuität fortbestehen lassen. Diese Statusfragen ließen sich indessen nicht juristisch, sondern nur politisch lösen.

Für die praktische Umsetzung dieser Theorie in die Wirklichkeit boten sich mehrere Modelle an: Die sog. Identitätstheorie geht davon aus, dass der jeweils eigene Staat das alte Reich rechtmäßig fortsetzte, wobei die Staatsorgane jeweils auf ihren eigenen Bereich beschränkt waren. Sie wurde mit dem Begriff der "Teilidentität" auf die Bundesrepublik bezogen schärfer gefasst: Die Bundesrepublik setzte das Deutsche Reich nur innerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes fort, das Gebiet der DDR gehörte zwar ebenfalls zum Reich, befand sich aber (zeitweilig) in einer anderen Organisationsform. Die Kernstaatstheorie sah die Bundesrepublik allein als mit dem Deutschen Reich identisch an, dieses war demnach auf den Geltungsbereich des Grundgesetzes zusammengeschrumpft. Die Teilordnungslehre dagegen geht von der Voraussetzung aus, dass innerhalb des (fortbestehenden) alten Reiches

sowohl die Bundesrepublik als auch die DDR verschiedene Ordnungen verwirklicht haben, die prinzipiell gleichberechtigt waren. Beide Regierungen blieben dem Interesse des Gesamtstaates verpflichtet.

Im Einzelnen wurde die Identitätsfrage vom Bundesverfassungsgericht in einem Urteil zum Grundlagenvertrag mit der DDR vom 31. Juli 1973 folgendermaßen formuliert:

1. Das Deutsche Reich hat den Zusammenbruch von 1945 überdauert und ist nicht untergegangen.
2. Das Deutsche Reich ist rechtsfähig, aber, weil es keine Staatsorgane hat, nicht handlungsfähig.
3. Mit der Errichtung der Bundesrepublik wurde kein neuer Staat gegründet, sondern ein Teil des alten Staates neu organisiert. Die Bundesrepublik ist also kein "Rechtsnachfolger" des Deutschen Reiches, sondern als Staat identisch mit dem Staat "Deutsches Reich".
4. In Bezug auf die räumliche Ausdehnung ist diese Identität eine "Teilidentität", so dass der andere Teil nicht ausgeschlossen wird.
5. Die Bundesrepublik geht aus von der Existenz eines einheitlichen Staatsvolkes, zu dem die Bevölkerung der Bundesrepublik gehört, und eines einheitlichen Staatsgebietes "Deutsches Reich", zu dem gleichfalls das Gebiet der Bundesrepublik als nicht abtrennbarer Bestandteil gehört.

Deutschland "in den Grenzen von 1937" ?

In Ermangelung eindeutiger Verfügungen durch die Alliierten ging die Bundesrepublik bis zum Deutschlandvertrag 1990 offiziell nicht nur von der Fortexistenz des Deutschen Reiches aus, sondern auch von der Fortexistenz in den Vorkriegsgrenzen, d.h. im Stand vom 31. 12. 1937. Jenes legte das Bundesverfassungsgericht seinem Urteil vom 31. 7. 1973 zum Grundlagenvertrag mit der DDR zu Grunde, dieses seinem Beschluss zu den Ostverträgen vom 7. 7. 1975 ("*Gebiete östlich von Oder und Neiße ... ebenso wie das übrige Reichsgebiet in den Grenzen vom 31. 12. 1937*"). Dazu sind jedoch einige Punkte aus den vorstehenden Ausführungen zu wiederholen und zu betonen:

Wenn in den Verhandlungen und Verträgen der Alliierten von "*Deutschland in den Grenzen von 1937*" die Rede ist, dann allein in dem Zusammenhang, dass festgestellt wird, was nicht dazugehört: das sind alle Erwerbungen und Annexionen von 1938 bis 1940. Eine völkerrechtlich verbindliche Definition der Grenzen war mit dieser Verwaltungsvereinbarung nicht getroffen. Damit haben die Alliierten aber kraft ihres Rechts als Sieger klar alle Ansprüche auf Österreich, das Sudetenland und das Memelgebiet abgewiesen.

Auf der Potsdamer Konferenz im Juli und August 1945 konnten die Alliierten keine Einigkeit darüber erzielen, was genau unter "Deutschland" zu verstehen sei. Nach Stalins Ansicht hatte sich der territoriale Bestand "Deutschlands" im Gefolge der Kriegsereignisse verändert, und weder Truman noch Churchill (dann Attlee) waren in der Lage, ihn auf ihre Interpretation festzulegen. Auch anlässlich der Ostverträge 1970/72 gibt es keine übereinstimmende Erklärung der vier Mächte zum Umfang des Begriffs "Deutschland".

Die Zuweisung der Gebiete östlich der Oder an Polen zur Entschädigung für dessen Verluste im Osten entsprach durchweg dem Willen sowohl Churchills als auch Roosevelts. Sie wurde erst im weiteren Verlauf der Reparations-Diskussionen wieder kritisiert, als die USA die Berechnung der Reparationen auf der Grundlage *"Deutschlands von 1937"* forderten. Stalin setzte sich allein in diesem Punkt über diese mehrfach bekundete Absicht hinweg, als er auch die Gebiete zwischen Lausitzer Neiße und Oder an Polen überwies. Diese von der Sowjetunion im Vorgriff geschaffenen Tatsachen erkannte US-Außenminister Byrnes im Auftrag seiner Regierung auf der Sitzung der Potsdamer Konferenz am 31. 7. 45 an: *"In Anbetracht dessen sind die drei Mächte übereingekommen, dass die Verwaltung dieses Territoriums in den Händen Polens bleibt, damit es hinsichtlich des Status dieses Territoriums keine Differenzen mehr gibt."* Die Frage einer noch verbleibenden Souveränität Deutschlands über diese Gebiete wurde auf der Konferenz nicht berührt.

Die Herauslösung der Gebiete jenseits von Oder und Neiße aus der sowjetischen Besatzungszone im Artikel 9 des Potsdamer Protokolls ist gleichzeitig eine Herauslösung aus der Zuständigkeit der Vier Mächte für Gesamtdeutschland.

Der im Potsdamer Protokoll verwendete Begriff der (polnischen) *"Verwaltung"*, der die Ostgebiete unterstellt werden, ist nicht so scharf eingrenzbar, wie es zunächst den Anschein hat. Eine Verwaltung zu errichten ist im allgemeinen ein hoheitlicher Akt in der Ausübung von Souveränität. Souveränitätsvorbehalte sind dabei ausdrücklich festzustellen (frz. Verwaltung im Saargebiet 1920–35, südafrikanische Verwaltung in Namibia). Im übrigen sind im Amerikanischen die Begriffe *"Regierung"* und *"Verwaltung"* identisch (*administration*) und auch im Russischen eng miteinander verwandt (*pravitelstwo – upravlenje*). Dieser Status einer "vorläufigen Souveränität" wird auch darin sichtbar, dass im Potsdamer Protokoll ausdrücklich von den *"früheren deutschen Gebieten"* östlich von Oder und Neiße die Rede ist.

Mit der Wiedervereinigung und dem Deutschlandvertrag 1990 haben die Bundesregierung und die (noch amtierende) Regierung der DDR formell die Zugehörigkeit der Ostgebiete zu Polen bzw. zur UdSSR bestätigt; damit ist der politische Begriff "Deutschland" definitiv auf das Gebiet der "neuen" Bundesrepublik (Bundesrepublik plus DDR) begrenzt. Die vom Grundgesetz formulierte Vollendung *"der Einheit und Freiheit Deutschlands"* sollte aber

auch über die bloß nationalstaatliche Perspektive hinausgehen und im Hinblick auf die Öffnung oder gar Beseitigung aller Grenzen in Europa den veränderten Bedingungen am Ende des 20. Jahrhunderts entsprechen.

Die Westintegration

Die Westeuropa-Konzeption Adenauers

Schon unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg hatte der damalige Kölner Oberbürgermeister Konrad Adenauer den Plan verfolgt, das rheinisch-westfälische Industriegebiet aus der politischen Verbindung zu Preußen zu lösen und unter einem Autonomiestatut mit der Wirtschaft Frankreichs und Belgiens zu verflechten. Sein Argument war, dass Sicherheit und Vertrauen nur dann wachsen könnten, wenn die wirtschaftlichen und politischen Interessen so eng miteinander verknüpft und verwoben seien, dass eine Verletzung der Interessen des anderen auch eine Gefahr für die eigenen Interessen bedeuten würde. Die von ihm geführten Geheimverhandlungen mit Vertretern Frankreichs kamen weder 1919 noch 1923 zum Zug.

Adenauer sah sich indessen durch die politische Entwicklung, durch den dritten Krieg mit Frankreich innerhalb eines Jahrhunderts in seiner Auffassung bestätigt. Es lag nahe, nach dem verlorenen Zweiten Weltkrieg, der Frankreichs Sicherheitsinteressen nur verstärkt haben musste, an diese Konzeption anzuknüpfen. Dazu kommt, dass gerade im rheinisch-katholischen Raum die Aversion gegen "das Preußische", das von Berlin ausging, eine latent vorhandene Konstante der Politik und des Bewusstseins bildete. Adenauer nahm bereits von August bis Oktober 1945 Verbindung zu französischen Militärs auf und entwickelte die Vorstellung von einer Konföderation westdeutscher Staaten, die vor allem eine voneinander unabhängige Außenpolitik treiben dürften. Der Erfolg blieb Adenauer indessen noch durch die anderweitigen Pläne der Alliierten verwehrt.

Das Petersberger Abkommen

Das erste Ziel der Bundesregierung musste sein, die durch Besatzungs- und Ruhrstatut eingeschränkte politische Handlungsfreiheit zurückzugewinnen. Das konnte nach Bundeskanzler Adenauers Ansicht nur durch eine Politik erreicht werden, die in verstärktem Maß um Vertrauen warb und die Integration der Bundesrepublik in die westeuropäische Staatengemeinschaft förderte. Erster Schritt auf diesem Weg war der Abschluss des Petersberger Abkommens am 22. 11. 1949, mit dem die Bundesrepublik dem Ruhrstatut beitrug. Dieses Abkommen sollte, wie auch das Besatzungsstatut, innerhalb von ein oder zwei Jahren in seinen Vertragsbestimmungen revidiert werden.

Das Petersberger Abkommen sah eine erhebliche Einschränkung der Demontagen vor. Von den immer noch 744 zur Demontage vorgesehenen Be-

trieben blieben nur noch einige wenige übrig. Mit der Unterzeichnung konnte die Bundesrepublik internationalen Organisationen beitreten und erhielt das Recht, konsularische Beziehungen zu anderen Staaten aufzunehmen, d.h. also das Recht, sich bei anderen Staaten selbst zu vertreten und die Rechte der Deutschen im Ausland selbst zu wahren. Im weiteren Verlauf trat die Bundesrepublik am 15. 12. 1949 durch die Unterzeichnung des ERP-Abkommens mit den USA als 17. Mitgliedsstaat der OEEC bei, als deren Mitglied sie über die Verwendung der Marshall-Plan-Gelder mitbestimmen konnte. 1950 wurde sie als assoziiertes Mitglied in den Europarat aufgenommen, nachdem der Bundestag am 15. Juni dieses Jahres den Beitritt beschlossen hatte.

Die Montanunion

Der Anstoß zur Weiterentwicklung der Verhältnisse im Sinne eines von Deutschland schon 1949 angemahnten Souveränitätsverzichts auf wirtschaftlichem Gebiet kam aus Frankreich. Der Leiter des französischen Planungsamtes, Jean Monnet, und der französische Außenminister Robert Schuman arbeiteten einen Plan aus, der die Kohle- und Stahlproduktion Deutschlands, Frankreichs, der Benelux-Länder und Italiens aus der alleinigen nationalen Zuständigkeit herausnahm und in einer "Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl", Montan-Union genannt, zusammenfasste. Schuman gab ihn in einer Erklärung der französischen Regierung am 9. 5. 1950 bekannt. Er betonte in dieser Erklärung, die europäische Einigung erfordere, *"dass der jahrhundertealte Gegensatz zwischen Deutschland und Frankreich ausgelöscht wird"* und schlug vor, *"die Gesamtheit der französisch-deutschen Kohlen- und Stahlproduktion unter eine gemeinsame Hohe Behörde zu stellen, in einer Organisation, die den anderen europäischen Ländern zum Beitritt offensteht"*.

Der Hauptpunkt des angestrebten Abkommens bestand darin, dass Kohle und Stahl zu gleichen Bedingungen nach Frankreich und Deutschland sowie in alle beteiligten Länder geliefert würden. Das setzte eine Auflösung der Internationalen Ruhrbehörde voraus, was zwar im deutschen, nicht aber im französischen Interesse lag. Im Gegenzug dazu musste sich die Bundesregierung zu einer Neuordnung der Kohle- und Stahlproduktion bereit erklären: Die Zahl derjenigen Unternehmen, die gleichzeitig Kohle und Stahl produzierten, wurde auf 11 begrenzt, die 12 großen Eisen- und Stahlgesellschaften der Ruhr wurden in 24 Gesellschaften "entflochten". Das hatte zur Folge, dass nur noch 15 % der deutschen Kohleproduktion unter der Kontrolle der Stahlindustrie standen, während dieser Anteil vor dem Krieg bei 56 % lag.

Mit der Unterzeichnung des Abkommens am 18. April 1951 und seinem Inkrafttreten im Juli 1952 war der Schritt vollzogen, den Adenauer schon 1919 als Grundkonzept der westeuropäischen Integration erkannt hatte. Das Ruhr-

statut war damit abgelöst, die Internationale Ruhrbehörde konnte bis Februar 1953 aufgelöst werden.

Organe der "Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl" waren zunächst die Hohe Behörde als Träger der überstaatlichen Autorität, deren Beschlüsse verbindlich waren, der Ministerrat, der die Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer mit den Beschlüssen und Empfehlungen der Hohen Behörde abzustimmen hatte, und der Beratende Ausschuss zur Unterstützung der Hohen Behörde. Die Gemeinsame Versammlung war ein Instrument parlamentarischer Kontrolle und setzte sich aus 78 Delegierten der nationalen Parlamente zusammen. Die Hohe Behörde war gegenüber der Gemeinsamen Versammlung zum Bericht und zur Vorlage ihres Haushaltsplans verpflichtet, die Gemeinsame Versammlung konnte Mitglieder der Hohen Behörde mit Zweidrittelmehrheit zum Rücktritt zwingen. Der Gerichtshof schließlich sollte Streitigkeiten schlichten und Vertragsverletzungen ahnden.

Mit der Gründung der EWG 1957 wurde die Gemeinsame Versammlung in ein Europäisches Parlament umgewandelt und war von da an parlamentarisches Organ für Montan-Union, EWG und Euratom. Es gelang aber nicht, alle ihre Rechte auf das Europäische Parlament zu übertragen. Die Hohe Behörde der Montan-Union ging 1965 in der Gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften auf.

Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG)

Unter dem Eindruck des Krieges in Korea verstärkte sich auch in Europa das Gefühl der militärischen Bedrohung durch die Sowjetunion. In einem Sicherheitsmemorandum schlug Adenauer Ende August 1950 den Westalliierten die Aufstellung einer Schutztruppe vor, die, in derselben Stärke wie die bereits aufgestellte kasernierte Volkspolizei in der DDR, den Schutz der Inneren Sicherheit der Bundesrepublik übernehmen könne. Bundesinnenminister Gustav Heinemann trat daraufhin von seinem Amt zurück und verließ die CDU.

Der amerikanische Vorschlag einer Eingliederung der Bundesrepublik in die Struktur der NATO genügte jedoch den Sicherheitsinteressen Großbritanniens und Frankreichs nicht. Nachdem der Europarat im August 1950 die Aufstellung einer Europaarmee mit deutscher Beteiligung empfohlen hatte, trat dann der französische Ministerpräsident René Pleven im Oktober desselben Jahres mit einem dann nach ihm benannten Plan zur Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) auf der Basis der Sechsergemeinschaft (EGKS) an die Öffentlichkeit. Er sah vor, den militärischen Beitrag der Bundesrepublik in einen multinationalen Generalstab und multinationale Streitkräfte einzubinden; ein europäischer Verteidigungsminister sollte einem europäischen Parlament verantwortlich und einem europäischen Ministerrat zugeordnet sein. Die Diskussionen und parlamentarischen Beratun-

gen über diesen Plan zogen sich über vier Jahre hin, bis schließlich die französische Nationalversammlung den Plan ablehnte. Ihr ging die Abtretung französischer Souveränitätsrechte an übernationale Organe zu weit. Damit war der Plan der EVG gescheitert, die nach Adenauer den Weg zur deutschen Wehrhoheit öffnen sollte.

Die Stalin-Note 1952

Angesichts der bevorstehenden Aufnahme der Bundesrepublik in ein westliches militärisches Bündnis richtete Stalin am 10. März 1952 eine Note an die Westmächte, in der er einen Friedensvertrag mit Deutschland vorschlug. Gegen die Garantie der Bündnisfreiheit Deutschlands stellte er die Wiedervereinigung in Aussicht, innerhalb Jahresfrist sollten alle fremden Truppen abgezogen werden und Deutschland sollte eine demokratische Ordnung erhalten. Weiter sah der Plan die Aufhebung aller wirtschaftlichen Beschränkungen für das wiedervereinigte Deutschland, das Recht zur Aufstellung nationaler Streitkräfte und schließlich die Aufnahme in die UNO vor.

Die Westmächte, die in einer Neutralität Deutschlands eine große Gefahr für das eben errungene Gleichgewicht in Europa sahen, antworteten mit der Forderung nach freien Wahlen unter Kontrolle der Vereinten Nationen, worauf sich aber Stalin nicht einlassen wollte. Die Westmächte konnten sich ihrerseits nicht auf Stalins Vorschlag einer Wahlprüfung durch eine Vier-Mächte-Kommission oder durch eine Kommission aus Vertretern der Volkskammer und des Bundestages einlassen.

Der Notenwechsel dauerte bis zum September 1952 und wird zumeist als Störmanöver interpretiert, mit dem Stalin die Einbindung der Bundesrepublik in die geplante Europäische Verteidigungsgemeinschaft torpedieren wollte.

Nach Adenauers Ansicht war die Integration der Bundesrepublik in die westliche Gemeinschaft vorrangiges Ziel der Bundesregierung. Man müsse *"mit den Sowjets im richtigen Augenblick ins Gespräch kommen"*, der sei aber erst gekommen, *"wenn der Westen so stark ist, dass die Sowjets auf uns und den Westen hören"*. Die unklar formulierten und ebenso gemeinten sowjetischen Angebote rechtfertigten nicht den voreiligen Verzicht auf die Westintegration. Kernpunkt aber der Ablehnung dieses Angebots war die sichere Aussicht, dass ein wiedervereinigtes, aber neutrales Deutschland ohne Unterstützung durch die Westmächte viel eher den Pressionen der Sowjetunion ausgesetzt wäre, so dass es auch ohne formelle Eingliederung in den "Ostblock" dem sowjetischen Einfluss offen stünde.

Die Rückgewinnung der Souveränität

Der Deutschland-Vertrag 1952/54

Im Zusammenhang mit dem geplanten deutschen Beitritt zur EVG stellte der Bundestag in einem Beschluss vom 8. 2. 1952 Forderungen hinsichtlich des internationalen Status der Bundesrepublik. Am 26. 5. 1952 wurde schließlich ein *"Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten"* ("Deutschland-Vertrag") unterzeichnet, der den Forderungen des Bundestages im wesentlichen nachkam und folgende Punkte enthielt:

- Beendigung der Besatzung
- Volle Souveränität der Bundesrepublik in der Innen- und Außenpolitik
- Beendigung aller Einschränkungen bei der Gesetzgebungshoheit
- Beendigung aller Produktions- und Forschungsbeschränkungen
- ausschließliche Zuständigkeit der Alliierten für Deutschland als Ganzes und für Berlin
- Verpflichtung der Westmächte auf die deutsche Wiedervereinigung als politisches Ziel

Die militärischen Interessen der Westmächte wurden gewahrt, indem das Besatzungsstatut in seinem militärischen Teil durch einen Vertrag zur Truppenstationierung ersetzt wurde. Die innenpolitische Diskussion über die Verträge war äußerst heftig und zog sich bis zur Ratifikation durch den Bundesrat im Mai des folgenden Jahres hin. Das Vertragswerk wurde allerdings hinfällig, als die französische Nationalversammlung den EVG-Vertrag ablehnte (30. 8. 1954). Der im Mai 1952 ausgehandelte Deutschland-Vertrag wurde dann am 23. Oktober 1954 Bestandteil der neu ausgehandelten "Pariser Verträge".

Die Pariser Verträge 1954

Trotz des Scheiterns der EVG ging die Diskussion um einen Beitrag der Bundesrepublik zur militärischen Sicherheit des Westens weiter. Die USA und Großbritannien setzten sich für eine Aufnahme der Bundesrepublik in die NATO ein, wozu Frankreich nur gegen die Beteiligung der Bundesrepublik am Brüsseler Vertrag von 1948 (und damit ihrer Verpflichtung auf Rüstungskontrolle) und die Aushandlung des Saarstatuts bereit war. Nach ihm sollte das Saarland einen europäischen Status bekommen.

Auf Vorschlag der britischen Regierung trat vom 28. 9. bis 3. 10. 1954 in Paris eine Konferenz der drei Westalliierten, der Beneluxländer, Italiens, Kanadas und der Bundesrepublik zusammen, die eine Reihe von Verträgen ausarbeitete. Sie regelten den Beitritt der Bundesrepublik zum Brüsseler Vertrag (der damit zur WEU erweitert wurde) und zur NATO. Gleichzeitig wurde das Besatzungsstatut von 1949 aufgehoben. Allein den Alliierten vorbehalten blieben nach dem Potsdamer Protokoll von 1945 nur noch Fragen, die Deutschland als Ganzes betrafen, und die Zuständigkeit für Berlin (auf-

gehoben 1990). Die Bundesrepublik hatte ihre volle staatliche Souveränität erreicht, die Besatzer waren zu Bündnispartnern geworden.

Die Bundesregierung erhielt als *"einzige frei und rechtmäßig gebildete"* deutsche Regierung das Recht zugesprochen, *"für Deutschland als Vertreter des deutschen Volkes in internationalen Angelegenheiten zu sprechen"*.

Im Einzelnen wurden folgende Verträge abgeschlossen:

- Zweiseitige Verträge zwischen der Bundesrepublik und Frankreich zur Beilegung von Streitfragen (u. a. auf kulturellem und wirtschaftlichem Gebiet) und zur Vereinbarung des Saarstatuts,
- Neufassung des Deutschlandvertrages zwischen den drei Westalliierten und der Bundesrepublik zur Beendigung der Besatzung und Herstellung der vollen Souveränität der Bundesrepublik
- Einladung an Italien und die Bundesrepublik, dem Brüsseler Vertrag vom März 1948 zwischen Großbritannien, Frankreich und den Beneluxländern (zur gemeinsamen Abwehr eines Angriffes) beizutreten
- Beitrittserklärung Italiens und der Bundesrepublik zum Brüsseler Vertrag, Erweiterung des Brüsseler Vertrags zur Westeuropäischen Union (WEU)
- Beitritt der Bundesrepublik zur NATO unter folgenden Bedingungen:
 - Verzicht auf atomare, biologische und chemische (ABC-) Waffen
 - Verpflichtung auf den defensiven Charakter des Bündnisses
 - Unterstützung der Deutschlandpolitik der Bundesregierung durch die NATO-Partner

Noch vor der Ratifizierung der Pariser Verträge durch den Deutschen Bundestag gab die Sowjetunion am 15. 1. 1955 eine *"Erklärung zur Deutschlandfrage"* ab, in der sie die Wiedervereinigung unter allgemeinen und freien Wahlen in Aussicht stellte, wenn die Pariser Verträge fallen gelassen würden. Adenauer verwies wiederum auf die fehlende Legitimität der DDR, deren Wahlgesetz die Sowjetunion neben dem der Bundesrepublik zugrunde gelegt wissen wollte.

Die Pariser Verträge wurden am 5. Mai 1955 mit der Mehrheit der von der CDU/CSU geführten Koalition ratifiziert. Durch den Beitritt der Bundesrepublik zur NATO (9. 5. 1955) war allerdings die Wiederbewaffnung verbunden, die im folgenden Jahr durch das Wehrpflichtgesetz vom 7. Juli 1956 eingeleitet wurde. Als Kompromiss zwischen Regierung und Opposition wurde gleichzeitig der zivile Ersatzdienst für jeden, der *"aus Gewissensgründen den Kriegsdienst mit der Waffe verweigert"* (Art. 12a Grundgesetz), eingeführt.

Die Pariser Verträge gaben der Bundesrepublik den Hauptteil ihrer Souveränität, die letzten Einschränkungen fielen mit der Verabschiedung der Notstandsgesetze 1968. Diese Souveränität war vertraglich beschränkt zunächst durch das NATO-Truppenstatut, das allerdings keinen Vorbehalt von Souveränitätsrechten darstellt, sondern ein ausgehandelter Vertrag ist; dann aber kann die Bundesrepublik nach dem Grundgesetz jederzeit staatliche Souveränitätsrechte auf zwischenstaatliche Organisationen übertragen - dies ist Inhalt des Prozesses der europäischen Einigung. Die Bundesrepublik hatte aber keine Souveränität über "Deutschland als Ganzes". Erst mit der Identität von (vergrößerter) Bundesrepublik und "Deutschland als Ganzem" mit der Wiedervereinigung im Oktober 1990 erhielt die Bundesrepublik auch diesen Teil ihrer Souveränität – erhielt sie ihn *zurück*, weil nach der staatsrechtlichen Lehre ja die Bundesrepublik identisch mit dem Deutschen Reich ist, das 1945 seine Souveränität verloren hatte.

Der 17. Juni 1953

Nach dem Tod Stalins im März 1953 verstärkte sich der sowjetische Druck auf die Führung der DDR, vor allem in Richtung auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen im Land. Diese rührten vor allem aus einer Verschärfung des politischen Kurses der SED im Zusammenhang mit der 2. Parteikonferenz 1952, die den vorrangigen Aufbau der Schwerindustrie als Mittel zur Durchsetzung des Sozialismus gefordert hatte. Dadurch verschlechterte sich die Versorgungslage der Bevölkerung. Um die Versorgung der Arbeiterschaft in den Betrieben sicherzustellen, schränkte die Regierung einerseits den Lebensmittelverbrauch einzelner Bevölkerungsgruppen ein und erhöhte andererseits die Arbeitsnormen.

Die am 28. Mai 1953 vom ZK der SED beschlossene Erhöhung der Arbeitsnormen um durchschnittlich 10 % traf daher auf den Widerstand der Bevölkerung, auf den das Politbüro der SED in seinem Beschluss vom 9. Juni über den "Neuen Kurs" nicht einging. Das FDGB-Organ "Tribüne" verteidigte in einem am 16. Juni erschienenen Artikel rückhaltlos die Maßnahmen der Partei (*"Die Beschlüsse über die Erhöhung der Normen sind in vollem Umfang richtig"*). Daraufhin zogen Arbeiter der Baustelle Block 40 der Stalinallee in Ost-Berlin zunächst zum FDGB-Haus, dann zum "Haus der Ministerien", um ihren Protest zu formulieren. Schon während des Protestzuges wurden weitere, auch politische, Forderungen erhoben. Zuletzt verlangten die Demonstranten den Rücktritt der Regierung. Der Entschluss des SED-Politbüros, die Normenerhöhungen rückgängig zu machen, kam zu spät, die Demonstranten riefen bereits zum Generalstreik gegen die Regierung und zu einer Massenkundgebung am folgenden Tag auf.

Am nächsten Tag zogen Zehntausende von demonstrierenden Arbeitern ins Ost-Berliner Stadtzentrum, wo es zu Zusammenstößen mit der Volkspolizei kam. Vom Brandenburger Tor wurde die rote Fahne heruntergeholt. Die

Bewegung griff auch auf andere Großstädte und industrielle Zentren der DDR über. Im Mittelpunkt ihrer Forderungen standen bald nicht mehr nur Normensenkung und Verbesserung der Lebensbedingungen, sondern auch der Rücktritt der Regierung, die Abhaltung freier Wahlen und schließlich die deutsche Einheit. Am Mittag dieses Tages verhängte die sowjetische Besatzungsmacht den Ausnahmezustand über Ost-Berlin und 10 der 14 Bezirke (aufgehoben am 11. 7.). Das Eingreifen der sowjetischen Truppen führte schließlich zum Zusammenbrechen des Aufstandes.

Der Aufstand des 17. Juni war kein Aufstand des ganzen Volkes, sein Hauptträger war die Industriearbeiterschaft in den industriellen Zentren. Das aber war gerade die Schicht, für die zu sprechen die SED immer vorgegeben hatte. Sie schrieb den Aufstand westlichen Kreisen zu und bewertete ihn als *"konterrevolutionären Putsch"*.

Die versprochenen Konsequenzen seitens der SED (*"Wenn sich Menschen von uns abwenden ... dann ist diese Politik falsch"*, Otto Grotewohl am 16. 6.) blieben im wesentlichen aus, sie beschränkten sich auf Zugeständnisse bei der Anhebung von Löhnen und Mindestrenten. 18 Demonstranten wurden von der Sowjetarmee standrechtlich erschossen, drei weitere von DDR-Gerichten zum Tod und 1386 zu langjährigen Freiheitsstrafen verurteilt. Kritiker am Kurs Ulbrichts und Grotewohls wurden aus der Partei ausgeschlossen. Der Aufstand zeigte der Sowjetführung den unzureichenden Rückhalt der Gruppe um Ulbricht in der Bevölkerung und führte wieder zu einer engeren Verbindung zu ihr.

Angesichts des politischen Charakters der Demonstrationen erklärte der Deutsche Bundestag am 4. August desselben Jahres den 17. Juni als *"Symbol der deutschen Einheit in Freiheit"* zum *"Tag der deutschen Einheit"* und zum gesetzlichen Feiertag. Er wurde 1990 durch den 3. Oktober, den Tag der Wiedervereinigung, ersetzt.

Die Weltpolitik im Zeichen der "Deutschen Frage"

Unmittelbar auf die Pariser Verträge folgte der Versuch eines allgemeinen Revirements in der Politik zwischen den beiden Machtblöcken. Nach dem Tod Stalins 1953 hatte sich die Chance abgezeichnet, dass Bewegung in die internationale Politik kommen würde. Den Auftakt bildete der Friedensvertrag Österreichs mit der Sowjetunion vom 15. Mai 1955, dem die Westmächte beitraten. Österreich verpflichtete sich darin zur Neutralität und Blockfreiheit, wogegen die Alliierten ihre Besatzungstruppen vollständig abzogen. Gerade dieser Österreichische Staatsvertrag zeigt die Flexibilität der sowjetischen Politik, die höheren Vorteil aus der Neutralität Österreichs zwischen den NATO-Mitgliedern Bundesrepublik und Italien ziehen konnte als aus einem Verbleiben der sowjetischen Truppen im Land.

Im Juli 1955 trafen sich in Genf die Regierungschefs der vier Siegermächte zu einer Gipfelkonferenz. Sie bekräftigten hier zwar noch die *"gemeinsame Verantwortung für eine Regelung des deutschen Problems und die Wiedervereinigung Deutschlands mittels freier Wahlen"*, konnten sich aber ebenso wenig wie in den vergangenen Jahren auf eine inhaltliche Bestimmung dieser Begriffe einigen. Die Erklärung des sowjetischen Ministerpräsidenten Bulganin, die Wiedervereinigung Deutschlands sei ein wichtiges Ziel der europäischen Politik, stand denn auch im Gegensatz zur Erklärung des Parteichefs Chruschtschow wenige Tage später in Ost-Berlin, *"die politischen und sozialen Errungenschaften der DDR"* dürften *"nicht angetastet werden"*.

Obwohl sich die UdSSR so auf die Theorie von den *"zwei deutschen Staaten"* festgelegt hatte, folgte Adenauer am 9. September 1955 einer Einladung zu einem Regierungsbesuch in Moskau. Als Gegenleistung für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR konnte er jetzt, mehr als 10 Jahre nach Kriegsende, die Freilassung von über 20000 Kriegsgefangenen und Verschleppten erreichen.

Bei der Aufnahme diplomatischer Beziehungen machten beide Seiten ihre Vorbehalte klar: Die Bundesrepublik betonte, dass sie allein für sich das Recht in Anspruch nehme, für ganz Deutschland zu sprechen (Alleinvertretungsanspruch), die Sowjetunion bekräftigte ihrerseits die von ihr vertretene These von den zwei deutschen Staaten.

Unabhängig von diesem Kompromiss in der Frage des Alleinvertretungsanspruchs behielt die Bundesregierung ihren Standpunkt bei, mit keinem Staat diplomatische Beziehungen zu unterhalten, der die DDR anerkannt hatte. Die nach dem damaligen Staatssekretär im Außenministerium, Walter Hallstein, benannte Hallstein-Doktrin prägte während der gesamten Adenauer-Ära die Außenpolitik der Bundesregierung (*"Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der 'DDR' durch dritte Staaten"* würde die Bundesregierung *"als einen unfreundlichen Akt ansehen"*, festgelegt auf einer Botschafterkonferenz am 8./9. 12. 1955). In Folge dieses Alleinvertretungsanspruchs brach die Bundesregierung 1957 die diplomatischen Beziehungen zu Jugoslawien und 1964 zu Kuba ab. Diese Form des Alleinvertretungsanspruchs wurde erst 1965, besonders dann in der Zeit der Großen Koalition, durch eine Politik der Annäherung, auch an die DDR selbst, ersetzt.

Die Saar-Frage

Das Saarland war nach Kriegsende zunächst Teil der französischen Besatzungszone, wurde aber 1946 von Frankreich als unmittelbarer Teil des französischen Wirtschaftsgebietes beansprucht und aus dem Gebiet der Besatzungszonen herausgelöst. Die Bindung an Frankreich wurde immer stärker, so 1947 durch die Einführung der französischen Währung und 1948 durch die Zollunion mit Frankreich. Das Inkrafttreten der saarländischen Verfas-

sung am 15. 12. 1947 löste das französische Besatzungsregime weitgehend ab, es blieben aber starke Rechte des französischen Hohen Kommissars bestehen. Diese Hochkommission wurde im Januar 1952 in eine Botschaft umgewandelt, die Saar selbst als assoziiertes Mitglied in den Europarat aufgenommen. Die Politiker der westdeutschen Besatzungszonen und später die Bundesregierung hatten indessen stets die Rechtmäßigkeit dieses Status bezweifelt und seine Aufhebung verlangt.

Im Auftrag des Europarates wurde dann ein Plan zur Europäisierung der Saar ausgearbeitet. Im Gegenzug gegen die Zustimmung Frankreichs zu den Pariser Verträgen erkannte die Bundesregierung im "Abkommen über das Statut der Saar" vom 23. 10. 1954 diesen Europäisierungsplan an: Zumindest bis zum Abschluss eines Friedensvertrages solle im Saarland ein "europäisches Statut" gelten, nach dem das Saargebiet politisch autonom, aber wirtschaftlich an Frankreich angeschlossen würde, die völkerrechtliche Vertretung und die Verteidigungsangelegenheiten stünden einem vom Rat der Westeuropäischen Union ernannten Kommissar zu, der auch die Einhaltung des Statuts zu überwachen hätte.

Die Bevölkerung des Saarlandes sollte in einer Volksabstimmung über dieses Statut beschließen. Diese Abstimmung brachte am 23. 10. 1955 bei einer Wahlbeteiligung von 96 % mit 67,7 % der Stimmen die Ablehnung des Plans, worauf die deutsche und die französische Regierung in erneute Verhandlungen treten mussten. Diese führten am 26. Oktober 1956 zum Abschluss eines neuen Vertrages, des sog. Saarabkommens, wonach das Saarland am 1. 1. 1957 zur Bundesrepublik kam. Der wirtschaftliche Anschluss war am 1. 1. 1960 vollzogen.

Die Berlin-Krisen 1958 und 1961

Der Status Berlins und die zweite Berlin-Krise 1958

Bei der Gründung der Bundesrepublik behielten sich die Westmächte ihre durch das Londoner Protokoll vom 12. 9. 1944 begründeten Rechte in den Berliner Westsektoren vor und bestanden darauf, dass Berlin nicht von der Bundesrepublik aus regiert werde. Sie verlangten auch die Zurückstellung zweier Sätze der Westberliner Verfassung vom 1. 9. 1950, wonach Berlin ein Land der Bundesrepublik sei und Grundgesetz und Gesetze der Bundesrepublik für Berlin bindende Kraft hätten. Diese Vorbehalte der Alliierten führten dazu, dass nach Art. 144,2 des Grundgesetzes Berliner Abgeordnete zwar im Bundestag vertreten waren, aber kein Stimmrecht hatten.

Im Deutschlandvertrag (Generalvertrag) von 1952/1954 *"behalten 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"*. Die "Erklärung der Alliierten Kommandantur über Berlin"

vom 5. Mai 1955 umschreibt explizit die Rechte der alliierten Behörden bezüglich der *"Erhaltung des Status und der Sicherheit Berlins"*.

Die Sowjetunion zog sich seit 1948 schrittweise aus der Vier-Mächte-Verantwortung über ganz Berlin zurück, verließ am 20. März 1948 den Alliierten Kontrollrat, stellte am 1. Juli 1948 die Mitarbeit in der alliierten Kommandantur ein und unterstützte in der Folgezeit die Bestrebungen der DDR, den Ostteil der Stadt zur Hauptstadt der Republik zu machen (Verfassung der DDR von 1949).

Wie die Westberliner Abgeordneten ohne Stimmrecht im Bundestag, so waren auch die Ostberliner Abgeordneten in der DDR-Volkskammer ohne Stimmrecht vertreten. Auch deren Gesetze mussten von Ostberliner Magistrat eigens übernommen werden, um im Ostteil der Stadt Gültigkeit zu besitzen (Gesetz vom 11. 4. 1957 bzw. Wahlgesetz vom 31. 7. 1963).

Die Sowjetunion machte schon in der Berlin-Krise des Jahres 1948 ihren, auf einseitiger und eigenwilliger Interpretation beruhenden Standpunkt klar, was ihre Sicht des Status Berlins betraf: Demnach liege Berlin auf dem Territorium der sowjetischen Besatzungszone und habe deshalb den gleichen Rechtsstatus. Diese Folgerung, ein *"in territorio"* ziehe ein *"de territorio"* nach sich, war allerdings bereits im 16. Jahrhundert als ein fadenscheiniger Vorwand zur Beanspruchung von Souveränitätsrechten erkannt worden. Diese Konstruktion diene den Sowjets dazu, die Präsenz der Westmächte in Berlin als ein dem sowjetischen Recht untergeordnetes Recht anzusehen.

Nach dem Tod Stalins und dem Machtantritt Chruschtschows verstärkte sich der sowjetische Druck auf Berlin. Am 27. 11. 1958 forderte Chruschtschow von den Westmächten ultimativ die Aufhebung des bisherigen Status von Westberlin: Der Westteil der Stadt sollte eine *"freie Stadt"* werden mit souveräner Regelung aller Angelegenheiten in Wirtschaft und Verwaltung. Die Westmächte sollten ihre Truppen innerhalb von sechs Monaten aus Berlin abziehen. Kämen die Westmächte den Forderungen nicht

nach, wollte er die bestehenden Vereinbarungen aufkündigen und die sowjetischen Rechte in separaten Verträgen an die DDR abtreten.

Chruschtschow machte seine ultimativen Drohungen nicht wahr. Eine Außenministerkonferenz der Großmächte von Mai bis August 1959 entschärfte diese Krise, die ihren Ursprung in einer Überschätzung der sowjetischen Macht durch Chruschtschow hatte, legte sie aber nicht bei. Erstmals wurden auch Vertreter der Bundesrepublik und der DDR als Berater hinzugezogen. Auch der Besuch Chruschtschows in den USA im September 1959 und seine Verhandlungen mit US-Präsident Eisenhower in Camp David signalisierten nur oberflächlich eine Entspannung. Eine für den Mai 1960 geplante Gipfelkonferenz kam wegen eines Zwischenfalls mit einem amerikanischen Aufklärungsflugzeug (Abschuss der U 2 am 1. 5. 1960 über dem Ural) nicht

mehr zustande, ebenso wurde die seit März 1960 in Genf tagende Abrüstungskonferenz ohne Ergebnis abgebrochen.

Der Bau der Berliner Mauer (13. August 1961)

Die Berlin-Frage flammte erneut auf, als infolge des härteren Kurses der SED die Fluchtwelle aus der DDR in den Westen wieder anstieg. Die Führung der DDR unter Walter Ulbricht glaubte, mit neuen Pressionen auf den Westteil Berlins und mit sowjetischer Hilfe die Lufthoheit über die Stadt und damit die Herrschaft über West-Berlin erringen zu können. Chruschtschow hatte allerdings inzwischen erkannt, dass die Sowjetunion den USA militärisch nicht überlegen war. Um den Flüchtlingsstrom zu bremsen und die DDR so vor dem wirtschaftlichen Ausbluten zu bewahren, musste der Fluchtweg nach West-Berlin abgeriegelt werden.

Während sich Ulbricht im März 1961 auf einer Tagung der Staaten des Warschauer Paktes mit seinem Plan, die Zugänge nach West-Berlin abzuriegeln, noch nicht durchsetzen konnte, erforderte das weitere dramatische Anschwellen der Fluchtbewegung im Sommer schnelle Entscheidungen. Die Kommunistischen Parteiführer stimmten auf einer Zusammenkunft in Moskau (3. – 5. 8. 1961) dem Plan zu, durch den Bau einer Mauer die Zugänge nach West-Berlin für die Bewohner der DDR zu sperren. Im Gegensatz zu einer Sperrung der Luftwege war dies eine "interne" Entscheidung der DDR, die die Rechte der drei Westalliierten nicht berührte. In der Nacht zum 13. August riegelten Einheiten von Volkspolizei, der Volksarmee und von Betriebskampfgruppen die Sektorengrenze zwischen dem West- und dem Ostteil der Stadt, sowie die Grenze zum Gebiet der DDR ab; die errichteten Stacheldrahtverhaue und andere provisorischen Sperranlagen wurden in den folgenden Tagen und Wochen durch eine Mauer ersetzt. Wo Häusermauern die Sektorengrenze bildeten, wurden die unteren Fenster zugemauert, während noch Hunderte von Bewohnern die Flucht in den Westen wagten.

Die Sperranlagen wurden in den folgenden Jahren immer weiter ausgebaut und durch Sicherheitsstreifen ("Todesstreifen") ergänzt; zum Schluss war die Mauer um Berlin bis zu vier Meter hoch und trug am oberen Rand ein Betonrohr, das das Festsetzen von Wurfhaken verhindern sollte.

Propagandistisch begründete die DDR-Führung den Mauerbau ("Antifaschistischer Schutzwall") mit der Notwendigkeit, einen "imperialistischen" Angriff des Westens abwehren zu müssen. Der Bau der Sperranlagen habe friedenserhaltende Funktion gehabt und den Ausbruch eines neuen Krieges verhindert. Der Westen habe diese Flucht gezielt als "Menschenhandel" gefördert und damit das System der DDR destabilisieren wollen. Richtig ist daran allein, dass eine weitere Duldung der Flucht aus der DDR diese in größte wirtschaftliche und damit auch politische Schwierigkeiten gebracht hätte.

Die These von der friedenserhaltenden Funktion der Mauer prägte bis zur Revolution 1989 das offizielle Selbstverständnis der DDR. Am 9. November 1989 fielen Mauer und Stacheldraht, nachdem im Sommer dieses Jahres bereits Zehntausende den Fluchtweg über Ungarn, später über die bundesdeutschen Botschaften in Warschau und Prag gesucht und gefunden hatten. Auch das Brandenburger Tor, seit 1961 Sinnbild der Teilung Berlins und Deutschlands, wurde am 22. 12. 1989 wieder geöffnet. In den Wochen und Monaten danach nahmen sich "Mauerspechte" von West-Berliner Seite der Mauer an und trugen sie stückweise ab; im Frühjahr 1990 übernahm dann die DDR selbst den Abriss der Mauer und den Verkauf der Steinbrocken als Souvenir.

Der Verzicht der DDR-Staatsführung auf diese Ideologie von der friedenserhaltenden Funktion ist die eigentliche Revolution im Selbstverständnis des Staates; parallel zur Öffnung der Mauer wurde das 5 km tiefe Sperrgebiet hinter der "Staatsgrenze West" aufgehoben. Im Frühjahr 1990 befand sich die Volksarmee (NVA) in voller Auflösung, durch Abordnungen in die Industrie und Entlassungen betrug die Stärke der NVA Anfang März 1990 noch 90000 Mann gegenüber 173000 Mann im Oktober 1989. Auch auf Visa und polizeiliche Anmeldung bei West-Besuchern konnte nur verzichtet werden, wenn das Feindbild Bundesrepublik als Mittel zum Machterhalt der SED erkannt war.

Die innere Entwicklung der Bundesrepublik

Die wirtschaftspolitischen Vorstellungen der Alliierten

Grundtendenz bei allen drei Westalliierten war der Sicherheitsgedanke, der sich zunächst in den Demontagebestimmungen niederschlug. Besonders Frankreich war daran gelegen, eine Ordnung zu schaffen, die ein schnelles Wiedererstarben Deutschlands verhinderte. In den sozialistisch orientierten Kreisen der britischen Labour-Regierung stand die Sozialisierung der Grundstoffindustrie im Vordergrund; in der amerikanischen Regierung standen sich die Ansichten über eine grundsätzliche Umstrukturierung der

Wirtschaft (Aufteilung des Großgrundbesitzes, Auflösung von Monopolen und Entflechtung von Kartellen) und eine rasche Wiederherstellung der deutschen Wirtschaft gegenüber.

Gemeinsam war allen die Forderung, die eigenen Staatshaushalte dürften durch die Maßnahmen nicht belastet werden, gemeinsam war auch (ab 1947) die Absicht, die Grundfragen der Wirtschaftsordnung einem künftigen deutschen Parlament zu überlassen. Wenn daher die Alliierten Vorbehalte gegen Sozialisierungartikel in den Länderverfassungen geltend machten oder auch, wie in Schleswig-Holstein, Sozialisierungsgesetze nicht genehmigten, dann

allein aus dem Grund, nicht Präjudizien schaffen zu wollen, wo eine für alle drei Westzonen gemeinsame Regelung angestrebt wurde.

Die Vorstellungen der Parteien

In den wirtschaftspolitischen Vorstellungen bestand bei allen Parteien Einigkeit darüber, dass der Neuaufbau Deutschlands nicht in einen schrankenlosen Kapitalismus münden dürfe. Die Erfahrung einer mit der Großindustrie verflochtenen Diktatur waren hier wegweisend.

Die SPD forderte eine weitgehende Demokratisierung der Wirtschaft, die allein die neuerliche Zusammenballung großer Vermögen in den Händen einzelner verhindern könne. *"Eine wirkliche Demokratie (ist) im Kapitalismus in steter Gefahr"* (Parteitag 1946). Auf dieser Grundlage forderte sie 1948 die Verstaatlichung der Kohleindustrie in Nordrhein-Westfalen, scheiterte aber darin am Einspruch der Besatzungsmächte.

Auch die CDU sah *"die Zeit der unumschränkten Herrschaft des privaten Kapitalismus"* als beendet an. Ebenso gefährlich für die *"politische und wirtschaftliche Freiheit des einzelnen"* sei der Staatskapitalismus, eine *"neue Struktur in der Wirtschaft"* müsse die Mängel der Vergangenheit vermeiden (Ahlener Programm 1947). In der Forderung nach einer Entflechtung der Großbetriebe und deren Verstaatlichung, der Einführung von Mitbestimmungsrechten der Arbeiter und nach paritätisch besetzten Wirtschaftskammern entsprach die CDU den Forderungen der Sozialdemokraten, lehnte aber eine staatliche Planwirtschaft strikt ab. Gegen dieses vor allem von Seiten der christlichen Gewerkschaften (Karl Arnold, Jakob Kaiser) gestützte Programm wandte sich Konrad Adenauer mit seinem Konzept vom *"machtverteilten Prinzip"* in der Wirtschaft, das er später mit Ludwig Erhard als *"Soziale Marktwirtschaft"* durchsetzte. Staatliche Sozialpolitik sollte eine Verbindung zwischen den Prinzipien der Marktwirtschaft und der sozialen Gerechtigkeit schaffen und den Ausgleich bewirken. Die *"Düsseldorfer Leitsätze"* von 1949 mit der Formulierung der Sozialen Marktwirtschaft sind daher eine radikale Abkehr vom Ahlener Programm.

Auch die Liberalen sahen im sozialen Missbrauch durch die *"Übermacht von Überstarken"* eine Gefahr für Gesellschaft und Staat, betonten, dass allein *"persönliche Initiative und freier Wettbewerb"* die Leistung steigerten und grenzten sich mit der Formulierung *"Persönliches Eigentum ist eine wesentliche Grundlage gesunder Wirtschaft"* von allen Sozialisierungstendenzen ab. Gerade die Liberalen standen aber von ihrer Tradition her im Spannungsfeld zwischen konservativem *"Bürgerblock"* und Linkliberalismus.

Das "Wirtschaftswunder"

Mit der Entscheidung des Frankfurter Wirtschaftsrates unter Ludwig Erhard für die Einführung marktwirtschaftlicher Prinzipien und der Abkehr der CDU von anfänglich gehegten Sozialisierungsplänen (Ahleener Programm 1947) waren die Weichen gestellt für den Aufschwung der westdeutschen Wirtschaft nach der Währungsreform von 1948. Die zunehmend auf wirtschaftliche Stärkung der Westzonen gerichtete Haltung der Alliierten und eine kluge Verhandlungspolitik des Wirtschaftsrates, später der Bundesregierung, führten bald zu einem Ende der Demontagen und der Produktionsbeschränkungen. Die finanziellen Mittel, die der Marshall-Plan in die Westzonen fließen ließ, unterstützten den Wiederaufbau der Industrie, zumal die Rückzahlungsbeträge aus den Krediten in weitere industrielle Anlagen investiert werden sollten. Im übrigen wurde der Zerstörungsgrad der industriellen Anlagen weithin überschätzt, das Produktionspotential entsprach im allgemeinen dem Vorkriegsstand und war gegen Ende der vierziger Jahre schon auf relativ modernem Niveau.

Mit diesen Mitteln, bald auch mit den Erlösen aus dem wieder ansteigenden Export, konnte eine moderne Industrie mit hoher Produktivität aufgebaut werden. Exportfördernd war nicht nur der Korea-Krieg, der einen wahren Export-Boom nach sich zog, sondern auch die Währungspolitik mit einer Unterbewertung der D-Mark gegenüber den anderen Währungen am Anfang der 50er Jahre. Dieses Gefälle wirkte sich auf das Preisniveau der Exportgüter aus, das die Bundesregierung noch mit Steuervorteilen und staatlichen Bürgschaften drückte. Rohstoffimporte waren durch die niedrigen Preise auf dem Weltmarkt ohnehin billig. Bereits 1954 erreichte die Bundesrepublik in der Höhe des Handelsumsatzes den dritten Platz hinter den USA und Großbritannien.

Schließlich förderte noch das Ungleichgewicht zwischen Binnennachfrage und Produktivität den weiteren wirtschaftlichen Aufschwung. Vertriebene (bis 1955 8,8 Millionen) und DDR-Umsiedler (bis 1961 2,6 Millionen) bildeten ein Arbeitskräftepotential, das die Löhne drückte. Die Gewerkschaften wollten den Wiederaufbau nicht stören, sondern fördern, und betrieben daher eine zurückhaltende Lohnpolitik. Die daraus entstehenden Unternehmergewinne wurden wieder in die Betriebe investiert.

Wirtschaftspolitische Entscheidungen

Einen Markstein im wirtschaftspolitischen Verhältnis der Bundesrepublik zum westlichen Ausland bildete das Londoner Schuldenabkommen vom 27. Februar 1953. Hier einigte sich die Bundesrepublik mit 20 Staaten des Westens über die Vorkriegsschulden des Deutschen Reiches: Diese Schulden wurden auf den Betrag von 15 Milliarden D-Mark festgesetzt, die die Bundesrepublik aus den jährlich zufließenden Devisen bezahlen sollte. Damit war der Außenwert der D-Mark einschätzbar, die bundesdeutsche Währung wurde im internationalen Zahlungsverkehr voll konvertierbar, d. h. sie unter-

lag denselben Kriterien wie die anderen Währungen. Mit diesem Abkommen erklärte die Bundesrepublik aber auch ausdrücklich, in der Rechtsnachfolge des Deutschen Reiches zu stehen. Im September des Vorjahres war in Luxemburg ein Abkommen mit Israel getroffen worden, nach dem die Bundesrepublik zur Wiedergutmachung des nationalsozialistischen Unrechts 3,45 Milliarden DM an Israel und an jüdische Organisationen zahlte. Auch dieser Vertrag hatte die internationale Glaubwürdigkeit der jungen westdeutschen Demokratie gestärkt.

Weitere wirtschaftspolitische Entscheidungen der späteren 50er Jahre sind die Gründung der Deutschen Bundesbank in Frankfurt 1957, die die noch von den Besatzungsmächten eingerichtete "Bank Deutscher Länder" ablöste. Sie kontrollierte in der Folgezeit den Geldmarkt der Bundesrepublik und griff über Geldmengensteuerung und Zinspolitik ein. Mit dem "Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung" aus demselben Jahr wurde das Bundeskartellamt mit Sitz in Berlin geschaffen, das den Markt durch Verhinderung von Preiskartellen vor Wettbewerbsverzerrungen oder -einschränkungen bewahrte.

In dieser Zeit sank auch die Arbeitslosigkeit, die 1951 noch bei 2,1 Millionen lag, praktisch auf Null ab, 1959 war die Vollbeschäftigung erreicht, das Fehlen von Arbeitskräften zwang dann zur Anwerbung von sog. "Gastarbeitern".

Vertriebene und Lastenausgleich

Die zu bewältigenden Probleme waren dennoch gewaltig. Über acht Millionen Flüchtlinge und Vertriebene mussten sozial, wirtschaftlich und politisch in Staat und Gesellschaft integriert werden. Ein Ausnutzen der Vertriebenen als Konflikt- und Druckpotential war außerhalb jeder Diskussion.

Bereits der Frankfurter Wirtschaftsrat hatte im Gefolge der Währungsreform einen "Lastenausgleich" angekündigt, der aus dem immobilien Vermögen (Grundbesitz und Industrieanlagen) der Bevölkerung Mittel bereitstellen sollte, aus denen die Flüchtlinge und Vertriebenen, aber auch die Opfer der Luftangriffe für den erlittenen materiellen Verlust entschädigt werden konnten. Im Prinzip lag diesem Lastenausgleich also dieselbe Überlegung wie der Währungsreform von 1923 zugrunde, als die Konstruktion einer Hypothek auf Immobilien die Gewinne durch Inflation und Währungsreform abschöpfte. Zunächst aber war die Bevölkerung wirtschaftlich in den Stand zu setzen, diese Mittel überhaupt aufzubringen.

Das Lastenausgleichsgesetz wurde 1952 verabschiedet und schuf insgesamt zwischen 1949 und 1976 einen Ausgleichsfonds in Höhe von 102,1 Milliarden DM, bis 1989 in Höhe von 134,8 Milliarden, von denen 117,8 Milliarden unmittelbar als Leistungen gezahlt wurden. Diese Mittel kamen den Geschädigten degressiv gestaffelt über eine Hauptentschädigung für den Verlust an Haus- und Grundbesitz, dann über Renten, Aufbaudarlehen und Aus-

bildungsbeihilfen zugute. Verluste bis zu einer Mindesthöhe wurden voll, Höchstschäden nur noch mit wenig über 2 % ersetzt. Die Mittel für den Lastenausgleich wurden über eine fünfzigprozentige Vermögensabgabe erzielt, die in 30 Jahresraten beglichen werden sollte. Die damit bestimmte Jahresrate von 1,6 % kam damit einer geringen Abgabe vom Vermögensertrag gleich.

Politische Organisation der Vertriebenen wurde der "Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten" (BHE), der 1950 in Schleswig-Holstein, dem Land mit dem höchsten Anteil an Vertriebenen, bei den Landtagswahlen auf 23,4 % der Stimmen kam. Bei der Bundestagswahl 1953 konnte der BHE in Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein über 40 % der Stimmen der Vertriebenen erreichen, kam bundesweit auf einen Stimmenanteil von 5,9 % und zog mit 27 Abgeordneten in den Bundestag ein. Am zweiten Kabinett Adenauer war er mit 2 Ministern beteiligt.

Die Kanzlerschaft Ludwig Erhards und die Wirtschaftskrise

Bei der Bundestagswahl 1961 verlor die CDU/CSU ihre 1957 errungene absolute Mehrheit und war auf die FDP als Koalitionspartner angewiesen. Diese machte Vorbehalte gegen eine erneute Kanzlerschaft Adenauers und gegen eine Beibehaltung des Verteidigungsministers Strauß geltend.

Als im Oktober 1962 das Nachrichtenmagazin "Der Spiegel" einen kritischen Bericht über ein NATO-Manöver veröffentlichte, wurden der Chefredakteur des Magazins, Conrad Ahlers, und der Herausgeber, Rudolf Augstein, verhaftet, die Redaktionsräume durchsucht. Adenauer witterte einen "Abgrund von Landesverrat", verantwortlich für die Affäre war Verteidigungsminister Franz Joseph Strauß. Die "Spiegel-Affäre" führte zum Rücktritt der drei FDP-Minister, Strauß musste das Verteidigungsministerium räumen, Adenauer einen baldigen Rücktritt zugestehen.

Am 22. Januar 1963 konnte aber noch das deutsch-französische Vertragswerk, der sog. Elysée-Vertrag über die Zusammenarbeit beider Länder, unterzeichnet werden. Damit war das von Adenauer 1919 begonnene Projekt einer engen Verzahnung deutscher und französischer Interessen durch diese Besiegelung der Aussöhnung beider Nationen vollendet. Der Vertrag sah regelmäßige und umfassende politische Konsultationen zwischen Staats- und Regierungschefs, Ministern und hohen Beamten beider Länder vor. Frankreichs Staatspräsident de Gaulle wollte mit diesem Vertrag das europäische Gewicht gegenüber den USA stärken, ein Ziel, das der Bundestag bei der Ratifizierung des Vertrags im Mai 1963 durch die Betonung der NATO-Verpflichtungen relativierte. Besondere Bedeutung aber erhielt der Vertrag durch die Errichtung des deutsch-französischen Jugendwerkes (5. Juli 1963), das durch seine vielfältigen Aktivitäten entscheidend zum Zusammenwachsen der beiden Nationen beigetragen hat.

Im Oktober wählte der Bundestag den bisherigen Wirtschaftsminister Ludwig Erhard zum Nachfolger Adenauers im Bundeskanzleramt. Er war ein Verfechter sowohl der atlantischen Allianz als auch einer "Öffnung nach Osten", die die starre Politik der Hallstein-Doktrin ablösen sollte. Mit dem einen stand er in Gegensatz zu den "Gaullisten" in der CDU, mit dem anderen fand er Unterstützung bei FDP und SPD. Egon Bahr, SPD, entwickelte damals schon das Konzept einer Weiterentwicklung des Ost/Westverhältnisses unter Wahrung des Status quo, das die Prinzipien der späteren sozialliberalen Ostpolitik andeutete.

Seit 1962 stiegen die Staatsausgaben erheblich stärker an, als dies das Wirtschaftswachstum zugelassen hätte. Trotz einer sich abzeichnenden Rezession verminderte die Bundesbank durch Zinserhöhung den Geldumlauf, um die Währung stabil zu halten. Die Produktion ging zurück, die Arbeitslosigkeit stieg an. In dieser Wirtschaftskrise verlor die CDU/CSU und ihr Kanzler Erhard das Vertrauen bei den Wählern, so dass in Nordrhein-Westfalen eine Koalition aus SPD und FDP die bisherige CDU-geführte Regierung ablöste.

Die "Große Koalition" (1966–1969)

Das wirtschaftspolitische Programm

Zum Bruch mit der FDP kam es angesichts der Haushaltsvorlage für 1967, die FDP-Minister traten zurück, eine Große Koalition aus CDU und SPD löste die bisherige CDU-FDP-Koalition ab. Neuer Bundeskanzler wurde der baden-württembergische Ministerpräsident Kurt Georg Kiesinger (CDU). Willy Brandt, Regierender Bürgermeister von Berlin und Parteivorsitzender der SPD, übernahm als Vizekanzler das Außenministerium, Wirtschafts- und Finanzpolitik lagen bei Karl Schiller (SPD) bzw. Franz Josef Strauß (CSU).

Die Große Koalition hatte nach ihrem Selbstverständnis das Ziel, die wirtschaftlichen Probleme zu lösen und die bisherige Wirtschaftspolitik durch ein neues Instrumentarium zu ersetzen. Sie konnte mit ihrer Zwei-Drittel-Mehrheit eine grundlegende Neuorientierung im wirtschafts-, innen- und außenpolitischen Bereich einleiten, die der Veränderung der Gegebenheiten am Ende der 60er Jahre entsprach. Nicht die Beseitigung der Marktwirtschaft infolge etwa eines Versagens stand jedoch im Vordergrund, sondern ihre Ergänzung durch eine (marktwirtschaftliche) Globalsteuerung.

Im Mittelpunkt der Innenpolitik stand die Behebung der Wirtschaftskrise, die sich in einem Rückgang des Bruttosozialprodukts um 0,5 % und einem für damalige Verhältnisse unerhörten Maß von 2 % Arbeitslosigkeit äußerte. Haushaltslücken bei Bund und Ländern mussten durch Aufnahme von Krediten gestopft werden.

Die Große Koalition nahm am 1. 12. 1966 ihre Arbeit auf. In das neue Konzept der Globalsteuerung flossen dabei Vorstellungen ein, wie sie im Godesberger Programm der SPD (1959) und im Grundsatzprogramm des DGB (1963) bereits niedergelegt waren.

Bereits im Juni 1967 wurde das "Gesetz zur Förderung von Stabilität und Wachstum der Wirtschaft" (Stabilitätsgesetz) verabschiedet, das das "gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht" zur Richtschnur für Bund und Länder machte. Dieses Gleichgewicht zeigt sich in vier Komponenten:

- Preisstabilität
- hoher Beschäftigungsstand
- außenwirtschaftliches Gleichgewicht
- stetiges Wirtschaftswachstum

Als Planungsinstrument des Staates wurde die "Mittelfristige Finanzplanung" geschaffen, eine auf fünf Jahre im voraus angelegte Grundstruktur der öffentlichen Haushalte, auf deren Basis der jeweilige einjährige Haushalt dann zu verabschieden war.

Notstandsgesetze und Außerparlamentarische Opposition

Neben der wirtschaftspolitischen Kurskorrektur war die Verabschiedung der Notstandsgesetze eine der wichtigsten innenpolitischen Aufgaben der Großen Koalition. Sie waren notwendig, weil im Fall der äußeren oder inneren Gefährdung immer noch Vorbehaltsrechte der Alliierten galten (Art. 5,2 des Deutschlandvertrages von 1955), die die Souveränität der Bundesrepublik einschränkten. Mit den Notstandsgesetzen sollte die Möglichkeit geschaffen werden, in selbständiger Verantwortung der Bundesrepublik *"in den Zeiten der Not eine dem Ausmaß der Bedrohung angemessene Abwehr zu verwirklichen, bei der das zum Schutz der Bevölkerung und ihrer freiheitlichen Lebensordnung Erforderliche rasch und wirksam geschieht"*.

Obwohl die Notstandsgesetze also zu einer schnellen Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung im Spannungsfall dienen sollten, wurden sie in der Öffentlichkeit heftig angefeindet. Vor allem die politisch bewusste Studentenschaft sah in ihr ein Mittel, den Einfluss des Staates unkontrolliert zu verschärfen.

Inhalt der Gesetze war vor allem die eigenverantwortliche Kontrolle des Post- und Fernmeldeverkehrs im Spannungsfall sowie ein Übergang der Gesetzgebung auf einen Gemeinsamen Ausschuss von Bundesrat und Bundestag ("Notparlament") für den Fall, dass der Bundestag nicht beschlussfähig sein sollte. Dieser Gemeinsame Ausschuss sollte auch den Verteidigungsfall erklären können. Die Alliierten erklärten im einem Schreiben vom 13. De-

zember 1967 ihre Bereitschaft, auf ihre Vorbehaltsrechte zu verzichten; die Notstandsgesetze wurden am 30. 5. 1968 angenommen.

Mit der Bildung der Großen Koalition sah sich indessen der politisch orientierte Teil der Studentenschaft ihrer Ausrichtung auf die SPD als Oppositionspartei beraubt. Sie machte sich Befürchtungen zu eigen, die Bildung einer Großen Koalition sei eine Demontage demokratischer Prinzipien, und verlagerte ihren Protest auf die Straße. Hinzu kam eine wachsende Ablehnung der traditionellen Autoritäten, die einerseits aus einem klassischen Generationenkonflikt herrührten, andererseits aber aus der Erfahrung, dass die Elterngeneration in der Phase von Wiederaufbau und Konsum in den 50er und 60er Jahren sowohl die eigenen Probleme als auch die Auseinandersetzung mit der Vergangenheit verdrängt hatte. Der von den amerikanischen Universitäten herüberkommene Studentenprotest gegen etablierte Lebensformen verband sich hier mit dem Protest gegen verkrustete Strukturen an den Universitäten (*"Unter den Talaren Muff von 1000 Jahren"*), dann aber auch gegen Diktatur und Vietnam-Engagement der USA.

Die erste große Auseinandersetzung kam mit dem Besuch des Schahs von Persien im Juni 1967. Bei Kundgebungen gegen den Schah in Berlin kam es zu schweren Auseinandersetzungen mit "Jubil-Persern", d. h. mit schahfreundlichen Demonstranten und zum Tod des Studenten Benno Ohnesorg durch eine Polizeikugel. An seiner Beisetzung nahmen 15000 Menschen teil.

Die Auseinandersetzung eskalierte und wurde zunehmend von Gewalttätigkeiten begleitet. Ziele der Gewaltakte waren das Verlagshaus des Springer-Konzerns in Berlin oder Kaufhäuser (Kaufhaus-Brandstiftung am 3. 4. 1968 in Frankfurt) als vermeintliche Exponenten des Systems. Der Vorlesungsbetrieb an den Universitäten wurde lahmgelegt, um "permanente Diskussion" zu erzwingen. Am 11. 4. 1968 wurde schließlich auf den Wortführer der studentischen Protestbewegung Rudi Dutschke in Berlin ein Mordanschlag verübt. Die Demonstrationswelle erreichte im Mai 1968 während der zweiten und dritten Lesung der Notstandsgesetze ihren Höhepunkt und dauerte bis zum folgenden Jahr an.

Allmählich machte sich unter der Studentenschaft Resignation breit, es wuchs aber auch die Erkenntnis, dass der eingeschlagene Weg keine Solidarität mit der Bevölkerung geschaffen hatte. Als Reaktion wandte sich ein Teil von der "Studentenbewegung" ab, ein anderer Teil machte sich auf den *"langen Marsch durch die Institutionen"* (formuliert in Anlehnung an Mao Tse-tungs "langen Marsch"). Der von den "68ern" eingeleitete gesellschaftliche Wandel prägte die 70er Jahre, die unter dem Zeichen eines vor allem von der SPD vorangetriebenen gesellschaftlichen Aufbruchs standen.

Die Ostpolitik der sozialliberalen Koalition

Der Wandel in der Ostpolitik

Bereits Kiesinger als Kanzler der Großen Koalition hatte in seiner Regierungserklärung seine Bereitschaft bekundet, *"das ungelöste Problem der deutschen Teilung"* in einen Gewaltverzichts-Vertrag mit den Staaten des Ostblocks einzubeziehen. Das bedeutete zunächst eine Öffnung der Politik nach Osten, ohne dass dabei die DDR als Staat anerkannt werden sollte. Kontakte *"mit den Behörden im anderen Teil Deutschlands"* sollten vor allem menschliche Erleichterungen schaffen. Die damit angekündigte Öffnung fand aber im wesentlichen nur in der SPD Zustimmung, während große Teile der CDU sich reserviert verhielten.

Entscheidend für die weitere Entwicklung und für die Bildung der sozialliberalen Koalition wurde die Tatsache, dass sich innerhalb der FDP der progressive Flügel durchsetzte, dessen außenpolitisches Programm Berührungspunkte mit der SPD aufwies. Da unter den Prinzipien eines echten Parlamentarismus eine Große Koalition nur einen Notbehelf darstellen kann, war klar, dass SPD und FDP nach Möglichkeiten suchten, die Regierungsverantwortung gemeinsam zu übernehmen. Nachdem Gustav Heinemann (SPD) mit den Stimmen von SPD und FDP zum Bundespräsidenten gewählt und der Bundestagswahlkampf 1969 mit der fachlichen Autorität Karl Schillers unter wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten geführt worden war, gewannen beide Parteien zusammen eine Mehrheit, die genügen konnte, um die Regierung zu übernehmen.

Die Ostverträge

Willy Brandt sprach in seiner Regierungserklärung als Bundeskanzler der neuen sozialliberalen Koalition zum ersten Mal von *"zwei Staaten in Deutschland"* und brach damit offiziell mit der Doktrin von der Nicht-Existenz der DDR. Für Verhandlungen zur Besserung der Lage hatte die Regierung allerdings keinen großen Spielraum, denn die Hallstein-Doktrin war längst kein Druckmittel mehr. Andererseits war der Westen in Berlin nach wie vor leicht erpressbar.

In der Führung der Verhandlungen musste die Bundesregierung den Verdacht vermeiden, sie wolle die Ostblock-Staaten gegen die UdSSR und gegeneinander ausspielen. Zunächst musste daher ein Abkommen mit der sowjetischen Regierung getroffen werden. Es war Voraussetzung für die weiteren Verträge mit Polen, der Tschechoslowakei und der DDR.

Schon zwei Monate nach Bildung der Regierung Brandt-Scheel wurden Gespräche zwischen dem sowjetischen Außenminister Gromyko und dem deutschen Botschafter in Moskau aufgenommen. Egon Bahr, damals Staatssekretär im Bundeskanzleramt, führte ab Januar 1970 die Verhandlungen, die im Mai mit einem Vertragsentwurf abgeschlossen wurden. In dem am 12. August 1970 unterzeichneten Dokument verpflichteten sich beide Vertragspart-

ner, *"ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln (zu) lösen"*, weder mit Gewalt zu drohen oder sie anzuwenden. Sie erklärten, *"die territoriale Integrität aller Staaten in Europa in ihren heutigen Grenzen uneingeschränkt zu achten"*, *"keine Gebietsansprüche gegen irgend jemand (zu) haben"* und dass sie *"heute und künftig die Grenzen in Europa als unverletzlich"* betrachteten. Ausdrücklich genannt waren dabei die Oder-Neiße-Grenze und die Grenze zwischen der Bundesrepublik und der DDR. Die sowjetische Erklärung über den Gewaltverzicht bedeutete dabei einen Verzicht auf das Interventionsrecht gegenüber (ehemaligen) Feindstaaten gemäß der UNO-Satzung.

In einem *"Brief zur deutschen Einheit"* erklärte die Bundesregierung, *"dass dieser Vertrag nicht im Widerspruch zu dem politischen Ziel des Bundesrepublik Deutschland steht, auf einen Zustand des Friedens hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt"*. Die sowjetische Regierung nahm diese Stellungnahme offiziell zur Kenntnis.

Parallel zu den Verhandlungen mit Moskau wurden in Warschau Gespräche über einen Vertrag mit Polen geführt. Am 7. 12. 1970 unterzeichneten Bundeskanzler Brandt und Außenminister Scheel in Warschau den Vertrag *"über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen"*. Beide Vertragspartner bestätigten darin, dass die Oder-Neiße-Linie *"die westliche Staatsgrenze der Volksrepublik Polen bildet"* und erklärten, *"dass sie gegeneinander keinerlei Gebietsansprüche haben und solche auch in Zukunft nicht erheben werden"*. Die Bundesregierung behielt sich allerdings vor, dass eine völkerrechtlich definitive Festsetzung dieser Grenze erst durch einen gesamtdeutschen Souverän erfolgen könne. Bei seinem Besuch in Warschau anlässlich der Unterzeichnung des Vertrags kniete Bundeskanzler Brandt am Getto-Denkmal in Warschau nieder, um den Opfern des Krieges und der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft auf diese Weise die Reverenz des deutschen Volkes zu erweisen.

Im Gegenzug dazu kam eine Rot-Kreuz-Vereinbarung zustande, die noch in Polen lebenden Deutschen die Übersiedlung in die Bundesrepublik ermöglichte.

Im September 1971 schlossen die vier Siegermächte des Zweiten Weltkriegs ein Abkommen, das den Status Berlins sicherte. Die Sowjetunion garantierte dabei den freien Zugang und die westliche Militärpräsenz und gestand zu, *"dass die Bindungen zwischen den Westsektoren Berlins und der Bundesrepublik Deutschland aufrechterhalten und entwickelt werden"*, die Westmächte erklärten im Gegenzug, *"dass diese Sektoren so wie bisher kein Bestandteil der Bundesrepublik Deutschland sind und auch weiterhin nicht von ihr regiert werden"*.

Auf dieser Basis vereinbarten die Bundesregierung und die Regierung der DDR am 17. 12. 1971 im Auftrag der Vier Mächte das Transitabkommen für den Verkehr zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin, sowie am 26. 5. 1972 den Verkehrsvertrag.

