

Prof. Dr. Wilfried Loth

# Deutschland in der Weltpolitik 1945–1961

Kurseinheit 2:  
Die Zwei-Staaten-Lösung der deutschen Frage

Fakultät für  
**Kultur- und  
Sozialwissen-  
schaften**

---

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Wir weisen darauf hin, dass die vorgenannten Verwertungsalternativen je nach Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen bereits durch Einstellen in Cloud-Systeme verwirklicht sein können. Die FernUniversität bedient sich im Falle der Kenntnis von Urheberrechtsverletzungen sowohl zivil- als auch strafrechtlicher Instrumente, um ihre Rechte geltend zu machen.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m<sup>2</sup>, weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

## **Inhalt (Kurseinheit 2)**

<b>4. Die doppelte Staatsgründung 1947-1949</b>	<b>1</b>
4.1. Westliche Vorbereitungen	2
4.2. Volkskongressbewegung und Berliner Blockade	5
4.3. Die Gründung der Bundesrepublik	12
4.4. Die Spaltung Berlins und die Gründung der DDR	17
<b>5. Westintegration der Bundesrepublik</b>	<b>22</b>
5.1. Das Petersberger Abkommen	23
5.2. Der Beitritt zum Europarat	25
5.3. Die Schaffung der Montanunion	27
5.4. Die Entscheidung für die Wiederbewaffnung	30
5.5. Die Entstehung des EVG-Vertrags und des Generalvertrags	35
<b>6. Stalin-Noten und definitive Blockbildung 1952-1955</b>	<b>41</b>
6.1. Die Stalin-Noten	42
6.2. Tauwetter nach Stalins Tod	48
6.3. Das Scheitern der EVG und die Pariser Verträge	54
6.4. Die Aufwertung der DDR	58

Diese Seite bleibt aus technischen Gründen frei!

## 4. Die doppelte Staatsgründung 1947-1949

Die Gründung zweier deutscher Staaten war die logische Konsequenz aus dem Scheitern der Bemühungen um eine gemeinsame Deutschlandpolitik der vier Siegermächte. Sie wurde allerdings nicht gleich nach der sowjetischen Absage an den Marshall-Plan im Juli 1947 gezogen. Vielmehr zog sich der Prozess der Gründung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik danach noch über zwei Jahre hin. Das hatte mehrere Gründe:

Erstens war nicht jedermann bereit, das Scheitern der alliierten Deutschlandpolitik sogleich einzugestehen. Insbesondere Stalin setzte noch längere Zeit auf die gesamtdeutsche Karte, auch wenn er gleichzeitig die Zügel im eigenen Machtbereich immer straffer anzog.

Zögern und Probleme  
der Umorientierung

Zweitens war nicht jedermann bereit, die Konsequenzen der doppelten Staatsgründung sogleich zu akzeptieren. Im Zeichen des Kalten Krieges war die Gründung eines westdeutschen Staates nicht nur eine Ersatzlösung für die gescheiterte Viermächteregeleung, sondern ein elementarer Beitrag zur Eindämmung der sowjetischen Gefahr. Bemühungen um eine Eindämmung der deutschen Gefahr mussten nun, ohne dass sie ganz aufgegeben wurden, hinter der Erschließung des deutschen Beitrags zur Stärkung des Westens zurücktreten. Das fiel insbesondere den Franzosen nicht leicht.

Drittens musste die Gründung eines westdeutschen Staates so organisiert werden, dass die europäische Öffentlichkeit und vor allem auch die Westdeutschen selbst zustimmten. Das erforderte eine gewisse Behutsamkeit des Vorgehens und Geschick bei der Abwehr sowjetischer Versuche, die Friedenssehnsucht der Europäer und die nationalen Gefühle der Deutschen gegen das Weststaatsprojekt zu mobilisieren.

Viertens waren mit der Organisation eines westdeutschen Staates auch Entscheidungen über Gewichtsverteilungen zwischen den künftigen Mitgliedern der westlichen Gemeinschaft verbunden, ebenso ordnungspolitische Grundsatzentscheidungen und Entscheidungen über Machtpositionen in dem neuen Staat. Alle diese Entscheidungen kosteten Energie und brauchten Zeit.

Im folgenden ist daher von einer Übergangsperiode zu berichten, in der einerseits schon weitreichende Entscheidungen für die Struktur der beiden deutschen Staaten und der beiden Bündnissysteme in Ost und West getroffen wurden, andererseits die Entwicklung zur Zweistaatlichkeit aber doch noch mit vielen Vorbehalten versehen war und sie tatsächlich auch noch einmal in Frage gestellt wurde.

Übergangsperiode

### Daten

1947	25.11.-15.12.	Londoner Außenministerratstagung
	20.12.	Absetzung von Jakob Kaiser und Ernst Lemmer
1948	07.01.	Reform der Bizone beschlossen
	23.02.-06.03.	Erste Phase der Londoner Sechsmächte-Konferenz
	17.03.	Unterzeichnung des Brüsseler Pakts
	17.-18.03.	2. Deutscher Volkskongress Bildung des Volksrats

	20.03.	Sowjets verlassen Sitzung des Alliierten Kontrollrats
	20.03.-02.06.	Zweite Phase der Londoner Sechsmächte-Konferenz
	11.06.	Vandenberg-Resolution
	20.06.	Währungsreform in den Westzonen
	24.06.	Beginn der Berliner Blockade
	01.09.	Zusammentreten des Parlamentarischen Rats
	30.11.	"Provisorischer demokratischer Magistrat" in Ost-Berlin
	29.12.	Veröffentlichung des Ruhrstatuts
1949	04.04.	Unterzeichnung des Atlantikpakts
	10.04.	Veröffentlichung des Besatzungsstatuts
	08.05.	Verabschiedung des Grundgesetzes
	12.05.	Ende der Blockade Berlins
	23.05.-02.06.	Pariser Außenministerratstagung
	29.-30.05.	3. Deutscher Volkskongress
	14.08.	Wahlen zum ersten Deutschen Bundestag
	15.09.	Adenauer zum Bundeskanzler gewählt
	07.10.	Konstituierung der DDR

## 4.1 Westliche Vorbereitungen

Initiativen Bevin und Clay

Im Herbst 1947 drängten in erster Linie Bevin und das britische Foreign Office darauf, mit der staatlichen Organisation Westdeutschlands zu beginnen. Dazu trieb sie die Sorge um eine Stabilisierung des Westens ebenso wie der Druck, der von den fortdauernden Besatzungslasten ausging. Unterstützung fanden sie bei General Clay, der unterdessen die Eindämmungspolitik akzeptiert hatte und nun seinen Ehrgeiz daran setzte, sie möglichst effektiv umzusetzen. Marshall und das State Department blieben demgegenüber zurückhaltender. Einerseits sahen sie die Notwendigkeit, den Erfolg des Marshall-Plans in Westdeutschland durch eine Reform des infolge der nationalsozialistischen Inflationspolitik völlig zerrütteten Währungssystems und eine stärkere Einbeziehung der Deutschen in die Verantwortung für den Wiederaufbau abzusichern. Andererseits waren sie weiterhin darauf bedacht, die Westmächte nicht in den Augen der Deutschen als für die Spaltung der Nation verantwortlich erscheinen zu lassen und den Franzosen die notwendige Abkehr von ihrer bisherigen „harten“ Deutschlandpolitik zu erleichtern.

Französische Vorbehalte

Die Franzosen ihrerseits schwankten zwischen der Einsicht in die Notwendigkeit, das westdeutsche Potential in den europäischen Wiederaufbau einzubeziehen oder, in einer anderen Version, Westdeutschland zum Vorfeld der eigenen Sicherheit gegen die Sowjetunion auszubauen, und der Furcht vor einer neuen deutschen Dominanz, bisweilen immer noch verbunden mit Hoffnungen auf eine Führungsrolle Frankreichs in Westeuropa. Außenminister Bidault war inzwischen bereit, einer westdeutschen Staatsgründung zuzustimmen. Er drängte aber auf behutsames Vorgehen und Zugeständnisse in der Sicherheitsfrage, um den Kurswechsel innenpolitisch absichern zu können.

In dieser Konstellation setzte das State Department durch, dass Dreiergespräche über die Organisation Westdeutschlands nicht unmittelbar stattfinden sollten, sondern erst nach dem nächsten Treffen des Alliierten Außenministerrats. Gleichzei-

tig berieten sich die Vertreter der drei Westmächte aber darüber, wie Einigungsinitiativen der sowjetischen Seite abgelehnt werden könnten, ohne den Westen mit dem Odium der Spaltung zu belasten. Die Außenministerratstagung sollte, nachdem die sowjetische Hartnäckigkeit hinreichend vorgeführt worden war, auf unbestimmte Zeit vertagt werden. Das sollte es ermöglichen, die danach angestrebte Weststaatsgründung als eine „provisorische“ Regelung zu deklarieren, die nicht über den Rahmen der Potsdamer Vereinbarungen hinausging und nur die Zeit bis zur Rückkehr der Sowjetunion zu einer „vernünftigen“ Position überbrücken sollte.

In London, wo die vier Außenminister vom 25. November 1947 an tagten, erwies es sich aber als gar nicht so einfach, einen geeigneten Bruchpunkt zu finden. Molotow forderte erneut die alsbaldige Bildung einer deutschen Zentralregierung (was die westlichen Außenminister in erhebliche Verlegenheit brachte) und signalisierte dann in der zentralen Reparationsfrage eine gewisse Bereitschaft zu weiterem Entgegenkommen. Er billigte jetzt der Rückzahlung der (britischen) Importvorschüsse eine gewisse Priorität vor den Reparationen zu und akzeptierte auch das „First-Charge“-Prinzip. Nachdem es den drei Westalliierten nur mit Mühe gelungen war, sich nicht in den Einzelfragen auseinanderdividieren zu lassen, beantragte Marshall dann am 15. Dezember 1947 die Vertagung einfach mit pauschalen Vorwürfen gegen die sowjetische Reparationspolitik. Wechselseitige Schuldvorwürfe hatten dann zumindest den Effekt, der breiten Öffentlichkeit in Europa die Unmöglichkeit einer Viermächte-Regelung zu demonstrieren.

Londoner Außenministerratstagung

Was der westlichen Konferenztaktik nur unvollkommen gelungen war, besorgte aber die sowjetische Seite zum Teil selbst. Seit der Gründung des Kominform am 2. Oktober 1947 präsentierten sich die Kommunisten überall als Vorkämpfer der Abwehr des Dollarimperialismus. Gewaltige Streikbewegungen in Frankreich und in Italien seit Mitte November suchten sie zu einem Votum gegen den Marshall-Plan umzufunktionieren. Das verschaffte der These vom sowjetischen Expansionismus endlich die breite Resonanz, die ihr in der europäischen Öffentlichkeit bislang immer noch gefehlt hatte, und verbreiterte damit die Basis für eine Realisierung der Eindämmungspolitik. Als dann noch die Kommunisten am 25. Februar 1948 die Ausschaltung der demokratischen Kräfte aus der Regierung der Tschechoslowakei erzwangen, wurde das Bedürfnis, sich zum Schutz vor sowjetischer Expansion zusammenzuschließen, nahezu zum Allgemeingut westlicher Politik.

Kommunisten auf Kominform-Kurs

In diesem Klima verabredeten Briten und Amerikaner unmittelbar nach der Londoner Konferenz zunächst eine abermalige Reorganisation der Bizone. Der Wirtschaftsrat wurde auf 104 Abgeordnete verdoppelt; der Exekutivrat wurde durch einen Länderrat aus zwei Vertretern je Land ersetzt; die Direktoren der Verwaltungen wurden in einem Verwaltungsrat zusammengefasst, dessen Vorsitz ein „Oberdirektor“ innehatte. Außerdem wurde ein Oberster Gerichtshof und eine Zentralbank für die Bizone geschaffen. Mit diesen Maßnahmen, die am 7. Januar 1948 von den beiden Militärgouverneuren bekannt gegeben wurden und dann nach Beratungen in den deutschen Gremien am 9. Februar 1948 in Kraft traten, nahm die Bizone Grundzüge eines föderalistischen Staatswesens an, die dann bei entsprechend vermehrten Kompetenzen und Angliederung der französischen Zone nur noch ausgebaut werden mussten. Konrad Adenauer konnte Hermann Pünder, seinen Nachfolger als Kölner Oberbürgermeister, dazu bewegen, das Amt des Oberdirektors zu übernehmen. Auf diese Weise sicherte er der Union eine zentrale

Reorganisation der Bizone

Position, ohne sich selbst als Auftragnehmer der Militärregierung zu kompromittieren.

Londoner Sechsmächte-Konferenz

Am 23. Februar 1948 begannen dann in London Verhandlungen über die Konditionen der westdeutschen Staatsgründung. Daran nahmen neben den Vertretern der drei westlichen Besatzungsmächte auch Repräsentanten Belgiens, der Niederlande und Luxemburgs teil, die gleichzeitig mit Frankreich und Belgien über die Bildung des „Brüsseler Pakts“ als Kern einer westeuropäischen Union verhandelten. Sie zogen sich länger hin als erwartet, weil Frankreich versuchte, möglichst viel von seinen früheren Vorstellungen auch unter den geänderten Rahmenbedingungen durchzusetzen, und dann, als es damit wenig Erfolg hatte, wieder zögerte, überhaupt den entscheidenden Schritt zu tun. Bis zum 6. März konnten die sechs Mächte nur die Einbeziehung der drei Westzonen in den Marshall-Plan sowie die unmittelbare Verschmelzung der Wirtschaftspolitik der drei Zonen beschließen. Danach trat eine Konferenzpause ein, in der nur auf der Ebene der Militärgouverneure weiter verhandelt wurde. Am 20. April traten die Delegierten in London erneut zusammen.

Erst jetzt rückte Bidault von der Forderung nach einem eher staatenbündlerischen als bundesstaatlichen Aufbau des neuen Staates ab. Statt der angestrebten Internationalisierung der Ruhrindustrie erhielt er nur die Zusage, eine Internationale Behörde aus Vertretern der sechs Mächte werde die Aufteilung der Ruhrproduktion zwischen deutschem Verbrauch und Export vornehmen können. Ebenso wenig erhielt er eine Entmilitarisierungsgarantie entsprechend dem Pakt Vorschlag von Byrnes vom Frühjahr 1946, die Briten und Amerikaner verpflichtete, auch über das Ende der Besatzungszeit hinaus an der Waffenlosigkeit des neuen Staates festzuhalten.

Atlantikpakt als Bedingung für französische Zustimmung

Ein wesentliches Zugeständnis konnte Bidault den Amerikanern allerdings abringen: Er verstand es, ihnen begreiflich zu machen, dass in der französischen Nationalversammlung keine Mehrheit für den Beschluss zur Weststaatsgründung zu haben sein werde, wenn sich die USA nicht wenigstens zu einer Beistandsgarantie verpflichteten, die die Gefahr eines sowjetischen Angriffs bannte und zugleich Schutz gegen eine erneute Bedrohung der französischen Sicherheit durch die Deutschen bot. So verpflichtete sich die amerikanische Regierung, ihre Besatzungstruppen nicht ohne Zustimmung Frankreichs aus Deutschland abzuziehen, und willigte auch in die Bildung der atlantischen Allianz ein. Um ganz sicher zu gehen, ließ sich Bidault dieses Zugeständnis auch noch durch den amerikanischen Senat bestätigen. Am 11. Juni stimmte dieser, von der Regierung in die Zusammenhänge eingeweiht und entsprechend bearbeitet, der Beteiligung der USA an „kollektiven Sicherheitseinrichtungen“ zu („Vandenberg-Resolution“). Erst danach war die französische Regierung bereit, die „Londoner Empfehlungen“ zur Gründung eines westdeutschen Staates, die am 7. Juni verabschiedet worden waren, im französischen Parlament zur Abstimmung zu stellen. Sie fanden dort am 17. Juni eine knappe Mehrheit.

Ein zweites Zugeständnis betraf das Procedere bei der Staatsgründung und damit auch den zeitlichen Rahmen. Während Amerikaner und Briten ursprünglich schon bis zur Mitte des Jahres 1948 eine provisorische Regierung zusammentreten lassen wollten und die Ausarbeitung einer Verfassung für den neuen Staat erst für eine zweite Phase vorsahen, bestanden die Franzosen auf einer Umkehrung der Reihenfolge, die den tatsächlichen Beginn westdeutscher Staatlichkeit erheblich verzögern musste. Ende Mai verlangten sie sogar, teils immer noch auf eine Ver-

ständigkeit mit der Sowjetunion hoffend und teils von der Furcht vor einem sowjetischen Eingreifen gegen die Weststaatsgründung getrieben, die Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung auf unbestimmte Zeit zu verschieben. Danach erschien Briten und Amerikanern schon die Festlegung auf den 1. September 1948 als spätestes Datum für das Zusammentreten der Verfassungsgebenden Versammlung als akzeptabler Kompromiss.

In dieser Form wurden die „Londoner Empfehlungen“ am 7. Juni verabschiedet und dann am 1. Juli 1948 den in Frankfurt versammelten westdeutschen Ministerpräsidenten mitgeteilt. Sie wurden beauftragt, eine Verfassungsgebende Versammlung einzuberufen, die eine Verfassung gemäß den Londoner Richtlinien ausarbeiten sollte. Gleichzeitig wurden ihnen Grundzüge eines Besatzungsstatuts vorgelegt, die deutlich machten, dass den Westdeutschen die neuen Kompetenzen nur unter Vorbehalt zuerkannt wurden und sich die Alliierten die Wahrnehmung der Außenbeziehungen, die Kontrolle des Außenhandels und der Reparationsleistungen sowie die Aufsicht über den Stand der Industrie, der Dekartellisierung und der Entmilitarisierung vorbehielten.

Londoner Empfehlungen

Währungsreform

Kurz zuvor, am 18. Juni, wurde bereits die Währungsreform bekannt gegeben, die Amerikaner und Briten seit dem Oktober 1947 vorbereitet hatten. Am 20. Juni begann der Umtausch von Reichsmark in Deutsche Mark im Verhältnis 10:1; jeder Bürger der Westzonen erhielt 40 DM, später noch einmal 20 DM in bar. Damit war nicht nur die währungspolitische Spaltung zwischen Ost und West vollzogen; es begann, da sich jetzt die Läden wieder füllten und der Wiederaufbau zügig und spürbar voranging, für die Westdeutschen auch psychologisch eine neue Phase, in der der Weststaat als Alternative zum Nachkriegselend greifbar wurde.

### Übungsaufgaben

1. Welche Faktoren haben dazu geführt, dass zwischen dem Marshall-Plan und der Gründung der Bundesrepublik Deutschland ein so langer Zeitraum verging?
2. Welcher Zusammenhang besteht zwischen der Gründung der Bundesrepublik und der Entstehung des Atlantikpakts?

## Volkskongressbewegung und Berliner Blockade

Die sowjetische Seite reagierte auf die Vorbereitungen zur Gründung des westdeutschen Staates zunächst nur mit einer Intensivierung ihrer Appelle an das Nationalgefühl der Deutschen. Nachdem gesamtdeutsche Initiativen „bürgerlicher“ Politiker ohne Resonanz bei den Ministerpräsidenten und Parteiführern im Westen geblieben waren – so eine Rundreise des Ministerpräsidenten von Sachsen-Anhalt, Erhard Hübener im Oktober 1947 und ein von Ferdinand Friedensburg initiiertes „Aufruf zur Deutschen Einheit“, den 12 Politiker am 9. November 1947 am Berliner Wannsee unterzeichneten –, legte die SED im Block den Plan für einen „Volkskongress für Einheit und gerechten Frieden“ vor, der, von der gesamten Bevölkerung aller vier Zonen gewählt, den Einheitswillen der Deutschen demonstrieren und noch vor dem Beginn der Londoner Außenministerratstagung zusammentreten sollte. Sie stieß damit freilich auf den Widerstand der CDU, die

Volkskongressbewegung und Berliner Blockade

Volkskongress-Plan